



## **CULTURA ORGANIZACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: BASES PARA ANÁLISE**

**Ana Marusia Pinheiro Lima \***

**Palavras-chaves:** Cultura Organizacional. Câmara dos Deputados. Servidor Público.

### **RESUMO**

Este trabalho propõe-se a estabelecer a conexão entre a agência de servidores públicos e a história, o ambiente e a missão institucionais, tendo a Câmara dos Deputados como mundo social pesquisado. A partir de conceitos teóricos, levantaram-se categorias para a análise de conteúdo de entrevistas com antigos servidores da Casa. O percurso permitiu identificar as bases da cultura organizacional da Câmara, entendida como o amálgama entre agência e estrutura, orientando as ações dos indivíduos por meio de padrões aprendidos cumulativamente, em sua relação com os outros e com os desafios que se lhes apresentam.

“Elefante branco”, “burrocracia”: a lista de críticas à administração pública é pródiga. Os burocratas são censurados ora por “atrasamento” na prestação de serviços à sociedade ora por serem “instrumentos da elite”, contribuindo para sua perpetuação no poder. Em ambos os casos, formariam uma massa passiva. Contudo, há servidores que desafiam esse senso comum e aproveitam sua posição privilegiada para “fazer a diferença” naquilo que acreditam ser função do Estado e também sua. Para exercer **agência**, que, nas palavras de Emirbayer e Mische (1998), significa o engajamento construído temporariamente por atores em ambientes estruturais – os contextos temporais e relacionais da ação – que, por meio da ação recíproca entre hábito, imaginação e julgamento, tanto reproduzem como transformam essas estruturas, em interativa resposta aos problemas apresentados pelas mutantes situações históricas.

Em um mesmo contexto, o que explicaria as diferenças de atitude por parte dos servidores? A resposta não está somente nos recursos (estrutura), nem apenas na predisposição individual dos atores (agência), nem na alternância entre elas, nem em seu somatório, e sim nas relações dinâmicas entre elas, que ocorrem na prática (GIDDENS, 2000). Argumenta-se, aqui, que o aglutinante dos dois processos é a cultura.

De acordo com Schein (2004), psicologicamente, as pessoas precisam de estabilidade, consistência e significado. Ao comporem um grupo, elas vão buscar resolver seus problemas. Encontrando e compartilhando soluções que funcionem bem, o grupo passa então a validá-las e reproduzi-las, criando um padrão de assunções básicas, que serão ensinadas aos novos membros como o modo correto de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas. Tal aprendizado acumulado é o que Schein (2004) vai denominar “cultura”.

Para Swidler (1986), as pessoas selecionam estratégias, construindo correntes de ação a partir de alguns links pré-fabricados, como habilidades e hábitos. As escolhas até podem ser inconscientes; mas fazem sentido, mostram-se úteis, dentro de modos de vida estabelecidos. A cultura, portanto, influencia a ação por meio da forma e da organização desses links, e não pela determinação de fins.

---

\* Câmara dos Deputados. E-mail: marusia.lima@camara.leg.br



Os links preestabelecidos são sustentados pelas assunções, na terminologia de Schein (2004). No contexto da organização, as assunções se consolidam nas dimensões de adaptação externa e sobrevivência e na de integração interna; e nas dimensões profundas, cruciais para os relacionamentos e a tomada de decisões. A despeito dos padrões, a cultura é um fenômeno dinâmico, constantemente criado e colocado em ação nas interações entre as pessoas (SCHEIN, 2004). Dentro do repertório, as pessoas usam uma ou outra ferramenta – de forma ativa. Do contrário, seriam passivas, meras “usuárias” de sua cultura (SWIDLER, 1986).

Segundo Schein (2004), esse processo de criação e gestão da cultura dentro da organização são a essência da liderança. Não se trata de socialização, nem de coerção. Os significados disponíveis publicamente por iniciativa dos líderes e validados pelos atores facilitam certos padrões de ação, enquanto desencorajam outros. A reapropriação de capacidades de ações maiores, culturalmente organizadas, dá à cultura seus efeitos duradouros, até que modos concorrentes ponham em confronto o padrão dominante (SWIDLER, 1986).

Com o propósito de observar itinerários de padrões culturais e seus efeitos, a parte empírica deste trabalho foca a Câmara dos Deputados. Em 2003, nos 180 anos do Poder Legislativo, coletaram-se depoimentos de 23 servidores da Casa, publicados nos livros Contos da Câmara 1 e 2 (2007; 2008). Os relatos surpreendem pelos pontos de convergência em trajetórias tão distintas. Por eles, resgatam-se as origens da cultura organizacional da Câmara, utilizando as dimensões de Schein (2004). A análise consiste na apresentação das circunstâncias (realidade e verdade; tempo; espaço); das ações dos líderes e demais atores; das assunções (linguagem comum; missão, objetivos e mensuração; normas de intimidade; critérios de exclusão); e das rupturas.

A circunstância-chave para a Câmara foi a transferência da capital para Brasília. A prática revelou-se mais difícil do que se imaginava, tanto para relutantes como para os atraídos pela “aventura”. Contudo, o sentimento de pioneirismo e tenacidade diante dos obstáculos contribuiria para a identificação com a cidade que estavam construindo. Destaca-se a liderança do então diretor-geral da Câmara, Luciano Brandão, e do Primeiro-Secretário José Bonifácio, na coordenação dos trabalhos e ânimos, como a dizer: “Brasília é para os fortes”.

Esse espírito, aliado à esperança de renovação democrática, sofreria um grande abalo com o regime militar. Os funcionários consideravam-se não apenas testemunhas privilegiadas, mas partícipes da história do Brasil, e descrevem com amargura os ataques ao Legislativo e à democracia. Nota-se a admiração pelos que se arriscavam a combater o regime e até uma certa cumplicidade entre deputados e funcionários. Reporta-se um forte movimento de desvalorização do Legislativo, na estigmatização da figura do parlamentar, no esvaziamento de atribuições, na dizimação de lideranças, no êxodo de funcionários. Para os que ficaram, o diretor-geral buscou a coesão, para que a administração estivesse a postos quando o Congresso fosse reaberto. Por isso, eles sentiram de modo especial o processo de redemocratização, a eleição e morte de Tancredo Neves e a Constituinte.

Na elaboração da Nova Carta, a atuação dos funcionários foi marcada pelo grande volume de tarefas, pela complexidade de dar tratamento técnico às demandas populares e pelo entusiasmo por verem o Legislativo resgatar seu papel de protagonista na história brasileira, sob o carisma de Ulysses Guimarães e a condução do diretor-geral Ademar Sabino. As expectativas seriam frustradas novamente com o impeachment de Collor.

As tensões históricas moldaram os conceitos sobre a Câmara, sua missão e seus objetivos. Segundo os servidores, a Câmara espelha a diversidade demográfica e ideológica do Brasil.



É a própria expressão da democracia, “a Casa do Povo”, responsável por ouvi-lo e a ele dar voz. É a Casa aberta, transparente, viva, o motor do progresso e da liberdade. É o espaço do debate e da crítica, que tem no conflito sua própria natureza e legitimidade. É, ainda, o contraponto do Executivo, ao fiscalizar o poder que detém os recursos e a força. Ao mesmo tempo, o Legislativo é pouco compreendido, por não dispor da concretude de ações do Executivo e pelo caráter preventivo – “mais evita do que faz”. Assim, suas entregas são de difícil mensuração. O sentimento dos servidores ultrapassa o reconhecimento e a defesa da instituição, configurando-se como vínculo afetivo. São “apaixonados”, “orgulhosos”, que se referem à Casa como “mãe”, “professora”, “segunda casa”, “universidade”.

O ingresso por concurso era um fator de distinção na Câmara, que tinha por tradição realizar certames muito rigorosos e sérios. O servidor se via como pertencente a um quadro de alto nível, seguramente admitido por seus próprios méritos, e não por “pistolão”. Outro fator de prestígio era a proximidade com os deputados. Se, no Rio, muitos deputados não tinham assessor, em Brasília o corpo funcional passou a exercer, cada vez mais, suporte à atividade legislativa, diante da popularização nas eleições da Casa (antes mais elitista) e da complexificação do processo legislativo. Chegaram-se a estabelecer relações de amizade. Isso não impediu que o servidor agisse de modo isento, sob o rigor da norma e com tratamento equânime a todos os deputados, como formas de justificar negativas a demandas.

Apesar do convívio, a estabilidade no serviço público contrastava com os curtos mandatos parlamentares, dando ao servidor uma visão a longo prazo e uma postura mais ponderada. Os entrevistados pontuam a necessidade de fronteiras (e complementariedades) entre a técnica e a política partidária, com pelo menos quatro justificativas: (1) o aprendizado oriundo da rica pluralidade da Casa; (2) a separação de atribuições entre quem detém mandato ou não; (3) o cuidado para evitar a rotulação ideológica do quadro de servidores e a perda de confiança por parte dos deputados; e (4) a manutenção da autonomia dos servidores.

Assim, os servidores se autodefiniam por exclusão, distinguindo também os que tinham contato direto ou não com os deputados; e, especialmente, os concursados e os não concursados. A entrada sem concurso, de início vista com certo preconceito e preocupação pela qualidade e impessoalidade dos serviços, provocou o afastamento entre servidores e políticos. Houve ainda o distanciamento de ordem física, com a construção dos gabinetes nos Anexos III e IV, ressaltando a influência da conformação dos espaços nas relações humanas.

Conclui-se que as conquistas do Legislativo são provisórias e se deparam com novos e diferentes desafios; mas, a despeito das circunstâncias históricas, um repertório cultural de assunções prevalecia e se perpetuava, quase como uma seleção natural. Já o distanciamento nas relações entre servidores e deputados marcou uma inflexão na cultura organizacional da Câmara, notadamente criada e mantida pelos efetivos, uma vez que são os membros mais estáveis do grupo. Trabalhos futuros poderão aferir seus impactos.

## REFERÊNCIAS

CONTOS DA CÂMARA: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.



CONTOS DA CÂMARA 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

EMIRBAYER, M.; MISCHÉ, A. What Is Agency? **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 103, n. 4, p. 962-1023, Jan. 1998.

GIDDENS, Anthony. **Dualidade da estrutura**: agência e estrutura. Oeiras: Celta Editora, 2000.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational Culture and Leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

SWIDLER, A. Culture in Action: Symbols and Strategies. **American Sociological Review**, v. 51, n. 2. p. 273-286, Abr. 1986.