

Castro, Denise Gutierrez; Kubo, Edson Keyso de Miranda; Farina, Milton Carlos
A atuação de administradores de empresas em órgãos públicos: a
identificação organizacional diante de uma formação voltada a negócios
Cadernos EBAPE.BR, vol. 16, núm. 2, 2018, Abril-Junho, pp. 186-203
Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

DOI: 10.1590/1679-395158911

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323257391003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

A atuação de administradores de empresas em órgãos públicos: a identificação organizacional diante de uma formação voltada a negócios

DENISE GUTIERREZ CASTRO¹

EDSON KEYSO DE MIRANDA KUBO²

MILTON CARLOS FARINA²

¹UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC (UFABC), SANTO ANDRÉ – SP, BRASIL

²UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL (USCS), SÃO CAETANO DO SUL – SP, BRASIL

Resumo

A identificação organizacional é um tema recorrente no estudo de aspectos comportamentais em diferentes organizações. O objetivo desta pesquisa foi analisar como se configura a identificação organizacional de servidores públicos de uma universidade federal, que exercem cargo de administradores e que são formados em Administração de Empresas. Por meio da observação de documentos oficiais da instituição, entrevistas semiestruturadas foram analisadas com o programa computacional *Atlas TI 7.0*, e com base em observação participante foi realizado um estudo de caso em uma instituição brasileira de Ensino Superior do governo federal, que contou com o apoio oficial de seu reitor e com a aprovação de seu comitê de ética em pesquisa. Procedeu-se à análise da identificação organizacional segundo o modelo proposto para um mapa de identificação e um mapa de frustração (KREINER e ASHFORTH, 2004; ROCHA e SILVA, 2007). Com a identificação com a organização contribuem a estabilidade, a qualidade de vida, as oportunidades de capacitação, a flexibilidade para propor novos fluxos de trabalho e a convivência com pessoas capacitadas. Não obstante, as decisões políticas, a falta de continuidade dos trabalhos, a ausência de procedimentos definidos, o plano de carreira, a falta de planejamento de ações, os problemas de comunicação, a burocacia, a carga de trabalho desigual e o conhecimento de legislações específicas resultam em frustração, no contexto da racionalidade do gerencialismo. Portanto, o processo de identificação desses servidores se mostrou ambivalente e a formação em Administração de Empresas foi um dos fatores que mais contribuiu com esse tipo de identificação.

Palavras-chave: Identificação organizacional. Administração pública. Administração de empresas.

The performance of business managers in public agencies: organizational identification in the face of a business-oriented background

Abstract

Organizational identification is a recurring theme in the study of behavioral aspects in different organizations. This research aims to analyze the identification of civil servants of a federal University, who are managers graduated in business administration. Through the observation of official documents, and semi-structured interviews analyzed with the software *Atlas TI 7.0*, and participant observation, a case study was carried out in a Brazilian Higher Education Institution of the Federal Government. The study counted on the support of the Rector and the approval of the institution's Ethics Committee. The analysis for organizational identification was carried out using the proposed model based on a map of identification and a map of frustration (KREINER and ASHORTH, 2004; ROCHA and SILVA, 2007). Stability, quality of life, training opportunities, the flexibility to propose new workflows and living together with resourceful persons contribute to organizational identification. On the other hand, political decisions, lack of work continuity, absence of defined procedures, career plan, lack of planning of actions, communication problems, bureaucracy, uneven workload and knowledge of specific legislation leads to frustration, under the context of the managerial rationality. Therefore, the identification process of these civil servants was ambivalent and their educational background in business administration was one of the factors that contributed most to this identification.

Keywords: Organizational identification. Public Administration. Business Administration.

El desempeño de los administradores de empresas en organismos públicos: la identificación organizacional frente a una formación orientada a los negocios

Resumen

La identificación organizacional es un tema recurrente en el estudio de aspectos comportamentales en diferentes organizaciones. El objetivo de esta investigación fue analizar cómo se configura la identificación organizacional de servidores públicos de una universidad federal, graduados en Administración de Empresas y que ejercen cargo de administradores. Por medio de la observación de documentos oficiales de la institución, entrevistas semiestructuradas analizadas con el software *Atlas TI 7.0* y de la observación participante, se realizó un estudio de caso en una institución brasileña de enseñanza superior del Gobierno Federal, que contó con el apoyo oficial del rector y con la aprobación del comité de ética. Se realizó un análisis de la identificación organizacional según el modelo propuesto de un mapa de identificación y un mapa de frustración (KREINER y ASHORTH, 2004; ROCHA y SILVA, 2007). A la identificación con la organización contribuyen la estabilidad, la calidad de vida, las oportunidades de capacitación, la flexibilidad para proponer nuevos flujos de trabajo y la convivencia con personas capacitadas. No obstante, las decisiones políticas, la falta de continuidad de los trabajos, la ausencia de procedimientos definidos, el plan de carrera, la falta de planificación de acciones, los problemas de comunicación, la burocacia, la carga de trabajo desigual y el conocimiento de legislaciones específicas resultan en frustración, bajo el contexto de la racionalidad del gerencialismo. Por lo tanto, el proceso de identificación de esos servidores se presentó como ambivalente y la formación en Administración de Empresas fue uno de los factores que más contribuyó a ese tipo de identificación.

Palabras clave: Identificación organizacional. Administración pública. Administración de empresas.

Artigo submetido em 24 de janeiro de 2016 e aceito para publicação em 3 de agosto de 2017.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395158911>

INTRODUÇÃO

Há, no Brasil, quando se compara o campo de atuação referente ao curso de Administração de Empresas e o curso de Administração Pública, grande chance de que um profissional formado em Administração de Empresas atue em um órgão público como administrador. Isso se deve ao fato de que o quadro de servidores técnico-administrativos é regido pela Lei n. 11.091/2005, que estabelece o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE). Nesse plano, estabelece-se como único requisito para exercer o cargo de administrador a formação superior em curso de graduação em Administração, seja ela pública ou de empresas. Contrariamente à posição defendida por Bresser-Pereira (2010), tal plano não leva em consideração as distinções e as peculiaridades existentes na administração pública, que não pode ser considerada semelhante à administração de empresas.

Para Bresser-Pereira (2010), o administrador de empresas não está apto a exercer de imediato um cargo de administrador público. Logo, é possível existirem conflitos de identificação organizacional entre as crenças do administrador de empresas e o órgão no qual esse profissional exercerá o papel de administrador público. Nos últimos anos, as pesquisas relacionadas aos aspectos comportamentais e de identificação organizacional ainda se mostram relevantes (CARDOSO, HANASHIRO e BARROS, 2016; CAVAZOTTE, ARAUJO e ABREU, 2017). Esse fato se deve, principalmente, ao reconhecimento da importância da relação entre a identidade do indivíduo e a organização.

No estudo dessa relação, o tema de identificação organizacional tem sido investigado pelas áreas de estudos organizacionais e do comportamento organizacional (CAVAZOTTE, ARAUJO e ABREU, 2017; CARDOSO, HANASHIRO e BARROS, 2016; FREITAS, 2010; CHREIM, 2002). A análise da identificação organizacional é realizada ao se considerar, de maneira geral, o nível em que o indivíduo se autodefine, ao levar em consideração as características da organização em que está situado. Para Ashforth e Mael (1989) e Lane (2000), a identificação organizacional é o processo por meio do qual as crenças do sujeito sobre a organização onde trabalha são referências para sua identidade. Isso significa que, por meio do processo de identificação organizacional, o indivíduo integra alguns atributos dessa organização em sua autodefinição.

Sob esse contexto, torna-se efetiva a compreensão de como esses profissionais oriundos de cursos de Administração de Empresas se identificam com os órgãos públicos em que atuam, as dificuldades enfrentadas no desempenho de sua função, entre outros fatores, como forma de compreender e colaborar com a identificação organizacional. Buscou-se, portanto, responder à pergunta: como se configura a identificação organizacional de servidores públicos de uma universidade federal, que exercem cargo de administradores e que são formados em Administração de Empresas?

Assim, este artigo está dividido em cinco partes, iniciando-se por esta introdução e pela apresentação do referencial teórico sobre identificação organizacional e administração pública. Depois disso, apresenta-se a metodologia da pesquisa, a análise e discussão dos resultados e, por último, a conclusão.

IDENTIFICAÇÃO ORGANIZACIONAL

São diversos os conceitos sobre o construto da identificação organizacional. Nesta seção, apresentam-se as concepções de identificação organizacional, ressaltando os aspectos similares e as diferenças entre os autores.

Em uma visão contemporânea, Ashforth, Harrison e Corley (2008) afirmam que a identificação organizacional é o processo pelo qual o indivíduo define a si, comunica essa definição aos outros e utiliza-se dela para guiar sua vida e seu trabalho. Essa identificação gera no funcionário o sentimento de que pertence à organização, o que influencia sua autoestima e o motiva ao autodesenvolvimento.

Segundo Fernandes, Marques e Carrié (2009), existe uma analogia positiva entre o desempenho e a identificação organizacional e uma analogia negativa entre a identificação organizacional e a rotatividade. Tais correlações podem demonstrar que existem diversas linhas de pesquisa para o fenômeno da identificação organizacional, o que indica a relevância de novos estudos sobre o tema (CARDOSO, HANASHIRO e BARROS, 2016; CAVAZOTE, ARAUJO e ABREU, 2017). Corroborando o pensamento de Fernandes, Marques e Carrié (2009), Fombelle, Jarvis, Ward et al. (2011) ressaltam que a identificação organizacional exerce influência em comportamentos organizacionais, como, por exemplo, a aprendizagem, a rotatividade, a produtividade e o desempenho das tarefas.

Quanto à percepção sobre a influência do ambiente de trabalho e a identificação organizacional, Berger e Luckmann (2005) afirmam que o ambiente e o grupo social em que os indivíduos estão inseridos colaboram com a construção da realidade e como eles a compreendem e interpretam as situações, isto é, se o local e as pessoas podem determinar o grau de identificação com a organização.

Kreiner e Ashforth (2004) apresentam um modelo expandido de identificação, de modo a demonstrar como se dá o processo de identificação organizacional e indicam que ela pode se manifestar em quatro dimensões: a) identificação neutra ou apática; b) superidentificação; c) desidentificação; e d) identificação ambivalente ou conflituosa (Figura 1).

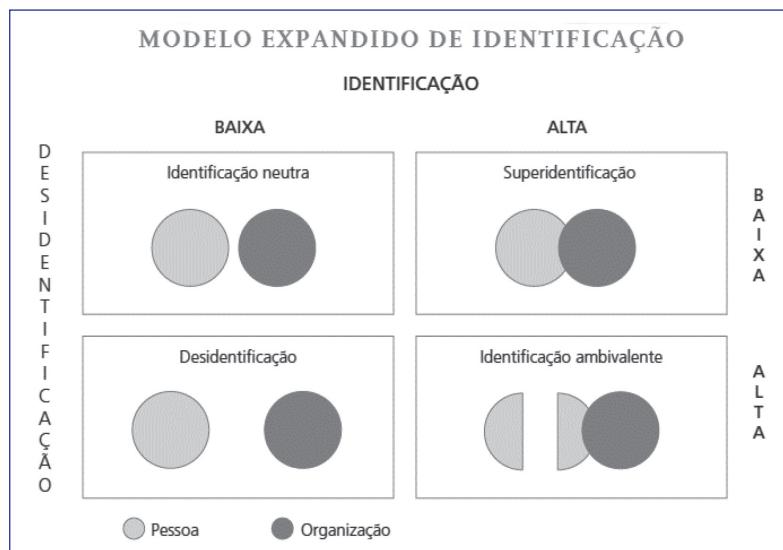
Tem-se o nível de superidentificação quando o trabalho é a prioridade máxima para um indivíduo e suas atitudes e pensamentos movem-se em torno de suas atividades profissionais. Dukerich, Kramer e Parks (1998) asseveram que, nesse caso, a identidade pessoal se compromete com a identidade pertencente à organização e sujeita-se a ela. Desse modo, os funcionários remetem à organização suas características individuais, por meio de projeção, e absorvem características dela como se fossem suas, por meio do processo de introjeção (PAGÉS, BONETTI, GOULEJAC et al., 1987). Os autores também afirmam que, nessa ocasião, há uma relação de dependência composta por um sentimento afetuoso do indivíduo com a empresa, o que gera consequências negativas, como a falta de senso crítico do indivíduo em relação às ações e às políticas organizacionais.

Oposta a essa dimensão há a desidentificação. Dukerich, Kramer e Parks (1998) constatam que o indivíduo se define como totalmente diferenciado da organização, ou seja, ele tem atributos e princípios divergentes dos defendidos pela organização. Então, conscientemente, ele segregá seus princípios pessoais dos da organização, ressaltando as diferenças entre o que é e o que não é. Tais situações agravam os sentimentos agressivos e de resistência ao que é determinado pelos representantes da organização.

Outra possível dimensão é a da identificação conflituosa ou ambivalente, na qual o indivíduo se identifica e, ao mesmo tempo, desidentifica-se com a organização ou com alguns de seus atributos. O indivíduo identifica-se, portanto, com certos aspectos da organização, que ele considera positivos, e desidentifica-se com outros, vistos como negativos.

Em um cenário de baixa identificação e baixa desidentificação, tem-se uma identificação neutra ou apática (DUKERICH, KRAMER e PARKS, 1998). Essa situação pode ser associada a um processo de autoproteção, no qual o indivíduo não estabelece uma identidade vinculada à organização, podendo desenvolver, em certo momento, uma cultura diferenciada dentro dela e passando a não se identificar com aquele grupo específico.

Figura 1
Modelo expandido de identificação



Fonte: Adaptada de Kreiner e Ashforth (2004, p. 6).

Há, na literatura, outras formas de se compreender o processo de identificação organizacional. Uma dessas formas foi desenvolvida no trabalho de Rocha e Silva (2007), o qual apresenta um conjunto de fatores que auxiliam o processo de identificação e outro conjunto de fatores que prejudicam o processo de identificação, que colabora para um cenário de desidentificação. Esses fatores foram reunidos em dois mapas: o mapa da identificação e o mapa da frustração.

O mapa da identificação aponta para aspectos que contribuem para que os empregados se identifiquem com uma organização e mantenham essa identificação em um contexto de mudanças. O mapa da frustração, por sua vez, apresenta os aspectos que contribuem para frustrar os indivíduos em relação à sua organização e dificultam sua identificação com ela.

A Figura 2 apresenta o mapa da identificação proposto por Rocha e Silva (2007).

Figura 2
Mapa da identificação

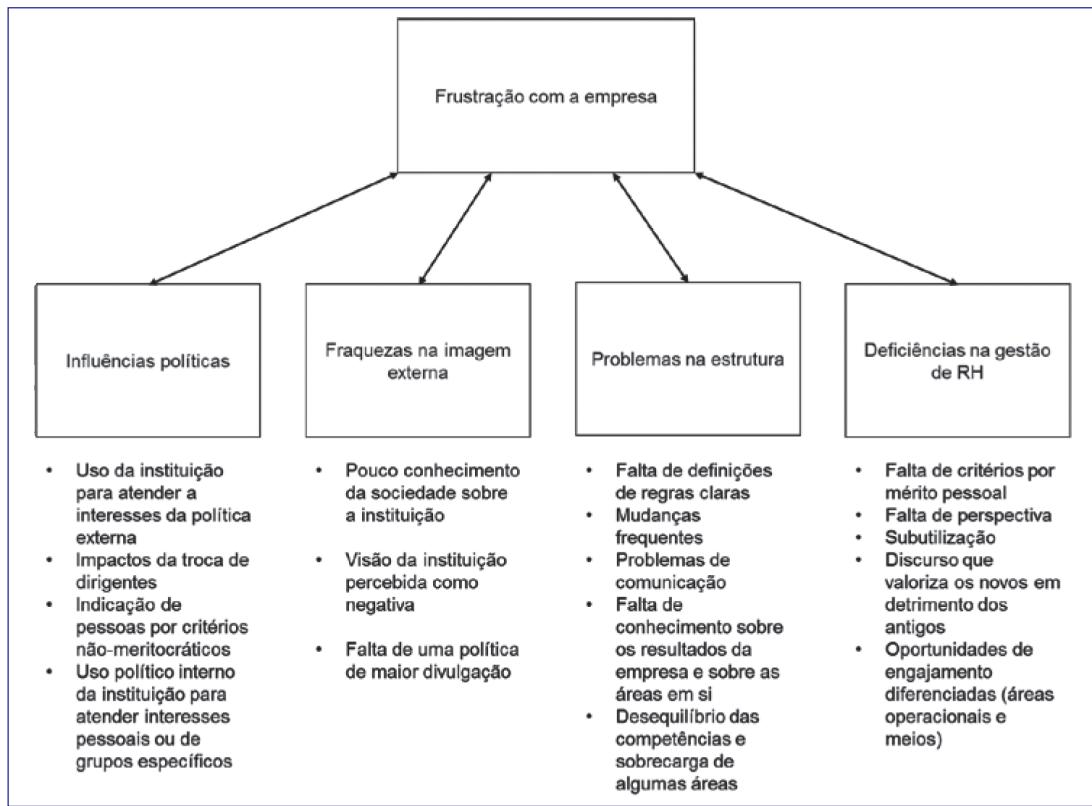


Fonte: Adaptada de Rocha e Silva (2007, p. 703).

Como se pode notar, por se tratar de uma empresa pública, a estabilidade no emprego é um dos fatores de identificação organizacional assim como a relação materna da empresa com seus funcionários. Essa relação de maternidade observada pelos autores durante a pesquisa é fruto da análise do processo de identificação e de seus desdobramentos no comportamento dos indivíduos. Tal imagem foi utilizada recorrentemente pelos entrevistados para demonstrar a relação que tinham com a organização.

A Figura 3 apresenta o mapa da frustração elaborado por Rocha e Silva (2007).

Figura 3
Mapa da frustração



Fonte: Adaptada de Rocha e Silva (2007, p. 704).

Pela leitura do mapa, é possível notar que códigos, como a falta de definições de regras claras, os problemas de comunicação, o pouco conhecimento da sociedade sobre a instituição e a indicação de pessoas por critérios não meritocráticos são fatores que contribuem com a desidentificação com a organização. É importante ressaltar que esse mapa tanto apresenta fatores internos à organização (por exemplo, o desequilíbrio das competências e a sobrecarga de algumas áreas) quanto externos (visão da instituição percebida como negativa), que se manifestam em códigos favoráveis à desidentificação.

Os mapas da identificação e da frustração dos funcionários em relação à empresa em que trabalham podem estar relacionados à estrutura da organização. Essa estrutura sistematiza tanto os aspectos técnicos quanto os aspectos comportamentais que as pessoas devem desempenhar ou apresentar dentro da organização. Segundo Fogaça e Coelho Junior (2015) podem ocorrer relações entre as dimensões da estrutura organizacional e as dimensões do bem-estar psicológico. Na pesquisa desses autores em um órgão do Poder Judiciário, com servidores públicos federais, a autonomia foi o aspecto da estrutura mais citado e defendido pelos funcionários, de forma a proporcionar liberdade de criação e solução rápida de problemas.

Portanto, nesta seção foram contemplados os conceitos e modelos que podem contribuir para investigar e categorizar os temas referentes à identificação e à frustração com a universidade, além de servir de referência para a codificação dos dados obtidos na coleta de dados.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS

Os cursos de bacharelado em Administração Pública existem há mais de 50 anos no Brasil. Para Bresser-Pereira (2010), a Administração Pública é uma área do conhecimento que tem por objeto de estudo o aparelho do Estado e está mais próxima da Ciência Política ou do Direito do que da Economia e da Administração de Empresas.

Segundo Pinto e Behr (2015), a partir de 1970 se objetivou implementar o enfoque gerencial na administração pública, como por exemplo, nos EUA, na Grã-Bretanha e no Brasil, principalmente a partir de 1995, com o objetivo de modernizar e desburocratizar as organizações públicas.

De acordo com Di Giacomo (2005), as principais características da administração pública que vigoram no Brasil desde 1990, conhecida como administração pública gerencial, são: a) ênfase na eficácia; b) agilidade nas funções de planejar, organizar, liderar, controlar e coordenar; c) descentralização; d) delegação de autoridade; e e) controle de desempenho.

Não obstante, Vilas Boas, Pereira, Teixeira et al. (2012) afirmam que no Brasil ocorreu um modelo híbrido denominado administração pública tupiniquim, que envolveu várias características, tais como as do patrimonialismo, da burocracia, do gerencialismo e da gestão social.

Destaca-se, nesse contexto, a influência do gerencialismo sobre a administração pública, por meio de uma racionalidade que enfatiza a lógica do mercado, da modernização gerencial e da instrumentalização do Estado para obtenção de maior eficiência (FARIA e FARIA, 2017; MISOCZKY, ABDALA e DAMBORIARENA, 2017). Observa-se, assim, uma predisposição a encarar o setor público como naturalmente ineficiente e carente de instrumentalização e modernização, sob a ótica de uma perspectiva neoliberal (DAGNINO, 2004). A partir dos anos 1980, a administração pública brasileira passou a ser alvo de um discurso repleto de adaptações gerencialistas, com o rótulo do aspecto participativo, porém, não verossímil na prática (PAULA, 2005). Não obstante, essa modernização e eficiência dos aparelhos administrativos não seriam garantia de inclusão social nos benefícios do desenvolvimento (DAGNINO, 2004; FARIA e FARIA, 2017). Por outro lado, Bresser-Pereira (2010) afirma que o modelo de administração pública brasileira, ao adotar o gerencialismo como base de sua reforma, passa a ter com o Estado social uma relação dialética, em que o tamanho do Estado brasileiro demandaria modernização do aparelho administrativo para garantir eficiência e qualidade dos serviços públicos. Nesse modelo de administração pública, cabe ao Estado oferecer à sociedade um serviço público eficaz e de boa qualidade, prestado em tempo hábil, que funcione bem e com menos custos (DI GIACOMO, 2005). Ao administrador público compete a função de gerir o aparelho do Estado de forma eficiente, mas de maneira diversa da administração de empresas (BRESSER-PEREIRA, 2010). O administrador de empresas busca expandir a organização para aumentar os lucros em benefício de seus proprietários e a organização estatal visa ao bem público. Enquanto uma compete no mercado, a outra é monopolista, no sentido de que não há concorrentes do Estado, porquanto desempenha funções exclusivas de sua responsabilidade, principalmente as preceituadas na Constituição Federal.

Na Administração Pública, existem a soberania e o poder de Estado. Também se deve levar em consideração sua capacidade de definir leis e políticas públicas voltadas à coletividade e de executá-las de forma efetiva; nesse sentido, enfatiza-se que a formação do administrador público deve contemplar as teorias que explicam o funcionamento do Estado, enquanto instituição normativa e organizacional, e sua relação com a sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2010). Com isso, a formação do administrador público transcende as técnicas racionais e quantitativas de estratégias, gestão e tomada de decisão.

Bresser-Pereira (2010) defende que há diferenças consideráveis na formação de um administrador público em comparação à de um administrador de empresas. A compreensão ampla das normas que regem o setor público é um dos grandes diferenciais, além de uma visão mais focada no atendimento das necessidades da sociedade. O mesmo autor acrescenta que um servidor público não pode ser visto como mero executor de decisões tomadas por políticos em nome de seus eleitores, porquanto também deve ajudar os políticos a formulá-las ou reformulá-las. Para esse ensinamento, o curso de graduação não pode se restringir a ensinar aos discentes estratégias e métodos de gestão e controle, métodos quantitativos de administração e de tomada de decisão, mas também uma visão geral da sociedade e como ela é coordenada.

O servidor público deve ter em mente que as empresas estatais apresentam dois objetivos distintos: a) um objetivo para atender aos *stakeholders*, que visam a atender o interesse público; e b) outro objetivo para atender aos *shareholders*, visando a interesses privados de lucro (BARBALHO e MEDEIROS, 2014).

Além desses conhecimentos, o administrador público precisa desenvolver uma ideia generalista da instituição normativa e organizacional do Estado, das teorias que buscam compará-lo à sociedade; da democracia e do Estado moderno e produtivo; do Direito Administrativo e do Direito Constitucional; e do papel fundamental desempenhado pelo Estado na sociedade. Por outro lado, o administrador de empresas necessita ter uma ideia clara das finanças e dos mercados, isto é, dos negócios. Esse fato é tão importante que, nos EUA, por exemplo, as escolas de Administração de Empresas são denominadas *Business schools*, porque seu objetivo são os negócios, enquanto o da administração pública é o Estado, afirma Bresser-Pereira (2010).

Para Saravia (2010), muitos são os elementos que diferenciam as duas formas de administração. Enquanto as empresas privadas pautam sua ação no planejamento estratégico, a administração pública trabalha com sistemas mais rígidos de planejamento governamental, que se orientam pela Constituição Federal e por políticas públicas.

Um ponto discutido com frequência, quando se trata da administração pública, e que é constantemente comparado a cenários da administração privada, é a burocracia. Abrucio (2007) apresenta uma visão de que a burocracia é um instrumento que precisa ser profissionalizado e constantemente avaliado por meio de metas e indicadores que ajudem a reduzir a interferência política sobre as ações do Estado.

Na Administração Pública, a formação é baseada em disciplinas que visam à compreensão da lógica do Estado, do planejamento governamental, do Direito Público e da Contabilidade Pública e Orçamentária, que vislumbra a efetividade das políticas públicas. Já na Administração de Empresas se enfoca o planejamento estratégico e o caráter privado da decisão empresarial, por meio de disciplinas que enfatizam a satisfação do mercado, como marketing, contabilidade gerencial, administração financeira e orçamentária, entre outras (SARAVIA, 2010). A Administração Pública é, portanto, cercada de peculiaridades que a fazem distinta da Administração de Empresas em alguns aspectos, o que requer uma formação mais voltada a compreender o papel do Estado e os princípios norteadores da administração pública.

Cabe ressaltar que, apesar dessas diferenças entre Administração de Empresas e Administração Pública, o gerencialismo, enquanto racionalidade de mercado e de empresas privadas, que são tidas como naturais na concepção de cursos de Administração de Empresas, tem-se infiltrado e influenciado o discurso de modernização da administração pública brasileira.

METODOLOGIA

Este artigo levantou a necessidade de pesquisar como ocorre o processo de identificação organizacional em indivíduos com formação em Administração de Empresas e que atuam no setor público, avaliando os efeitos dessa identificação em sua visão e o comportamento acerca da instituição pública onde exercem suas atividades.

Optou-se por usar um estudo de caso descritivo-analítico, desenvolvido por meio de uma abordagem qualitativa. Para isso, foi adotada a definição de Yin (2001) para estudo de caso, a qual define esse método como uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo em um contexto da vida real. Minayo (2004) e Triviños (2009) asseveram que a abordagem qualitativa é um método por meio do qual se pode compreender a dinâmica do fenômeno em sua complexidade, trabalhando em um universo de sentidos, motivos, aspirações, crenças, entre outros, visando a entender a realidade humana.

O estudo de caso conseguiu assegurar a triangulação (YIN, 2001) por meio da realização de entrevistas, análise de documentos oficiais e observação participante. O cenário escolhido para a realização da pesquisa foi uma universidade federal. Os sujeitos da pesquisa foram servidores públicos formados em Administração de Empresas, que atuam no cargo de administradores. A escolha dessa universidade foi pautada na observação da formação aderente ao cargo do quadro de servidores técnico-administrativos. Em 2015, do total de 751 servidores públicos técnico-administrativos de seu quadro, 72 ocupavam o cargo de administrador, dentre os quais 71 tinham formação (graduação) em Administração de Empresas. Além disso, essa universidade reconheceu a escassez de servidores formados em Administração Pública, o que resultou de sua parte na oferta de um curso de especialização em Gestão Pública em 2010 e 2013, para mitigar possíveis indícios de deficiências no trabalho ou de problemas de identificação. Portanto, tais condições tornaram essa universidade um objeto propício ao estudo de caso desta pesquisa.

Um dos instrumentos empregados para coletar os dados foi a entrevista semiestruturada, com o objetivo de obter informações para analisar os mecanismos de identificação organizacional pelos servidores que atuam como administradores. Para Godoy (2007), a entrevista semiestruturada garante a fluência dos relatos das pessoas, com perguntas abertas e de pouca estruturação, o que assegura um nível mínimo de padronização na coleta de informações entre os entrevistados. Tem como foco “obter descrições sobre as experiências e vivências das pessoas, captando significados atribuídos por eles a respeito dos fenômenos descritos” (GODOY, 2007, p. 354). Dentre as perguntas constituintes do roteiro de entrevistas, pode-se ilustrar:

- O que contribui ou dificulta o desempenho de suas atividades?
- De que modo você se relaciona com esta universidade e como esta universidade preenche sua vida?
- Que tipo de sentimento você desenvolveu em relação ao desempenho de suas atividades e em relação a esta universidade?
- Você tem vontade de mudar para outra área dentro desta universidade? Qual seria e por quê?
- Em alguma situação durante o desempenho de suas atividades você se deparou com valores e entendimentos diversos do seu? Como foi sua reação?

Durante as entrevistas, o entrevistado pôde fazer complementações ou esclarecimentos, de modo que os temas puderam ser aprofundados conforme a necessidade. As entrevistas foram gravadas com a prévia anuência dos entrevistados e, em seguida, transcritas, de modo a assegurar a fidedignidade dos dados no processo de análise. A proposta da entrevista, o roteiro de perguntas e o termo de consentimento livre e esclarecido foram elementos aprovados pelo comitê de ética em pesquisa e obteve-se a autorização formal do reitor da instituição, diante do interesse nessa questão da identificação organizacional.

Depois de coletados os dados, foi feita uma triangulação teórica (YIN, 2001), a fim de entender o fenômeno estudado, objeto do estudo de caso desenvolvido, com base no contraste de diferentes perspectivas teóricas sobre o assunto, inclusive a análise documental e a observação participante (THIOLLENT, 1994).

Quadro 1

Elementos obtidos via observação participante e análise documental

Elementos da observação participante e análise documental	Informações obtidas
Plano de carreira dos servidores federais e da Lei n. 8.112/1991	Estabilidade dos servidores, direitos, deveres e proibições
Edital de concurso público para o cargo de administrador	Informações sobre os pré-requisitos e as atribuições do cargo
Edital do curso de especialização em Gestão Pública, promovido pela própria universidade	Dados referentes à justificativa para a criação e a matriz curricular do curso
<i>Site</i> da própria universidade	Informações sobre os servidores da universidade, projeto pedagógico, histórico e relatórios de gestão
Atas de reuniões do conselho máximo da própria universidade	Acesso ao conteúdo das discussões sobre a necessidade da criação do curso de especialização em Gestão Pública, para os servidores técnico-administrativos
Convívio com gestores da própria universidade e participação em reuniões e encontros internos	Coleta de informações tácitas sobre o órgão e atuação dos servidores entrevistados
Participação em evento destinado aos ocupantes do cargo de administrador, organizado pela própria universidade	Participação nas discussões sobre o papel do administrador na gestão pública

Fonte: Elaborado pelos autores.

A participação em reuniões informais e formais com gestores e membros do conselho máximo da própria universidade, a participação em discussões sobre o papel do administrador na gestão pública e de eventos internos patrocinados pela instituição constituíram a vivência, que permitiu a observação participante e acesso a documentos, tais como atas de reuniões, que foram posteriormente analisados.

No trabalho em questão, além das entrevistas para a contextualização das informações e maior aprofundamento, foram consultados o *site* da universidade e documentos oficiais que ampliaram a compreensão do objeto de estudo. Para viabilizar a codificação e a categorização do conteúdo da comunicação, utilizou-se o programa computacional *Atlas TI 7.0* para a análise de conteúdo das entrevistas. Partindo do referencial teórico e dos elementos conceituais de identificação e frustração com a organização, esses mesmos elementos foram buscados nos resultados, nas falas dos entrevistados e, por fim, foram definidos códigos adaptados para o contexto descrito pelos sujeitos da pesquisa.

O quadro 2 apresenta os dados sociodemográficos dos entrevistados, que foram selecionados a partir dos critérios de formação (graduação) em Administração de Empresas e de atuação como gestores na referida universidade.

Quadro 2
Atores entrevistados

Ator	Sexo	Estado civil	Idade (anos)	Tempo na instituição	Grau de escolaridade	Formação (graduação)
A1	Feminino	Casada	33	8 anos	Mestrado	Administração de Empresas (AE)
A2	Masculino	Solteiro	28	1 ano e 5 meses	Especialização	AE
A3	Masculino	Casado	44	6 anos e 6 meses	Mestrado	AE
A4	Masculino	Casado	40	5 anos e 2 meses	Especialização	AE
A5	Masculino	Casado	35	3 anos e 3 meses	Especialização	AE
A6	Masculino	Solteiro	33	7 anos e 4 meses	Especialização	AE
A7	Masculino	Casado	31	5 anos e 5 meses	Especialização	AE
A8	Masculino	Solteiro	40	3 anos	Graduação	AE
A9	Masculino	Solteiro	38	5 anos e 6 meses	Doutorado	AE
A10	Masculino	Casado	34	9 anos	Especialização	AE
A11	Feminino	Solteira	45	4 anos e 9 meses	Especialização	AE
A12	Masculino	Solteiro	29	1 ano e 2 meses	Especialização	AE
A13	Masculino	Casado	34	7 anos e 4 meses	Especialização	AE

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dentre os atores entrevistados, 85% eram do sexo masculino. A idade média dos atores foi de 35 anos e o tempo médio de permanência na instituição foi de 5 anos. Como a universidade só tem 9 anos de existência, tem-se um grupo que vivenciou, em média, metade de seu período existencial.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir do mapeamento do processo de identificação organizacional, com base no modelo expandido de identificação proposto por Kreiner e Ashforth (2004), observou-se que a maioria dos componentes do grupo entrevistado parecia apresentar características de uma identificação ambivalente. Nessa dimensão, os atores se identificariam com certos aspectos da organização, que eles considerariam positivos, e desidentificar-se-iam com outros, vistos como negativos.

O quadro 3 apresenta as citações mais representativas dos entrevistados, sob aspectos positivos e negativos de identificação, que levou à caracterização de identificação organizacional ambivalente.

Quadro 3

Impressões positivas e impressões negativas em uma identificação organizacional ambivalente

Ator	Aspectos positivos	Aspectos negativos
A1	“Com três ou quatro anos de trabalho aqui, eu tomei a decisão de ficar em longo prazo nessa instituição, não tentei outras colocações na iniciativa privada, nem prestei outros concursos, porque a minha ideia passou a ser fazer o mestrado, e eu já tinha tentado fazer mestrado na iniciativa privada, mas, claro, não me liberaram. Então, as empresas dificilmente liberam, e aqui eu vi que eu tinha essa oportunidade, de realizar esse sonho, que na verdade, era antigo, e que eu vi que na iniciativa privada, eu não teria a oportunidade de fazer o mestrado. Então, aqui como eu via essa oportunidade, eu tive a certeza que eu ia ficar trabalhando, e conseguiria realizar tanto o mestrado, que eu finalizei o ano passado, como agora fazer doutorado.”	“A sensação que eu tenho é que tem muita influência política [...] Sobre a troca de dirigentes, eu passei muito por isso, eu passei por uns 4 ou 5 dirigentes novos, e chegou a ter troca da pessoa ficar 2 meses e foi embora, então, o que eu sentia é que realmente não existe uma continuidade do trabalho, um plano da área, por exemplo, a estratégia do plano da área tal era aquele, não! Era o plano do dirigente daquele momento, então, eu abria um processo para adquirir um equipamento ou serviço, realizava todo o trâmite, que você sabe, é algo complexo, então, trocava o dirigente e o novo chefe dizia: não, não, isso não precisa, isso não vai para frente, começa do zero, e pede até o oposto do que foi pedido [...] então, muito trabalho que eu fiz simplesmente morreu, assim mesmo, não serviu para nada, por conta dessas trocas...”
A1	“[...] Aqui não tem muitas amarras que os órgãos antigos têm, por exemplo, aqui ainda a gente consegue mudar muita coisa, melhorar muitas coisas, por exemplo, a gente contrata 99% das coisas via pregão eletrônico, até obra é feita eletronicamente [...] Como a gente é novo, estamos aprendendo mesmo, já estamos realizando o que há de mais novo na administração pública. Quando a gente compara nossos prazos com outros órgãos públicos, a gente trabalha num prazo muito bom, que as coisas saem muito rápido.”	“[...] a primeira semana foi um choque para mim, assim, eu cheguei a me arrepender, eu pensei: gente, o que que eu fiz, o que eu tô fazendo aqui? Porque eu sentia, logo que eu entrei, eu entrei na área de compras, e não tem jeito, na administração pública, na área de aquisições e contratos, você tem que conhecer a Lei n. 8.666, então, a equipe daquela época fez o certo, eu cheguei e não sabia nada, me deram simplesmente a Lei n. 8.666 para ler... hoje, eu entendo porque eles fizeram isso, porque a gente não consegue trabalhar, porque [para] tudo estamos amarrados nessa lei, mas para quem veio da iniciativa privada, não tinha nenhuma bagagem.”
A4	“Recomendaria pelo ambiente, que é ótimo, a pessoa aprende bastante, tem bastantes cursos, o pessoal é receptivo. Eu sinto que aqui é um ambiente acolhedor, familiar, meu chefe me valoriza.”	“Eu acho que o trabalho dentro da universidade poderia ser mais bem distribuído, em algumas áreas têm divisões demais e pessoas a mais, daria para flexibilizar mais e alguns setores poderiam ser menos engessados como são hoje. Como os dirigentes são escolhidos por eleição, por voto, sempre tem o cunho político, então, é muito difícil escapar disso [...] eu não me sinto pertencente à universidade porque eu sempre tive o foco de um dia sair.”

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota-se, portanto, que os entrevistados apresentavam, em certo nível, uma identificação com a organização, principalmente acerca de seu ambiente de trabalho e com o que há de “mais novo” na administração pública, no que tange à informatização e ao pregão eletrônico. Entretanto, há alguns pontos em que os servidores se mostravam contrários à posição da instituição, tais como aspectos políticos que geram a descontinuidade do trabalho, o desconhecimento das leis e a falta de flexibilidade de alguns setores. Devido a esses aspectos negativos, alguns servidores até diziam que não se enxergavam como membros e que desejavam sair da instituição em determinado momento.

Sobre o ingresso em um curso superior de Administração de Empresas, alguns entrevistados relataram que a motivação para essa escolha decorreu do desejo de seguir com os negócios familiares ou ingressar em uma grande empresa. Adicionalmente, dentre os fatores que os levaram a ingressar na área pública, citaram a indicação de familiares, a estabilidade e a qualidade de vida, como relatam A1, A2, A10 e A7:

[...] na época que eu prestei para administração, eu não pensava, não havia pensado em concurso público, não fazia nem parte das minhas opções, e também nunca pensei em abrir um negócio próprio. O meu foco era trabalhar em uma grande empresa, minha meta quando eu entrei na faculdade

de Administração de Empresas era conseguir um cargo em uma multinacional ou uma grande empresa [...] A administração pública nem me passava pela cabeça, nunca me interessei pelo assunto, e aí surgiu um convite de uma prima para prestar o concurso dessa universidade (A1).

[...] decidi ingressar no curso de Administração de Empresas, não pensando em abrir um negócio ou ser um empreendedor, mas pensando em me formar um profissional de uma grande empresa. E na vida profissional eu trilhei um caminho diferente, eu trabalhei na área comercial por um bom tempo, em uma seguradora. O primeiro fator determinante para trabalhar aqui foi a proximidade da minha residência, por qualidade de vida, pela estabilidade, segurança no emprego, ainda mais com a crise atual, se eu estivesse no antigo emprego, isso seria um problema (A2).

Meu pai tinha uma empresa e a gente trabalhava com ele, e quando eu iniciei o curso de Administração, era para dar um auxílio na empresa dele... (A10).

A escolha do curso, eu confesso que na época eu não tinha muita orientação e nenhuma noção, e na época a noção que eu tinha era [que] quem ganhava dinheiro era o executivo, e para ser executivo era o administrador, então, era uma visão muito simples que eu tinha na época (A7).

Só um dos entrevistados declarou que sua motivação inicial foi ingressar na carreira pública. Ele atribui ao fato de ter se formado em Administração de Empresas em virtude de que, na época de sua formação, a oferta de cursos superiores voltados à administração pública era escassa:

O meu motivo de ter feito Administração de Empresas é bem diferente da maioria, eu fiz direcionado para concurso público, porque a maioria das disciplinas que têm no curso de administração, por ser um curso generalista, aborda matérias de contabilidade, direito, economia e eu não optei por fazer o bacharelado em Administração Pública porque onde eu estudei não tinha essa opção e o único curso que eu conheço é integral, então, fica inviável para quem trabalha, mas se onde eu estudei houvesse o curso de Administração Pública eu teria optado ao invés de Administração de Empresas (A4).

A adaptação ao setor público e suas rotinas cotidianas foram relatadas como difíceis pela maioria dos entrevistados. O fato da administração pública apresentar uma série de procedimentos definidos em lei e de como requerer um conjunto de rotinas administrativas foi o motivo mais citado pelos entrevistados como códigos que dificultaram o processo de adaptação ao setor público:

[...] eu não tinha nem aquele conhecimento de já ter lido a lei, ter tido um contato, nada, para mim, aquela realidade era totalmente nova, então, foi um choque, porque sair de um ritmo de trabalho muito intenso, muito insano em questão de velocidade, porque tudo lá na empresa onde eu trabalhava se resolvia por e-mail, de boca a boca, vai e faz, ou só manda um e-mail com um OK, e de repente chegar em um órgão público, e ficar lendo uma lei, que para mim não fazia sentido nenhum, e começar a perceber que na administração pública tudo você precisa de um protocolo, de um recibo, de um formulário, eu estranhei muito isso, então, foi muito complicado, porque só pegar a lei para quem é totalmente leigo, não faz sentido nenhum, eu não entendia nada, e o que me ajudou é que depois eu acabei mudando de área, e o serviço de lá era mais operacional, era mais prestação de serviços, não precisava realizar licitações, então, eu consegui, eu consegui, foi mais fácil me adaptar... (A1).

No meu primeiro ingresso foi difícil, eu vim de um ritmo da iniciativa privada, então, eu precisei desacelerar um pouco, porque eu estava muito afoito, querendo ver as coisas acontecerem rápido, e nos órgãos públicos não é assim que funciona, porque temos que seguir leis, regras (A4).

O curso que eu fiz não teve nenhuma matéria de Administração Pública, eu senti uma dificuldade desde o começo, porque você tem que se inteirar das leis, no serviço público, você tem que ser um conhecedor das leis que regem o trabalho. Eu não tinha ideia do quanto era burocrático fazer uma licitação, a parte de contratos também, e o que eu consegui trazer da Administração de Empresas foi a organização do trabalho, de tentar melhorar a dinâmica, também esses conhecimentos me ajudaram na preparação dos relatórios de gestão desse órgão. Eu acho que precisa de uma complementação para a Administração Pública, porque é muito diferente (A12).

Observa-se nas citações de A1, A4 e A12 a percepção de discrepância entre a dinâmica da Administração de Empresas e da Administração Pública, que remete a uma conotação de lentidão da Administração Pública, devido às leis e regras. Também se observa na citação de A12 um total desconhecimento da Administração Pública em termos de disciplinas, o que remete a um indício de formação de origem predominantemente gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 2010; PAULA, 2005). Sobre a necessidade de capacitação, devido à sua formação em Administração de Empresas, a maioria dos entrevistados destacou a importância de treinamentos específicos que contribuíram para a execução das rotinas da administração pública. Corroborando a visão de Bresser-Pereira (2010), os entrevistados destacaram a ausência de conteúdos sobre a administração pública nos cursos de bacharelado em Administração de Empresas e as dificuldades de executar as rotinas da administração pública quando do ingresso em suas funções públicas:

Na verdade, a administração pública não tem nada a ver com a administração privada, é totalmente diferente; é o que eu costumo falar para o pessoal, eu já tinha dez anos de serviço em instituições privadas, então, você tem uma base com a qual você consegue se virar, mas na instituição privada você pode fazer tudo que não for contra a lei, na instituição pública você só pode fazer o que está na lei, então, você tenta se virar para implantar coisas que a gente aprende na vida privada, trazer essa realidade para a vida pública, estando dentro da lei, eu acho que é mais complicado nesse sentido, mas na questão de aprendizado, me passaram todo o serviço e foram me ensinando dentro do setor mesmo, porque eu realmente não saberia como, teria que estudar por conta, e é bem difícil... bem difícil, teria que fazer algum curso, se não tivessem me ensinado (A6).

Eu tive que ter algumas adequações, até buscar fazer cursos, treinamentos, até porque há uma particularidade entre a administração pública e Administração de Empresas, especialmente no tocante às leis, que a gente utiliza muito aqui, como o direito administrativo, o orçamento público, e como eu não tive contato com essas áreas, foi algo inovador, situações novas, que eu tive que buscar me aprofundar, os conceitos da administração pública, porque a minha formação é em Administração de Empresas, muito diferente (A8).

São necessários vários cursos da área [em] que você está exercendo suas atividades, então, por exemplo, eu exercei atividades na área de contratação de materiais, então, eu precisei fazer alguns cursos sobre como administrar o armazenamento, sobre como contratá-los, como controlá-los, certo, assim como, quando eu mudei de área, eu precisei fazer um curso sobre a contratação de serviços, como fiscalizá-los (A10).

É importante enfatizar como os atores entrevistados reconhecem as distinções entre a Administração Pública e a Administração Privada e qual é o impacto de tais divergências em suas atividades. Conforme os depoimentos de A6, A8 e A10, a administração pública envolve a questão da autorização da lei, as especificidades do Direito Administrativo e do orçamento público, que constituem assuntos e temas não vistos por aqueles que são formados em Administração de Empresas, como ressaltou o depoimento de A8. Alguns atores, por exemplo, mencionaram o desconforto com as práticas da administração pública e enfatizaram a necessidade de capacitação adicional:

Eu ainda não me acostumei, eu ainda não me adaptei, porque embora eu não faça a administração da empresa, eu faço parte do quadro societário, então, eu ainda tenho a visão da iniciativa privada, eu sou resiliente à redundância, eu comprehendo o princípio não estou lembrado, quando a pessoa não pode fazer e ela mesma aprovar, processos que hoje a gente faz de uma maneira que acabam sendo bastante onerosos, eu faço para cumprir o disposto na legislação, nos procedimentos, mas eu ainda vejo eles de forma muito crítica, tá? (A10).

Precisa dos cursos para você entender o que é uma instituição pública, porque em uma instituição privada, você quer uma caneta, você vai lá compra e acabou, e aqui, devido às normas, as leis, não é assim, infelizmente para você comprar qualquer material você tem que realizar uma licitação, tem que entender essa licitação, esperar o prazo, tudo bonitinho, isso demanda a gente, sabe, no mínimo três meses para você ter um equipamento básico para você conseguir trabalhar. E você tem que entender toda essa mudança do privado para o público, não é uma coisa fácil de adaptação, na época eu fiz curso de pregoeiro para entender o que é uma licitação, curso de termo de referência, que é um documento básico de licitação, sendo que essas coisas eu nunca tinha ouvido falar, eu não sabia nem o que era uma licitação antes de ingressar aqui. Essas dificuldades todo mundo teve e todo mundo vai ter (A13).

E mesmo assim, não havia procedimentos definidos, então, nesse primeiro período, o que a gente fazia era ligar para outros órgãos públicos, outras universidades federais, e perguntar: eu tenho essa

necessidade, como vocês fazem aí? Então, foi mais ou menos assim, e depois que a gente estava um pouquinho mais estruturado, aí, surgiu a oportunidade para os cursos de capacitação, que me ajudou DEMAIS, foi assim, muito útil mesmo, porque uma coisa é pegar aquela Lei 8.666, outra coisa é você chegar em um curso, pois uma coisa muito importante é a interação com os outros participantes, e aí eu começava a fazer perguntas, e via como eles faziam para fazer tal coisa na prática, como faço para contratar tal serviço, e o palestrante interpretando a lei, te ensinando, te explicando o que é aquele monte de regra, e o porquê daquele monte de regra, porque o que eu acho que é mais assustador é você ver um monte de prazo, um monte de regra e não entender a finalidade, e tudo tem um motivo, e aí foi muito importante para mim ter participado de cursos de capacitação, e entender o porquê, que não é totalmente ruim, porque tem toda uma ideia de proteção ao patrimônio público, ao dinheiro público, que é interessante, porque pelo menos a gente consegue compreender a lógica do negócio, então, me ajudou bastante (A1).

Esse foi o primeiro órgão público que eu trabalhei, antes eu trabalhava com atendimento aos clientes, tinha uma atividade muito diferente da que eu desempenho aqui (A11).

Portanto, os entrevistados entendem que é preciso um processo de capacitação em rotinas da administração pública, devido ao pouco ou nenhum contato nos cursos de Administração de Empresas. O entrevistado 13, por sua vez, mencionou que a instituição compartilha desse entendimento, porém, ressaltou que conforme aumenta o número de funcionários, mais escassa é a oportunidade de acesso à capacitação, até devido aos cortes no orçamento da instituição:

[...] o pessoal que tinha ingressado antes me ajudou a entender essa parte burocrática das coisas, né, e como a disponibilidade de cursos era maior na época que eu entrei, era mais fácil porque a universidade ainda estava iniciando e ainda possuía mais orçamento, já hoje em dia, pelo número grande de pessoas que está entrando, verba reduzindo e o imediatismo que tem aqui, o imediatismo das pessoas em querer as coisas, mas esquecem da burocracia que é uma coisa demorada, então, talvez as novas pessoas que vão entrando terão uma dificuldade maior de se adaptar, esse é meu pensamento, infelizmente, não vai dar para capacitar todo mundo, ainda mais com a diminuição de orçamento, então, vai depender muito também da disseminação do conhecimento entre os colegas. Só que, às vezes, a gente não tem tempo para isso, para explicar detalhes de uma licitação, de um pregão, de como se faz uma aquisição de um bem ou serviço... (A13).

Como visto anteriormente, a própria universidade decidiu oferecer um curso de especialização em Gestão Pública, para mitigar os efeitos do desconhecimento da dinâmica da administração pública, aos servidores que ocupam os cargos de administradores. Contudo, foram oferecidas apenas 30 vagas em 2010 e 40 em 2013. Ainda acerca das disparidades da realidade encontrada em uma instituição pública por profissionais formados em Administração de Empresas, diversas foram as citações que pontuaram problemas gerados pela estabilidade do servidor público, preceituada na Lei n. 8.112/1990. Os trechos abaixo ilustram tais relatos:

O que muda muito é o que diz respeito às pessoas, aqui, pelo fato de ter a estabilidade, é difícil você exigir a produtividade, por exemplo, que é algo bastante presente em uma empresa privada, porque tem que dar lucro, senão é demitido, e aqui praticamente não existe isso, o que você vê aqui é uma inércia, né [...] No curso de Administração de Empresas vemos metas, objetivos, e você vê que muitas vezes não tem objetivo, é aquele negócio, né, vamos tocar o dia a dia sem muita preocupação com o desempenho da organização (A9).

O que dificulta são as pessoas, a lei ela existe para todo mundo, o que existe são as idiossincrasias em determinadas pessoas, as manias, as peculiaridades, coisas que as pessoas têm, por exemplo, eu preciso de uma assinatura e praticamente eu preciso marcar hora para colher a assinatura dela, as fresturas que têm aqui e a falta de comprometimento, de pró-atividade. E essas situações, se fosse em uma empresa, ela seria mandada embora e acabou, está resolvido, mas aqui isso não acontece, aqui não dá! Então, temos que conviver... temos que aturar, tolerar (A9).

As dificuldades que eu encontro na administração pública são relativas à burocracia, a lentidão de processos, e na contratação de pessoal por conta da estabilidade. Se a pessoa pudesse ser demitida, para contratar uma pessoa mais especializada, porque uma prova de concurso não contempla a contratação de uma pessoa especializada (A7).

É importante observar que, embora a estabilidade seja um aspecto normalmente considerado positivo pelos indivíduos pertencentes a um órgão público, também apresenta efeitos negativos. Por exemplo, a dificuldade de mobilizar algumas pessoas para o cumprimento de alguns objetivos pode ser um desses códigos negativos encontrados no contexto dessa instituição. Nos depoimentos de A9 e A7, também se observa uma conotação de superioridade da Administração de Empresas diante da Administração Pública, por parte desses dois entrevistados, ao remeter à ideia de desempenho, objetividade, comprometimento. Os entrevistados A9 e A7 reforçam a ideia do gerencialismo, ao remeter à ideia de modernização gerencial, que não estaria presente na universidade em questão, por ser pública. Não obstante, deve-se ressaltar que a influência do gerencialismo, presente nos discursos e nas percepções desses entrevistados, deixa de lado as reflexões sobre os espaços efetivamente públicos, a agenda política e cultural e os projetos de inclusão social que caracterizam as ações e dinâmicas de um órgão público, o que resulta em reducionismo nas interpretações e críticas da Administração Pública (MISOCZKY, ABDALA e DAMBORIAREN, 2017; DAGNINO, 2004; FARIA e FARIA, 2017). A análise de documentos da instituição e a observação participante contribuíram para mostrar que a universidade se preocupa com a falta de conhecimento sobre a administração pública, demonstrada pelos servidores ao ingressar na referida instituição. A participação em reuniões, conversas informais e convivência com os servidores públicos, que atuam como administradores, reforçou os achados das entrevistas, no que tange aos aspectos de identificação e frustração com a organização.

Com base na proposta de Rocha e Silva (2007), buscou-se elaborar um mapa de identificação e outro de frustração com a organização, para o estudo de caso desenvolvido nesta pesquisa. Com o uso dos mapas, pode-se obter um panorama geral dos códigos que contribuem para o processo de identificação, assim como os que necessitam de uma atuação da instituição para minimizar a frustração.

- Foram considerados códigos que contribuem com a identificação organizacional:
- A convivência com pessoas capacitadas, porque o ambiente universitário de atuação dos atores contribuiu com uma troca intensa de conhecimento e experiências e incentivou o processo de qualificação por parte dos servidores;
- A flexibilidade em propor novos fluxos de trabalho, para que esses atores se adaptassem aos procedimentos da instituição e participassem mais dos processos institucionais;
- As oportunidades de capacitação, uma vez que a instituição criou um curso de especialização voltado a essa área e houve uma oferta de oportunidades para capacitação;
- A qualidade de vida;
- A estabilidade.

Esses códigos são apresentados na Figura 4.

Figura 4

Mapa da identificação – estudo de caso



Fonte: Elaborada pelos autores.

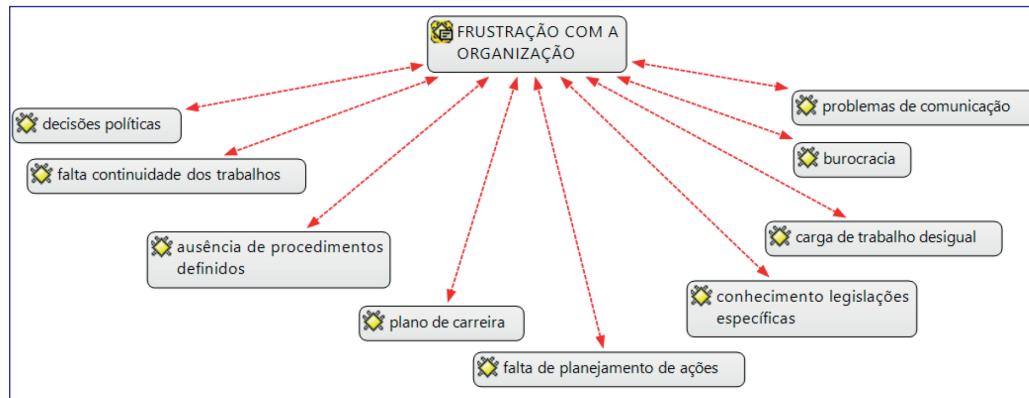
Já para o mapa da frustração com a organização, foram encontrados os seguintes códigos:

- A ausência de procedimentos definidos, devido à vasta quantidade de legislação que norteia os procedimentos;
- Problemas de comunicação decorrentes do rápido crescimento institucional, bem como da falta de políticas de disseminação de informações;

- Dificuldades relacionadas à estabilidade – em função das restrições de conduzir um processo demissionário, para os casos em que não há postura voltada a resultados;
- Carga de trabalho desigual, pois em alguns setores a carga de trabalho é maior do que a de outros, com pessoas exercendo atividades com horários excepcionais em alguns períodos do ano;
- Falta de continuidade dos trabalhos, relacionado à falta de procedimentos definidos;
- Necessidade de conhecimentos específicos (legislação) não disponíveis previamente e que levaram à necessidade de capacitação específica;
- Plano de carreira, que representa causa motivacional para a saída do ator da instituição, em virtude do plano não possibilitar mudanças na carreira;
- Burocracia, que representa a frustração com a organização. Grande parte dos atores relatou que, em seus cursos de Administração de Empresas, assim como em suas experiências anteriores, estavam acostumados com rotinas mais ágeis e procedimentos mais enxutos, o que, na administração pública, nem sempre é possível;
- Decisões motivadas por interesses políticos, que se refere ao fato de, no âmbito da instituição pública, algumas das decisões podem ser tomadas levando em conta algum viés de interesse político, o que interfere diretamente na execução das atividades dos administradores.

Esses códigos são apresentados na Figura 5.

Figura 5
Mapa da frustração – estudo de caso



Fonte: Elaborada pelos autores.

Os mapas obtidos mostram uma visão geral acerca dos códigos que corroboram a identificação e a desidentificação com a organização pesquisada. A consolidação dos códigos facilita a compreensão sobre a identificação e a frustração, além de proporcionar uma visão mais apurada acerca das ações do órgão estudado, que potencialmente impactam a melhoria da satisfação do servidor no desempenho de suas atividades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, respondendo à pergunta que norteou este artigo, infere-se que o processo de identificação de servidores ocupantes do cargo de administrador em órgãos públicos e formados em Administração de Empresas apresenta indícios de uma identificação ambivalente, porque, embora códigos como qualidade de vida, estabilidade, participação nas decisões internas sejam citados como de identificação, eles estão em conflito com a burocracia, com as decisões baseadas em política e com a falta de comunicação.

A formação em Administração de Empresas é um dos fatores que parece contribuir ainda mais para a identificação ambivalente, uma vez que os atores relatam as dificuldades inerentes à sua formação, principalmente no que concerne à estrutura de funcionamento de uma organização pública e da legislação que a permeia, o que corrobora a posição de Bresser-Pereira

(2010) sobre esse aspecto. Também se observou que predomina no discurso dos entrevistados a influência do gerencialismo, enquanto racionalidade que atende às lógicas de mercado e que constitui o cerne dos cursos de Administração de Empresas, como demonstraram os dados coletados durante as entrevistas, a análise documental e a observação participante.

A universidade objeto deste estudo se apresentou como um ambiente favorável, com ações voltadas à capacitação dos servidores e que atua ativamente nos processos de tomada de decisão. Em relação aos códigos que levam a uma frustração com a organização, é importante ressaltar que grande parte deles, como burocracia, falta de planejamento estratégico e decisões norteadas por interesses políticos, são características percebidas como comuns aos órgãos públicos, conforme visto na revisão da literatura, que apontou a influência gerencialista na modernização gerencial da administração pública.

A adaptação ao setor público e suas rotinas cotidianas foi relatada como difícil pela maioria dos entrevistados. Conforme a análise dos dados obtidos, essa dificuldade parece ter decorrido de uma formação em administração de empresas que é diferente da administração pública, porquanto esta última apresenta uma série de procedimentos definidos em lei e requer um conjunto de rotinas administrativas específicas. Tais fatores foram os mais citados pelos entrevistados como de difícil superação e adaptação, devido a essa falta de familiaridade com a administração pública, uma vez que a formação era voltada para o lucro e os negócios.

Para trabalhos futuros, propõe-se a análise de instituições por meio de instrumentos de gestão de pessoas, cultura e clima organizacional, para diagnosticar o comportamento dos gestores públicos no ambiente de trabalho, tendo em vista a descrição dos códigos de identificação e frustração encontrados neste estudo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. esp, p. 67-86, 2007.
- ASHFORTH, B. E.; HARRISON, S. H.; CORLEY, K. G. Identification in organizations: an examination of four fundamental questions. *Journal of Management*, v. 34, n. 3, p. 325-374, 2008.
- ASHFORTH, B. E.; MAEL, F. Social identity theory and the organization. *The Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 20-39, 1989.
- BARBALHO, F. A.; MEDEIROS, J. J. Transparência e legitimização de objetivos institucionais em empresas estatais: um estudo de caso sobre a Petrobras. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 12, n. esp, p. 469-493, 2014.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.
- CARDOSO, M. A. F.; HANASHIRO, D. M. M.; BARROS, D. L. P. Um caminho metodológico pela análise semiótica de discurso para pesquisas em identidade organizacional. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 2, p. 351-376, 2016.
- CAVAZOTTE, F. S. C. N.; ARAUJO, F. F.; ABREU, A. L. Identificação organizacional entre funcionários públicos brasileiros: um estudo no setor cultural. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 19, n. 64, p. 289-306, 2017.
- CHREIM, S. Reducing dissonance: closing the gap between projected and attributed identity. In: MOINGEON, B.; SOENEN, G. (Ed.). *Corporate and organizational identities*. Abingdon: Routledge, 2002. p. 75-90.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade*, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.
- DI GIACOMO, W. A. O new public management no Canadá e a gestão pública contemporânea. *Revista Interfaces Brasil/Canadá*, v. 5, n. 1, p. 155- 170, 2005.
- DUKERICH, J. M.; KRAMER, R. M.; PARKS, J. M. The dark side of organizational identification. In: WHETTEN, D.; GODFREY, P. (Ed.). *Identity in organizations: building theory through conversations*. Thousand Oaks: Sage, 1998. p. 245-256.
- FARIA, J. R. V.; FARIA, J. H. Concepção de Estado e a administração pública no Brasil no âmbito do plano diretor de reforma do Estado. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 3, p. 140-147, 2017.
- FERNANDES, M. E. R.; MARQUES, A. L.; CARRIERI, A. P. Identidade organizacional e os componentes do processo de identificação: uma proposta de integração. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 7, n. 4, p. 687-703, 2009.
- FOGAÇA, N.; COELHO JUNIOR, F. A. A hipótese “trabalhador feliz, produtivo”: o que pensam os servidores públicos federais. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 13, n. 4, p. 759-775, 2015.
- FOMBELLE, P. W. et al. Leveraging customer's multiple identities: identity synergy as a driver of organizational identification. *Journal of the Academy of Marketing Science*, v. 40, n. 4 , p. 587-604, 2012.
- FREITAS, M. E. Identidade e identidades: somos o branco e o arco-íris. In: CARRIERE, A. P. et al. (Ed.). *Identidade nas organizações*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 11-14.
- GODOY, A. S. Entendendo a pesquisa científica. In: HANASHIRO, D. M. et. al. (Ed.). *Gestão do fator humano*: uma visão baseada em stakeholders. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 351-371.
- KREINER, G. E.; ASHFORTH, B. E. Evidence toward an expanded model of organizational identification. *Journal of Organizational Behavior*, v. 25. n. 1, p. 1-27, 2004.
- LANE, S. A stakeholder approach to organizational identity. *Academy of Management Review*, v. 25, n. 1, p. 43-62, 2000.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.
- MISOCZKY, M. C.; ABDALA, P. R. Z.; DAMBORIARENA, L. A trajetória ininterrupta da reforma do aparelho de Estado no Brasil: continuidades nos marcos do neoliberalismo e do gerencialismo. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 3, p. 184-193, 2017.
- PAGÉS, M. et al. **O poder das organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.
- PINTO, J. F.; BEHR, R. R. Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 13, n. 4, p. 795-820, 2015.
- ROCHA, C. B.; SILVA, J. R. G. Identificação de funcionários com empresas públicas no contexto de mudanças: o caso Finep. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 4, p. 685-706, 2007.
- SARAVIA, E. J. Administração pública e administração de empresas: quem inspira a quem? *Revista ADM.MADE*, v. 14, n. 3, p. 1-8, 2010.
- THIOLLENT, M. **Metodologia de pesquisa-ação**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1994.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- VILAS BOAS, A. A. et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 10, n. 2, p. 284-301, 2012.
- YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Denise Gutierrez Castro

Mestra em Administração de Empresas pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS); Servidora técnico-administrativa na Universidade Federal do ABC (UFABC), Santo André – SP, Brasil. E-mail: denisegcastro@gmail.com

Edson Keyso de Miranda Kubo

Doutor em Administração pela Fundação Getulio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP); Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), São Caetano do Sul – SP, Brasil. E-mail: edson.kubo@prof.uscs.edu.br

Milton Carlos Farina

Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo / Faculdade de Economia e Administração de Empresas (USP FEA); Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), São Caetano do Sul – SP, Brasil. E-mail: milton.farina@uscs.edu.br