



Herança Patrimonialista na Administração Pública Federal: O Caso da Universidade Federal de Goiás (UFG)

Patrimonialist Legacy in the Federal Public Administration: The Case of the Federal University of Goiás (UFG)

Sóstenes Soares Gomes

Resumo: O modelo de administração patrimonialista esteve presente na administração pública brasileira por muitos anos. Durante décadas, esse modelo de administração prevaleceu nas rotinas administrativas não só no âmbito federal, mas também no âmbito estadual e municipal. A Universidade Federal de Goiás – UFG, criada na década de 1960, construiu sua cultura organizacional com elementos que caracterizam o modelo patrimonial. Apesar da implementação do modelo burocrático e, seguidamente, do modelo gerencial, marcante no âmbito federal, a universidade ainda adota posturas patrimonialistas em suas práticas administrativas, tanto nas atividades operacionais quanto nas atividades táticas e estratégicas. Diante desse fenômeno, o trabalho teve o objetivo de estudar as implicações de 7 variáveis existentes na cultura organizacional da instituição que utiliza práticas patrimoniais. Para tanto, foi utilizado o método de mapa causal que evidenciou que as 7 variáveis: (práticas e procedimentos patrimoniais; ineficiência administrativa; alunos e usuários insatisfeitos com os serviços; clima organizacional ruim; imutabilidade da cultura organizacional; incapacidade dos servidores de romper com as práticas patrimoniais e gestores inabilitados para lidar com mudanças) estão em loop sistêmico. O trabalho possui abordagem qualitativa, descritiva, cujo método utilizado é o estudo de caso.

Palavras-chave: cultura organizacional; modelo de administração; mapa causal.

Abstract: The patrimonial model of public administration was predominant in Brazilian public administration for many years. For decades, this administrative model shaped organizational routines not only at the federal level but also within state and municipal governments. The Federal University of Goiás (UFG), established in the 1960s, developed its organizational culture around elements characteristic of the patrimonial model. Despite the subsequent implementation of the bureaucratic model and, later, the managerial model, which became prominent within the federal government, the university continues to exhibit patrimonialist practices in its administrative processes, encompassing operational, tactical, and strategic activities. In light of this phenomenon, this study aimed to examine the implications of seven variables embedded in the institution's organizational culture that sustain patrimonialist practices. To achieve this objective, the causal mapping method was employed, revealing that the seven variables—patrimonialist practices and procedures, administrative inefficiency, dissatisfied students and service users, poor organizational climate, organizational culture immutability, employees' inability to break away from patrimonialist practices, and managers' inability to cope with organizational change—are interconnected within a systemic feedback loop. This research adopts a qualitative, descriptive approach and employs a case study as its methodological framework.

Keywords: organizational culture; public administration model; causal mapping.

INTRODUÇÃO

O modelo de administração patrimonial foi muito utilizado no Brasil no período colonial, cuja principal característica estava na figura do monarca, que concentrava as decisões político-administrativas. O foco da gestão estava no benefício econômico-social do clero e da nobreza que permitia os atos de corrupção, empreguismo e nepotismo que comprometiam a eficácia na administração pública. Com a promulgação da república no Brasil, ocorre a preocupação em instituir um modelo de administração que controle os atos administrativos das instituições públicas. Assim, surge a burocracia, um sistema de controle racional legal criado por Max Weber. O excesso de controle instituído pela burocracia afetou negativamente a eficiência do Estado, comprometendo a prestação de serviços à sociedade. Com o intuito de equalizar o controle do Estado por meio da burocracia, surge a proposta de implantação de um modelo de administração conhecido no mundo como New Public Management. No Brasil, ficou conhecido como o termo gerencialismo. Esse modelo de administração iniciou-se no Brasil com os governos de José Sarney, Collor e Itamar Franco, consolidando-se no governo de Fernando Henrique Cardoso. É um modelo de administração que procura aproximar a administração pública da administração privada. Isso porque busca promover a eficiência dos atos administrativos no âmbito municipal, estadual e federal com o mínimo possível de recursos. Apesar da proposta gerencialista na administração pública, imposta por alguns governos e gestores da alta administração pública municipal, estadual e federal, é possível notar práticas e procedimentos do modelo patrimonial na administração das instituições públicas brasileiras.

Na Universidade Federal de Goiás – UFG são nítidos práticas e procedimentos administrativos que remetem ao modelo patrimonial, ainda que de forma suprimida. Não há na instituição um planejamento estratégico que oriente práticas ou procedimentos às unidades administrativas e acadêmicas na resolução de seus problemas rotineiros. Essa cultura organizacional permite que gestores e administradores tomem decisões levando em consideração interesses e sentimentos pessoais. Tais comportamentos ocorrem não somente no âmbito tático e operacional, mas também na administração estratégica da universidade. No entanto, é importante salientar que essa cultura organizacional praticada na UFG tem suas raízes no velho modelo de administração patrimonial em que as instituições públicas, que vivenciaram esse período, ainda não conseguiram se remodelar para o modelo gerencial mesclado com o controle burocrático.

Por outro lado, as imposições legais às quais a administração pública está sujeita exigem que os gestores, administradores e servidores públicos exerçam o controle dos atos administrativos no exercício de suas funções. Há regras legais que não permitem práticas e procedimentos patrimonialistas. A Lei 9594/1997 prevê a autonomia administrativa das universidades e, assim como em outros órgãos públicos, seus gestores, administradores e servidores públicos possuem o poder discricionário para tomarem decisões quando no exercício de suas funções.

É nesse contexto que surgem práticas e procedimentos patrimonialistas cujo nível de aprofundamento vai depender da cultura organizacional da instituição. Assim, esse trabalho pretende responder à seguinte questão de pesquisa: As práticas e procedimentos patrimonialistas existentes na UFG são causados pela falta de um planejamento estratégico voltado para o modelo de administração gerencial devidamente mesclado com o modelo burocrático? A pesquisa procura responder a essa pergunta e identificar as possíveis variáveis que influenciam a cultura organizacional da instituição.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nessa seção serão apresentadas as definições e discussões a respeito da cultura organizacional e dos modelos de administração pública.

Cultura Organizacional

Segundo Alvesson (2013), a cultura organizacional é um sistema de símbolos e significados, existentes dentro de uma organização, em que os indivíduos determinam o ambiente, expressam suas crenças, atitudes e opiniões. O autor explica que a cultura organizacional não determina o consenso de ideias e comportamentos entre os indivíduos, mas permite pensamentos e comportamentos que convivam sem que haja conflitos.

Schein (2010) afirma que a cultura organizacional pode ser entendida como um conjunto de ideias básicas compartilhadas, aprendidas por um grupo de indivíduos à medida que eles solucionavam seus problemas e adaptavam suas práticas e procedimentos a fim de resolver seus problemas do dia a dia. Corroborando, Russo (2010) afirma que esse padrão de ideias básicas está relacionado com valores que determinam os comportamentos que vão sendo incorporados pelos indivíduos, de forma inconsciente e involuntária, de modo que passam a ser considerados processos naturais.

Todavia, para Robbins e Judge (2012), a cultura organizacional é considerada forte quando a maioria dos funcionários possui o mesmo comportamento dentro da instituição e imprime a mesma opinião e os mesmos valores sobre a missão da organização. O autor explica que a cultura organizacional pode ser uma barreira à mudança, pois tem forte influência sobre os funcionários.

Assim, a cultura organizacional é uma variável que descreve o ambiente em que as pessoas trabalham e a influência que o ambiente exerce sobre os indivíduos membros da organização. A consolidação de uma cultura organizacional depende da permanência dos funcionários nas organizações; isso porque a rotatividade dificulta a validação de valores. A cultura evolui de acordo com a busca da organização na resolução de seus problemas (Warrick; Milliman; Ferguson, 2016; Schein, 2009; Robbins, 2005).

Desse modo, a cultura organizacional é percebida pelos funcionários como um conjunto de representações imaginárias sociais que surge nas relações entre

peças, funcionários de empresas e servidores públicos e se manifesta em valores, normas, significados e interpretações, conduzindo as organizações a formatar suas práticas e procedimentos na execução de suas atividades cotidianas (Freitas, 2006).

Modelos de Administração

Durante o período em que o modelo patrimonialista predominava na administração pública brasileira, a figura do monarca concentrava as decisões político-administrativas em suas mãos, o foco da gestão estava no benefício econômico-social do clero e da nobreza, permitindo atos de corrupção, empreguismo e nepotismo, comprometendo a eficácia da administração pública.

Esse modelo de administração refletiu, com a mesma intensidade, no início do período republicano, perdendo forças no decorrer dos anos. Com o intuito de equalizar, modernizar, controlar e nortear a administração por meio de dispositivos legais que formalizam os procedimentos administrativos, surge a administração burocrática. Tal modelo visava também proteger o Estado da corrupção e do nepotismo que desmoralizavam a administração pública.

Por outro lado, a burocracia afetou negativamente a eficácia e eficiência da gestão pública, pois os excessos de regras resultavam na ingerência nos serviços públicos disponíveis à sociedade. Nesse contexto, o modelo de administração gerencial, que propõe a aproximação da administração pública à administração privada, surge com a proposta de melhorar não só a eficácia, mas também a eficiência nos atos administrativos das instituições públicas.

Convém destacar, conforme Abrucco (2007), que atualmente há uma mescla de tais características no serviço público, que opera ainda com resquícios patrimonialistas, dentro de uma estrutura burocrática – principalmente na área educacional – mas se ajustando com auxílio das tecnologias da informação em um modelo gerencial.

Patrimonialismo

O patrimonialismo é uma forma de dominação exercida com base em direito pessoal, mesclada com elementos tradicionais em que a sujeição ao chefe ocorre de forma instável. Além do patrimonialismo, existem outras formas de dominação tradicional que se confundem com a gerontocracia (o poder governamental cabe aos mais velhos), bem como o patriarcalismo (onde o poder é conferido a uma determinada família) e o feudalismo (consiste em contrato de status e é regido pelo sentimento de fidelidade pessoal entre ambos) (WEBER, 1999).

Segundo Weber (1999), no patrimonialismo o poder político se confunde com o poder doméstico do governante, ou seja, o gestor assume o direito de soberano envolvido com a sua percepção do fenômeno para tomar decisões no exercício de suas funções. Assim, os interesses pessoais de gestores, administradores e servidores públicos se confundem com o interesse da administração, pois a forma de administração se baseia no livre-arbítrio e nas considerações pessoais.

Bresser Pereira (1997) entende o patrimonialismo como a incapacidade de distinguir o patrimônio público dos bens privados. O termo patrimonialismo surgiu nos estudos sobre o Brasil cuja finalidade era caracterizar a apropriação de recursos estatais por funcionários públicos, agentes políticos e organizações privadas. Assim, a incapacidade que a administração pública tem de romper com a prática patrimonial promove o surgimento de uma nova modalidade conhecida como neopatrimonialismo ou patrimonialismo moderno. Schwartzman (1988), afirma que é nesse contexto que o estado moderno se constrói às margens das revoluções burguesas se tornando patrimoniais:

Este patrimonialismo moderno, ou “neopatrimonialismo”, não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um “estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio”, ou seja, pela burocracia e pela chamada “classe política” (Schwartzman, 1988, p.59-60).

Mesmo com a introdução da burocracia, o nepotismo e a corrupção conviviam claramente na administração pública brasileira. No Estado desenvolvimentista dos anos 30 aos 80, “a administração burocrática era uma forma de apropriação daqueles que pertenciam à nova classe média de burocratas e tecnocratas” em que os excedentes provenientes da economia eram divididos entre os capitalistas e burocratas que utilizavam o controle político do Estado para enriquecimento próprio (Bresser Pereira, 1997, p. 12).

Burocracia

Para Max Weber (1958), a burocracia é definida como um tipo de poder, ou dominação racional-legal, constituído da mesma forma que o patriarcalismo e o patrimonialismo. Entretanto, o sistema burocrático possui elementos que favorecem o capitalismo, como a divisão do trabalho. É realizada de forma racional, com o ideal de alcançar objetivos pré-estabelecidos e administrados conforme critérios de eficiência e foco no aumento de produtividade.

No Brasil, o modelo de administração burocrática teve início nos governos do período de 1930 a 1945, mais precisamente com a criação de órgãos e empresas estatais e a reestruturação do funcionalismo, direcionando a profissionalização da burocracia nos moldes do modelo weberiano clássico. Nesse sentido, regras meritocráticas foram adotadas para valorizar o quadro de pessoal do governo federal, como a implementação de concurso público, estabilidade no emprego e organização de carreira (Cavalcante *et al.*, 2017).

Segundo Carvalho (2011), as mudanças que promoveram a racionalização burocrática do serviço público ocorreram com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP em 1938. Essas mudanças estiveram sob a influência da organização do serviço civil norte-americano.

Apesar do salto de modernidade, com relação ao período patrimonial, a implementação do modelo de administração burocrática apresentou problemas de ineficiência do Estado no processo que levou à necessidade de uma gestão pública mais moderna. Nesse contexto, surge o New Public Management que foi difundido no país com o anseio de reformas mais profundas na administração pública.

Gerencialismo

Segundo Pollitt *et al.* (2002), a reforma gerencial variou conforme o contexto político-institucional em consonância com o sistema político-administrativo e culturas administrativas de cada estado-nação.

Bresser Pereira (1998) aponta diferenças importantes na modernização das estruturas estatais de vários países. Segundo o autor, a reforma administrativa da Grã-Bretanha é a mais equilibrada e mais bem-sucedida, visto que nesse país houve reformulações profundas da administração pública por meio da reestruturação de departamentos de sistemas de informações gerenciais, do controle orçamentário pautado nos centros de custos, da profissionalização dos serviços públicos, da flexibilização institucional, dentre outras.

Segundo Keinert (2007), o termo público significa aquilo que é de todos e para todos, ou seja, a coisa pública (res pública) é de interesse público. Podendo-se entender também como algo ligado às relações econômicas, políticas e sociais que interferem na produção do espaço público. Assim, a autora revela que a administração pública brasileira evoluiu de um paradigma patrimonialista, com a primeira reforma, para o modelo burocrático (racional legal) baseado nos princípios ideológicos de Max Weber e alcançando o gerencialismo.

A autora evidencia que o foco da eficiência da administração pública está nas dimensões econômico-financeiras e institucional-administrativa do Estado, em oposição à dimensão político-cultural. Com o intuito de alcançar essa eficiência, a administração pública vem evoluindo e adotando modelos administrativos que melhor expressam a realidade em que as instituições se encontram.

Apesar do modelo gerencialista ser o indicado para a administração pública atual, para dar respostas às demandas que o mundo moderno impõe, o modo patrimonialista de gerir e governar o Estado ainda faz parte do dia a dia da administração em todos os níveis governamentais (Vieira, 2008).

Segundo (Bouilloud et al.; Lécuyer, 1994, *apud* Gaulejac, 2007, p.64), o novo gerencialismo público surgiu no Brasil no século XXI, marcado pela difusão da gestão definida como: “conjunto de técnicas destinadas a pesquisar a organização da melhor utilização dos recursos financeiros, materiais e humanos para garantir a perenidade da empresa”. O termo é conhecido internacionalmente como *New Public Management*, modelo americano que influenciou países capitalistas a trilharem caminhos mais liberais com ideologias voltadas para desregulamentações, para a concorrência entre agências e serviços, avaliações da performance pelas sanções financeiras das políticas postas em prática, focando nas leis de mercado (Gaulejac, 2007).

Por outro lado, existem divergências na aplicação do modelo gerencial na administração pública. Há aqueles que defendem que o gerencialismo facilita o alcance da eficiência dos atos administrativos, outros defendem que neutraliza o controle do Estado que geralmente ocorre com o modelo burocrático. Alguns defendem que o modelo gerencial deve mesclar-se com o modelo burocrático para que o controle estatal não seja afetado negativamente. Segundo Vogel (2012), a legitimidade, a superioridade ou o não uso do modelo gerencial são produtos de discurso daqueles que defendem e dos que são contra esse modelo de administração. Diefenbach (2009) afirma que a implantação do *New Public Management* nas organizações públicas pode estabelecer uma lógica de mercado, contribuindo para a mercantilização dos serviços públicos. O autor destaca diversos aspectos considerados negativos não só para a instituição pública, mas também para os indivíduos e a sociedade. Aspectos como: inconsistências do conceito; centralização; foco na mudança como capacidade organizacional; padronização e formalização da gestão; vigia e controle dos servidores ao mesmo tempo em que se exige deles proatividade e outras atitudes do *business-like*. O autor conclui que o *New Public Management* pode criar um novo valor para o serviço público baseado na quantificação e monetarização, afetando negativamente o compromisso com a imparcialidade, igualdade social, integridade e equidade, atributos necessários no serviço público (Klein, 2008; Denhardt, 2000).

Tragtenberg (1980) fez duras críticas ao gerencialismo em 1970; segundo ele, a constante utilização do termo *Management* tinha o objetivo de esconder os conflitos e as dificuldades psicológicas sob a suposição de relações organizadas pelas técnicas neutras e pela eficiência. Gaulejac (2007) entende que o gerencialismo nas organizações públicas impõe uma lógica de racionalidade influenciada por modelos matemáticos, criando a necessidade de adequação às condições normais e ideais, buscando otimização e eficácia. Essa busca contribui para que o fator humano seja tido como recurso a ser explorado conforme a lógica produtivista (Gaulejac, 2007).

Por outro lado, o modelo de gestão gerencial é defendido por autores consagrados no tema, como Bresser Pereira (1995), como um modelo que rompe com as velhas práticas patrimonialistas e clientelistas, que procura melhorar o modelo clássico burocrático com hierarquia rígida e centralizada baseada nos processos e não no resultado. O autor explica que o gerencialismo na administração pública brasileira procura trazer a mesma revolução administrativa que ocorreu na administração das empresas do setor privado, por meio da flexibilização da descentralização dos processos de trabalho e decisão, do controle de resultados em vez do controle de processos, e da ênfase na qualidade e eficiência dos serviços prestados aos usuários.

Bresser Pereira (2010, p. 116) afirma que:

Do ponto de vista administrativo, a transição do Estado Burocrático para o Estado Gerencial revelou-se um instrumento fundamental das sociedades modernas para neutralizar a ideologia neoliberal que buscava diminuir o tamanho do Estado, na medida em que, ao tornar mais eficiente (embora jamais tão

eficiente como gostaríamos) a provisão dos serviços sociais públicos ou coletivos, legítima o próprio Estado Social e garante seu aprofundamento futuro.

MÉTODO

A pesquisa possui abordagem qualitativa, pois se trata de uma investigação empírica realizada no local de ocorrência do fenômeno (Vergara, 2011). O trabalho é descritivo, pois, segundo Gil (2008), as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição de características de determinada população ou fenômeno. A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, pois, conforme Yin (2010), o objeto deste tipo de investigação é uma entidade, pessoa ou um grupo de pessoas.

A técnica utilizada para análise de dados foi o processo de mapa causal, que, segundo De Sordi *et al.* (2014), é uma representação matemática de relações causais entre variáveis. É uma técnica pouco utilizada por pesquisadores brasileiros, mas bastante utilizada por pesquisadores norte-americanos e europeus. A técnica de mapa causal foi utilizada, inicialmente, em ciências sociais aplicadas para estudar padrões de cognição nas organizações (Bugon; Weick; Binkhorst, 1977; Voyer; Faulkner, 1986).

Mapa Causal

Segundo De Sordi *et al.* (2014), o mapa causal pode ser aplicado por pesquisadores que necessitam associar causas e identificar a interferência entre elas. É uma técnica composta de uma matriz quadrada que associa todas as causas entre si, prevendo análises abrangentes. O mapa causal atua no campo dos arquétipos sistêmicos, que exige a observação do funcionamento de todas as variáveis dentro de um sistema. A técnica permite, de forma clara, o entendimento de problemas complexos por meio de algoritmos matemáticos, que, por sua vez, podem indicar causas potenciais para a geração de problemas, como os *loops* explosivos (De Sordi *et al.*, 2014).

Para De Sordi *et al.* (2014), os *loops* são a ocorrência de duas variáveis impactando-se mutuamente. Há formação de *loops* quando uma variável influencia a outra que exerce influência recíproca. O autor classifica os *loops* em três tipos: os *loops* de amplificação de desvios, os *loops* de limitação de desvios e os *loops* explosivos.

- *loops* de amplificação de desvios: As variáveis correlacionadas são diretamente proporcionais e inversamente proporcionais. Podem ser reconhecidos pelas ocorrências monótonas sequenciais existentes no fenômeno.
- *loops* de limitação de desvios: O aumento ou a diminuição de uma variável interfere no funcionamento de uma outra variável correlacionada.
- *loops* explosivos (pacotes explosivos): É o cruzamento dos *loops* de amplificação com os *loops* de limitação, transformando-os em pacotes explosivos.

Nesse trabalho será utilizado o *loop* explosivo para verificar a interferência e geração de problemas das seguintes variáveis: práticas e procedimentos patrimoniais; ineficiência administrativa; alunos e usuários insatisfeitos com os serviços; clima organizacional ruim; imutabilidade da cultura organizacional; incapacidade dos servidores de romper com as práticas patrimoniais e gestores inabilitados para lidar com mudanças.

A pesquisa seguirá os seguintes passos básicos descritos no quadro 1:

Quadro 1 - Síntese sequencial da técnica de pesquisa.

01	Identificação de causas associadas ao problema
02	Identificação de influência entre as causas
03	Identificação das causas que mais influenciam o sistema
04	Identificação de loops sistêmicos

Fonte: De Sordi et al. (2014). Adaptado.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Identificação de Causas Associadas ao Problema

Após a observação participante do pesquisador (servidor da instituição) e em entrevista não estruturada com colegas de trabalho dentro da instituição, o número de causas foi reduzido às 7 variáveis, levando em consideração os fatores sinônimos e os fatores que foram mencionados por apenas uma pessoa. Portanto, as causas associadas aos problemas são: práticas e procedimentos patrimoniais; ineficiência administrativa; alunos e usuários insatisfeitos com os serviços; clima organizacional ruim; imutabilidade da cultura organizacional; incapacidade dos servidores de romper com as práticas patrimoniais e gestores inabilitados para lidar com mudanças.

Identificação de Influência entre as Causas

Para identificar o relacionamento existente em cada variável, adotou-se o seguinte critério. Relacionamento causal será representado pelo número 1 (um), o negativo pelo número -1 (menos um), e a inexistência de relacionamento causal por 0 (zero).

Assim, após a realização da análise cruzada das causas, as variáveis se comportaram da seguinte forma:

Tabela 1 - Síntese da análise cruzada do mapa causal em arquétipo sistêmico.

	1-Práticas e procedimentos patrimoniais	2- Ineficiência administrativa	3 - Alunos e usuários insatisfeitos com o serviços	4-Imutabilidade da cultura organizacional	5-Incapacidade dos servidores de romper com as práticas patrimoniais	6-Gestores inabilitados para lidar com mudanças	7- Clima organizacional ruim
1 Práticas e procedimentos patrimoniais	0	1	1	0	-1	-1	1
2 Ineficiência administrativa	0	0	1	0	-1	1	1
3 Alunos e usuários insatisfeitos com o serviços	0	0	0	0	-1	-1	1
4 Imutabilidade da cultura organizacional	1	1	0	1	-1	1	1
5 Incapacidade dos servidores de romper com as as práticas patrimoniais	1	1	1	1	0	1	1
6 Gestores inabilitados para lidar com mudanças	1	1	1	1	1	0	1
7 Clima organizacional ruim	1	1	1	-1	1	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Resumindo o quadro 2, temos:

- A variável (práticas e procedimentos patrimoniais) não se relaciona consigo mesma, portanto, foi atribuído o valor 0 (zero).
- A variável (prática e procedimentos patrimoniais) promove a (ineficiência administrativa), a (insatisfação de alunos e usuários com os serviços) e o (clima organizacional ruim).
- A variável (ineficiência administrativa) não influencia a (variável prática e procedimentos patrimoniais) nem se relaciona consigo mesma. Mas afeta negativamente as variáveis (alunos e usuários insatisfeitos com os serviços) e (clima organizacional ruim).
- A variável (alunos e usuários insatisfeitos com os serviços) não influencia a variável (práticas e procedimentos patrimoniais), nem a variável (ineficiência administrativa). Não se relaciona consigo mesmo, mas influencia o clima organizacional da instituição.
- A variável (clima organizacional) não influencia as práticas e procedimentos patrimoniais, mas interfere negativamente nas variáveis (ineficiência administrativa) e (alunos e usuários insatisfeitos com os serviços) e não se relaciona consigo mesma.

Identificação das causas que mais influenciam o sistema

Para tanto, foi realizado o somatório dos valores absolutos do mapa causal, que informa o quanto ela interfere em outras causas (somatório da linha, *outdegree*) e o quanto ela é influenciada pelas outras causas (somatório da coluna, *indegree*) (Wasserman; Faust, 1994).

Tabela 2 - Mapa causal para o problema “cultura patrimonialista da UFG”.

	1-Práticas e procedimentos patrimoniais	2-Ineficiência administrativa	3-Alunos e usuários insatisfeitos com o serviços	4-Imutabilidade da cultura organizacional	5-Incapacidade dos servidores de romper com as práticas patrimoniais	6-Gestores inabilitados para lidar com mudanças	7-Clima organizacional ruim	Outdegree(Σ valores absolutos da linha)
1-Práticas e procedimentos patrimoniais	0	1	1	0	-1	-1	1	5
2-Ineficiência administrativa	0	0	1	0	-1	1	1	4
3-Alunos e usuários insatisfeitos com o serviços	0	0	0	0	-1	-1	1	3
4-Imutabilidade da cultura organizacional	1	1	0	1	-1	1	1	6
5-Incapacidade dos servidores de romper com as as práticas patrimoniais	1	1	1	1	0	1	1	6
6-Gestores inabilitados para lidar com mudanças	1	1	1	1	1	0	1	6
7-Clima organizacional ruim	1	1	1	-1	1	0	0	5
Indegree (Σ valores absolutos colunas)	4	5	5	4	6	5	6	35

Fonte: De Sordi et al. (2014). Adaptado pelo autor.

O somatório dos valores modulares (absolutos) da linha da tabela 2 informa o quanto as variáveis das linhas são influenciadas pelas outras causas das colunas (somatório da coluna). Segundo Wasserman; Faust, (1994) o *outdegree*, soma das linhas, é a influencia de uma causa sobre as outras causas. O *indegree* representa a soma dos valores absolutos da coluna. Os valores de *outdegree* para as quatro causas das variáveis no mapa causal estão na última coluna e os da variável *indegree* na última linha.

Portanto, a variável *outdegree* para a causa práticas e procedimentos patrimoniais apresenta valor 3, isso significa que essa variável influencia todas as outras variáveis do mapa causal. No entanto, o arquétipo sistêmico do mapa causal evidenciou que as variáveis 2, 3 e 4 não exercem influência na variável 1.

A variável que tem maior influência nas causas descritas no mapa, índice de influência líquida, é obtida a partir da subtração dos graus de saída (*outdegree*) e de entrada (*indegree*) (Nelson; Mathews, 1991).

Esse índice, calculado na tabela 3, é útil para determinar quais as causas possuem o maior potencial para melhorar o desempenho organizacional com o mínimo de esforço possível (De Sordi *et al.*, 2014).

Tabela 3 - Índice de influência líquida.

	1-Práticas e procedimentos patrimoniais	2 -Ineficiência administrativa	3 - Alunos e usuários insatisfeitos com o serviços	4-Imutabilidade da cultura organizacional	5-Incapacidade dos servidores de romper com as prática patrimoniais	6-Gestores inabilitados para lidar com mudanças	7- Clima organizacional ruim
<i>Outdegree</i> (grau de saída)	5	4	3	6	6	6	5
<i>Indegree</i> (grau de entrada)	4	5	5	4	6	5	6
Índice de influencia líquida	1	-1	-2	2	0	1	-1

Fonte: De Sordi *et al.* (2014). Adaptado pelo autor.

A variável imutabilidade da cultura organizacional, cujo índice de influência líquida representa a variável de maior valor. Essa variável influencia as outras seis variáveis. No entanto, é influenciada por apenas uma variável, possivelmente a variável 1 (prática e procedimentos patrimoniais). Assim, é importante a identificação das variáveis que se influenciam reciprocamente em movimento sistêmico, ou seja, em *loop* (De Sordi *et al.*, 2014).

Identificação de Loops Sistêmicos

A identificação de *loops* sistêmicos consiste basicamente em termos matemáticos que procuram a ocorrência de efeitos causais mútuos na linha/coluna da matriz e na coluna/linha da matriz. Se houver ocorrência simultânea, haverá *loop*. Assim, as variáveis (prática e procedimentos patrimoniais 1) influenciam positivamente a (ineficiência administrativa 2), (alunos e usuários insatisfeitos com os serviços 3) e o clima organizacional e vice-versa. A variável (ineficiência administrativa 2) é influenciada pelas variáveis (alunos e usuários insatisfeitos com os serviços 3), (gestores inabilitados para lidar com mudanças 6) e (clima organizacional ruim 7). As variáveis (incapacidade dos servidores de romper com as práticas patrimonialistas 5) e (gestores inabilitados para lidar com mudanças 6) influenciam e são influenciadas pelas variáveis 1, 2, 3, 4 e 7. A variável (clima organizacional ruim) influencia e é influenciada por três variáveis, a (ineficiência administrativa) (alunos e usuários insatisfeitos com os serviços) e a (incapacidade dos servidores romperem com as velhas práticas patrimoniais).

No entanto, para evitar erros e obter credibilidade na análise do *loop*, foi analisado de forma científica, ou seja, por uma operação matricial resultante de (A o AT).

Figura 1 - Operações matriciais para obtenção de *loops*.

$$\begin{aligned}
 A &= \begin{pmatrix} 0 & 1 & 1 & 0 & -1 & -1 & 1 \\ 0 & 0 & 1 & 0 & -1 & 1 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & -1 & -1 & 1 \\ 1 & 1 & 0 & 1 & -1 & 1 & 1 \\ 1 & 1 & 1 & 1 & 0 & 1 & 1 \\ 1 & 1 & 1 & 1 & 1 & 0 & 1 \\ 1 & 1 & 1 & -1 & 1 & 0 & 0 \end{pmatrix} & A^T = \begin{pmatrix} 0 & 1 & 1 & 0 & -1 & -1 & 1 \\ 0 & 0 & 1 & 0 & -1 & 1 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & -1 & -1 & 1 \\ 1 & 1 & 0 & 1 & -1 & 1 & 1 \\ 1 & 1 & 1 & 1 & 0 & 1 & 1 \\ 1 & 1 & 1 & 1 & 1 & 0 & 1 \\ 1 & 1 & 1 & -1 & 1 & 0 & 0 \end{pmatrix} \\
 A \circ A^T &= \begin{pmatrix} 0 & 0 & 0 & 0 & -1 & -1 & -1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & -1 & 1 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & -1 & -1 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & -1 & -1 \\ -1 & -1 & -1 & 1 & 0 & 1 & 1 \\ -1 & 1 & -1 & -1 & 1 & 0 & 0 \\ 1 & 1 & 1 & -1 & 1 & 0 & 0 \end{pmatrix}
 \end{aligned}$$

Fonte: Desenvolvido pelo autor.

A operação matricial ocorreu pela multiplicação de cada elemento da matriz A pela matriz A^T , ou seja, $A \cdot A^T$.

Para obtenção da presença de *loops* explosivos no mapa causal em análise, foram analisados alguns indicadores do total de *loops* com valor superior a 1.

Tabela 4 - Matriz de *loops* relacionada às variáveis.

	1-Práticas e procedimentos patrimoniais	2 -Ineficiência administrativa	3 - Alunos e usuários insatisfeitos com os serviços	4-Imutabilidade da cultura organizacional	5-Incapacidade dos servidores de romper com as práticas patrimoniais	6-Gestores inabilitados para lidar com mudanças	7- Clima organizacional ruim
1 Práticas e procedimentos patrimoniais	0	0	0	0	-1	-1	-1
2 Ineficiência administrativa	0	0	0	0	-1	1	1
3 Alunos e usuários insatisfeitos com os serviços	0	0	0	0	-1	-1	1
4 Imutabilidade da cultura organizacional	0	0	0	0	1	-1	-1
5 Incapacidade dos servidores de romper com as práticas patrimoniais	-1	-1	-1	1	0	1	1
6 Gestores inabilitados para lidar com mudanças	-1	1	-1	-1	1	0	0
7 Clima organizacional ruim	1	1	1	-1	1	0	0
Total de <i>loops</i>	-1	1	-1	-1	0	-1	1

Fonte: Elaborada pelos autores.

A presença de valores negativos na matriz de *loops* anula os números positivos, evitando a ocorrência de *loops* explosivos. Por esse motivo, não foram considerados valores absolutos na soma das colunas da matriz de *loops*.

Portanto, as colunas 2 e 7 apresentaram maiores valores de *loops* na matriz. Isso significa que as variáveis (Ineficiência administrativa) e (Clima organizacional ruim) estão em *loop*, ou seja, são as variáveis que mais influenciam o sistema e que mais afetam negativamente a administração da instituição estudada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Universidade Federal de Goiás – UFG, criada na década de 1960, construiu sua cultura organizacional com elementos que caracterizam o modelo patrimonial. Após esse período, houve no país a preocupação dos governos em equalizar a eficiência da prestação de serviços à sociedade. Assim, buscou a implantação do modelo burocrático e gerencial na administração pública brasileira com o intuito de adaptar a cultura organizacional existente.

O trabalho teve o objetivo de estudar as implicações de 7 variáveis na cultura organizacional da UFG com o intuito de responder à seguinte questão de pesquisa: As práticas e procedimentos patrimonialistas existentes na UFG são causados pela falta de um planejamento estratégico voltado para o modelo de administração gerencial devidamente mesclado com o modelo burocrático? A pesquisa evidenciou que as variáveis estão em *loop* sistêmico e que, portanto, promovem a utilização de práticas patrimoniais pelos servidores do setor operacional, administradores do nível tático e gestores que atuam na administração estratégica da universidade. Após a observação participante do pesquisador e em conversa informal com colegas de trabalho das diversas unidades acadêmicas da instituição, pode-se observar comportamentos de servidores, administradores e gestores voltados para as práticas patrimoniais. As variáveis escolhidas para a análise foram: práticas e procedimentos patrimoniais; ineficiência administrativa; alunos e usuários insatisfeitos com os serviços; clima organizacional ruim; imutabilidade da cultura organizacional; incapacidade dos servidores de romper com as práticas patrimoniais e gestores inabilitados para lidar com mudanças. Após a análise dos dados por meio do método causal, concluiu-se que essas variáveis estão em *loop* sistêmico. Isso significa que todas as variáveis estão exercendo influência entre si simultaneamente, ou seja, a prática e os procedimentos patrimoniais provocam a ineficiência administrativa que leva à insatisfação com os serviços prestados, afetando negativamente o clima organizacional da instituição. A inabilidade de lidar com mudanças, por parte dos gestores do nível estratégico, causa a incapacidade dos servidores que atuam nos níveis tático e operacional de romper com as práticas patrimoniais, sendo que as ações de todas essas variáveis implicam diretamente na imutabilidade da cultura organizacional. Entretanto, ficou evidente na análise dos dados que a variável Imutabilidade da cultura organizacional é a que mais impacta no sistema de causa e efeito, pois apresenta índice de influência líquida mais forte. Segundo De Sordi *et al.* (2014), a identificação dessa variável é importante para sabermos qual a variável que tem maior potencial para melhorar o desempenho organizacional com o mínimo de esforço. Assim, para que a universidade consiga melhorar o sistema funcional da instituição, seria necessário começar com essa variável. No entanto, talvez fosse necessário a adoção, pelos gestores do nível estratégicos, a cultura clã que se caracteriza pela flexibilização na mudança da cultura existente na organização, com foco no ambiente interno, integração com a realidade da instituição, além de adotar valores e objetivos compartilhados, coesão entre os servidores dos diversos níveis hierárquicos, participação, senso de pertencimento, desenvolvimento de pessoas, trabalho em equipe, programa de desenvolvimento humano e compromisso corporativo para servidores técnicos administrativos e professores (Cameron, Quinn, 2006).

Concentrar esforços na variável “Imutabilidade da Cultura Organizacional” com o intuito de alcançar um modelo de administração gerencial é de suma importância para que a instituição seja eficiente e eficaz na prestação de serviços. Assim, precisaria mexer pouco com as outras seis variáveis. No entanto, no contexto da UFG, a padronização das rotinas administrativas da instituição com cunho gerencial só seria possível com a iniciativa dos dirigentes da universidade que ocupam cargos

de Reitoria e Pró-Reitorias, do nível estratégico. Assim, a construção e as regras claras de como deve proceder cada procedimento administrativo e a padronização dentro da universidade podem influenciar a cultura patrimonialista, modificando-a conforme a constituição e o amadurecimento da nova cultura. Assim, com base nas implicações das sete variáveis na cultura da UFG, concluiu que as práticas e procedimentos patrimoniais da instituição ocorrem devido à inércia dos gestores da administração estratégica. Talvez por incapacidade de lidar com mudanças culturais ou por oportunidade e conveniência.

No entanto, outras variáveis também podem promover, decisivamente, o uso de práticas patrimoniais pelos servidores da instituição estudada, como por exemplo, a falta de conhecimento dos servidores que atuam no nível operacional, tático e estratégico, dos modelos de administração e a importância do controle racional da burocracia bem como, vontade política dos gestores que ocupam cargos eletivos e conveniência do modelo atual, pois a implementação de mudanças culturais requer esforços e desgastes institucionais. Seria interessante que outras pesquisas explorassem melhor esse tema, principalmente a existência de outras variáveis que impliquem diretamente na inércia dos gestores de organizações públicas em persistirem nas práticas patrimoniais, uma vez que essa prática é recorrente em administrações de prefeituras municipais e outras administrações estaduais e federais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública** [online], 2007, vol.41, p.67-86.
- ALVESSON, M. **Understanding organizational culture**. London, UK: Sag. 2013.
- BUGON, M.; WEICK, K.; BINKHORST, D. Cognition in organizations: An analysis of the Utrecht Jazz Orchestra. **Administrative Science Quarterly**, v. 22, n. 4, p. 606-639, 1977.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Cidadania e res pública: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política**, Porto Alegre, v. 1, p. 99-144, 1997.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90 – lógica e mecanismos de controle**, Lua Nova. n. 45, p. 49-95. 1998.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do aparelho de Estado e a Constituição brasileira**. Brasília, Mare/Enap, 1995.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Democracia, Estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, 50 (1), 112-116. 2010.
- CAMERON, K. S.; QUINN, R. E.. **Diagnosing and changing organizational culture – Based on the competing values framework**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2006

CARVALHO, E. **O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores — do período colonial a 1930**. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). Burocracia e ocupação no setor público brasileiro. Brasília: Ipea, 2011. cap. 1.

CAVALCANTE, P. CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 51(1):1-26, jan./fev. 2017.

DE SORDI, J. O. ; NELSON, R. E.; BIANCHI, E. Mapa causal e o ensino de arquétipos sistêmicos. **Organizações em contexto**, São Bernardo do Campo, ISSN 1982-8756 • Vol. 10, n. 19, jan.-jun. 2014.

DIEFENBACH, T. New Public Management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic enlightenment. **Public Administration**, v. 87, n. 4, p. 892-909, 2009.

TRAGTENBERG, M. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: Moraes. 1980.

FREITAS, M. E. **Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma?** Ed. FGV, 2006.

GAULEJAC, Vicent. **Gestão como doença social: Ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Tradução: Ivo Storniolo. São Paulo: Ideias & Letras, 2007.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2007.

KLEIN, N. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. trad. Vania Cury. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

NELSON, R. E.; MATHEWS, K. M. Cause maps and social network analysis in organizational diagnosis. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 27, n. 3, p. 379-397, 1991.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, jul./set. 2002.

ROBBINS, S. P. **Comportamento organizacional**. 9a ed. Pretence Hall, São Paulo. (2005).

ROBBINS, S. P.; JUDGE, T. A. **Organizational Behavior**. 15. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2012.

RUSSO, G. M. **Diagnóstico da cultura organizacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SCHEIN, E. H. **Cultura organizacional e liderança**. Atlas, São Paulo. 2009.

SCHEIN, E. **Cultura Organizacional e liderança**. São Paulo: Atlas, 2010.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

VIEIRA, R. E. Administração pública democrática no estado de direito: o novo serviço público no cenário brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, 4 (4). 2008.

VOGEL, R. Framing and counter-framing new public management: the case of Germany. **Public Administration**, v. 90, n. 2, p. 370-392, 2012.

WARRICK, D. D.; MILLIMAN, J. F.; FERGUSON, J. M. Building high performance cultures. **Organizational Dynamics**, v. 1, i. 45, p. 64-70, 2016.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social network analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora UnB, v.2, 1999.

WEBER, M. **The social psychology of the world religions**, em Max Weber. Nova York: Oxford University Press. 1958.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre, Bookman, 2010.