

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

Poder e Burocracia na Administração Pública: o Caso da Prefeitura de Paranaguá

Antonio Carlos Franco (Universidade Estadual de Ponta Grossa) francoancf@hotmail.com

Resumo:

Neste artigo, pretende-se trazer uma introdução da pesquisa sobre a temática tipo de poder burocrático, dentro da administração pública na cidade de Paranaguá, através de pesquisas realizadas nesta prefeitura. A cidade de Paranaguá é referência litorânea paranaense, pela importância do porto para a economia do Paraná. O objetivo geral é, estudar sob a perspectiva do poder, como tipo de poder burocrático afeta as relações entre as pessoas, na percepção dos gestores da prefeitura de Paranaguá. Os objetivos específicos propostos são: Como o poder em um sistema burocrático impacta na vida dos sujeitos, compreender as origens da organização burocrática como condição de organização humana, estruturando-se como plano de administração e poder, e encerrando em analisar o sistema de gestão burocrática com o poder dos seus gestores. Este artigo foi utilizar o estudo de caso, e através da coleta de dados que foi realizado pelo próprio autor, por meio de entrevistas com os gestores da prefeitura. Na análise da entrevista, foi utilizada uma abordagem qualitativa e o foco deste estudo foi o tipo de poder burocrático. Ainda, o estudo apresentou como contribuição importante, como para a instituição as perspectivas estão interligadas com esta teoria, pois descreve o constructo tipo de poder burocrático no setor público e municipal com os princípios dos gestores.

Palavras-chave: Burocracia, Poder, Administração Pública.

Power and Bureaucracy in Public Administration: the Case of the city of Paranaguá

Abstract

In this article, we intend to bring an introduction of the research on the thematic type of bureaucratic power, within the public administration in the city of Paranaguá, through research carried out in this prefecture. The city of Paranaguá is a coastal reference of Paraná, due to the importance of the port for the economy of Paraná. The general objective is to study from the perspective of power, how bureaucratic power type affects the relations between people, in the perception of the managers of the prefecture of Paranaguá. The specific objectives proposed are: How power in a bureaucratic system impacts on the life of the subjects, to understand the origins of bureaucratic organization as a condition of human organization, structuring itself as a plan of administration and power, and closing in to analyze the bureaucratic management system with the power of its managers. This article was to use the case study, and through data collection that was carried out by the author himself, through interviews with the managers of the city. In the interview analysis, a qualitative approach was used and the focus of this study was the type of bureaucratic power. Also, the study presented as important contribution, as for the institution the perspectives are intertwined with this theory, because it describes the construct type of bureaucratic power in the public and municipal sector with the principles of managers.

Key-words: Bureaucracy, Power, Public administration.

1. Introdução

Diversos autores, discutem o poder burocrático nos mais diferentes campos do conhecimento, como na psicologia, educação, sociologia e administração, porém este estudo tem como elemento norteador, como o tipo de poder burocrático afeta as relações entre as pessoas. A escolha pelo tema poder burocrático, aconteceu pelo fato ser um instrumento político com hierarquias em uma organização e uma dominação formal ou controle.

Segundo Weber (1974), a palavra “poder” representa a realização de uma pessoa ou grupo na satisfação da necessidade pessoal, podendo contrapor-se a pessoas que participam desta comunidade ou grupo. Segundo Motta e Pereira (1991), a estratégia na administração das instituições é a função da burocracia, desde o começo do século, na procura de controlar meios para alcançar suas metas, na qual a hierarquia é uma sistemática para orientação de suas tarefas.

Este estudo teve contribuição importante para a instituição, pois descreve o constructo “tipo de poder burocrático do setor público e municipal”, com os princípios dos gestores. A pergunta de pesquisa adotada para este estudo foi a seguinte: Como tipo de poder burocrático afeta as relações entre as pessoas?

A seguir descreve-se o objetivo geral e os objetivos específicos utilizados para o desenvolvimento deste artigo. O objetivo geral é estudar sob a perspectiva do poder, como o tipo de poder burocrático, afeta as relações entre as pessoas, na percepção dos gestores da prefeitura de Paranaçu. Para alcançar os objetivo geral é necessário passar pelos objetivos específicos, que são:

- Promover um levantamento sobre como o poder em um sistema burocrático impacta na vida dos sujeitos;
- Compreender as origens da organização burocrática, como condição de organização humana, estruturando-se como plano de administração e poder e;
- Analisar o sistema de gestão burocrática, com o poder dos seus gestores.

A justificativa para esta pesquisa, baseia-se como o tipo de poder burocrático, afeta as relações entre as pessoas dentro da prefeitura, esta é uma abordagem que vem cada vez mais sendo estudada, justamente pelas novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas, pelo aumento das exigências de profissionalização da gestão municipal e pela necessidade da instituição nos controles democráticos ou populares da ação pública.

2. A Constituição Nacional 1988

A constituição nacional de 1988 tem como objetivo designar um Estado democrático, endereçado a garantir à atividade dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

valores supremos de uma sociedade fraterna, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional. (BRASIL, 1988).

2.1 A administração Pública

O movimento reformista é uma característica de identificação da administração pública no Brasil durante muitas décadas, com objetivo de planejamento do sistema da organização relacionando a adequação dos setores políticos e econômicos.

Segundo Pereira e Spink (2006) a fundamentação para o início da reforma estadual na década 90 e a regulamentação da estrutura não foram suficientes para o progresso estadual, o motivo era a crise da década de 80 e este foi o período em que vários países tornaram-se devedores e determinadas fiscalizações por parte do governo foram tomadas para tentar diminuir esta crise.

2.2 Burocracia e o poder

Segundo Motta e Pereira (1991), a estratégia na administração das instituições, é a função da burocracia desde o começo do século, na procura de controlar meios para alcançar suas metas, na qual a hierarquia é uma sistemática para a orientação de suas tarefas. Os autores Motta e Vasconcelos (2008), argumentam que burocracia é uma sistemática que procura a organização, seja em situações seguras e contínuas, a contribuição de várias pessoas com suas funções especializadas. Estas funções são divididas como pessoal, privativo e familiar com o trabalho, e demonstrado uma atuação pública individual.

Os processos relacionados à gestão burocrática, são aceitos pelas instituições modernas, através de normativas de disciplina e da adequação de processos. Estes novos processos requisitados pelo capitalismo, faz com que as instituições procurem inovar em procedimentos de gerenciamento, utilizando com superioridade a gestão pelas metas.

A burocracia apresenta diversas características, como: a divisão de trabalho, especialização, definição de autoridades, conjunto de tarefas, especificações de cargos e posições. No geral não existem organizações que não sejam burocráticas, ou que não se enquadrem na ordem burocrática. Conforme Abrucio e Loureiro, (1998), a burocracia brasileira é caracterizada em dois modelos: a primeira parte, formada pelo vínculo com a base política e a segunda parte, baseada em parâmetros da habilidade em conhecimentos científicos e práticos. Esta habilidade de conhecimento, é um modelo de classe na burocracia formada com ajuda do poder e marcada pelo saber tecnológico, desviando a disputa no mercado. Esta é uma forma de exibir a sistemática de classes da burocracia, característica de nações em crescimento econômico.

A população organizada manifesta e requer seus benefícios no andamento das tarefas do setor público, impondo rapidez no funcionamento. Existe culturalmente uma política, baseada na elite de uma administração burocrática e no poder central, e com

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

o passar dos anos, mudanças mais sólida na gestão da organização pública da prefeitura tornam-se mais complexas.

Para Srour (1998), a perspectiva sobre o poder passa por restrições nas instituições formalizadas, e aproxima de instituições informalizadas. A dominação e o prestígio, formam processos para intervirem no andamento da socialização, referente a ação com relações sociais. A disponibilidade no controle de tarefas ou a importância, pode realizar os desejos no seguimento de normas restritas que são impostas.

Conforme Galbraith (1996), o poder é executado por pessoas, basicamente por meio de três processos: o primeiro poder condigno, o segundo poder compensatório e o terceiro poder condicionado. Estes três exemplos de poder, tem a utilidade como objeto dos seres humanos, com o propósito de ambição de outras pessoas, sendo exemplo de poderes em períodos distintos. Galbraith (1996), discorre o poder na perspectiva de comando informal, conceituado pela atitude de convencer seus adeptos em admitirem as resoluções propostas.

Carvalho (1998) relata a origem do poder, encontra-se nas organizações, pois é um local acostumado com desempenho de atividades pelo acúmulo capital humano e obtenção de lucro. As instituições são formadas formalmente por atividades, com diferentes funções em postos de trabalho e posições de poder e controle. Por este motivo, estudos nas instituições são realizados voltados as pesquisas estruturais e organizacionais.

Galbraith (1996), demonstra o relacionamento entre poder e organização estrutural, através da dominação envolvendo abordagens da chefia, quanto de funcionários na instituição. Neste sentido, os colaboradores na instituição executam o poder, podendo ser um poder mais ou menos significativo. Segundo Bertero (1992), a definição do termo “Poder”, é sustentado pela tranquilidade e a estabilidade dentro da instituição. O poder impõe uma circunstância de legitimidade, e constata os procedimentos da organização, dando benefícios para os colaboradores mais produtivos.

Morgan (1996), o crescimento financeiro prossegue sempre na rota do poder, mesmo não sendo um objetivo direto. O crescimento financeiro, é característico de resultados de bons desempenhos na organização. Segundo Morgan (1996), a definição de “Poder”, como uma luta por vantagens. Para Carvalho (1998), a palavra “Poder”, é compreendida como uma manifestação de ação de um elemento, ou na delimitação nas atitudes das pessoas.

3. Metodologia

Conforme cita Yin (2005), o estudo de caso foi a principal estratégia utilizada, que auxilia no desenvolvimento de questões relacionadas ao “como” e o “porquê” determinados fatos ocorrem, além do pesquisador ter a opção da utilização de diversas fontes concretas: livros, artigos, entrevistas e ampliando as compreensões do estudo. Esta pesquisa foi um estudo qualitativo, pois, segundo Freitas et al. (2005), a investigação qualitativa, ao inverso da investigação quantitativa trabalha com valores, crenças, representações, atitudes e opiniões.

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

A escolha nesta pesquisa, por um método qualitativo fundamenta-se principalmente em Yin (2001). Utilizando como metodologia a pesquisa qualitativa, nesta pesquisa foi utilizada a fonte de dados citadas por Eisenhardt (1989): entrevistas em profundidade (não estruturada). O projeto escolhido como objeto deste estudo é a administração pública da cidade de Paranaguá, localizada no estado do Paraná. O delineamento da pesquisa escolhida foi o estudo de caso, uma vez que este nos possibilita entender com profundidade o fenômeno proposto. A prefeitura desta cidade possui atualmente 435 colaboradores, distribuídos em várias secretárias municipais.

A metodologia utilizada foi qualitativa, e este estudo de um único caso e abrangeu atores que compõem este cenário e foi realizada uma análise na Prefeitura da cidade de Paranaguá, com um quadro de 435 colaboradores, e foram selecionados 5 gestores do departamento administrativo que estão diretamente envolvidos com atividades administrativas e coordenam esta prefeitura. Este estudo teve uma abordagem predominantemente qualitativa, pois tem interesse em obter dados descritivos procurando entender sob a perspectiva do poder, como o tipo de poder burocrático, afeta as relações entre as pessoas, na percepção dos gestores da prefeitura de Paranaguá. A tabela 1, demonstra as unidades relacionadas a parte metodológica, adotados neste artigo.

| Elementos Metodológicos | Classificação |
|--------------------------------|--|
| Natureza | Exploratória |
| Abordagem | Qualitativa |
| Estratégia | Estudo de caso |
| Coleta de Dados | Pesquisa bibliográficas, Análise documental e Protocolo com roteiro de entrevista semiestruturada |
| Nível | Institucional |

Fonte: O autor (2018)

Tabela 1: Unidade relacionadas a parte metodológica

A primeira etapa de pesquisa, foi o levantamento de informações que visam auxiliar a compreensão do estudo como um todo. Na segunda etapa, foi realizados contatos informais, para estabelecer futuras entrevistas e ainda identificar as percepções. Após esta etapa, foram realizadas as entrevistas com os gestores, previamente agendada por contato telefônico ou meio eletrônico e com o consentimento do entrevistado que se disponibilizaram a participar desta pesquisa. Na terceira etapa da pesquisa, foi realizado a triangulação dos dados obtidos na primeiro e segunda etapas. Os dados primários, foram coletados por meio da

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

realização de entrevista não estruturada com os membros responsáveis pelo setor da instituição. Esta etapa foi importante para identificar as principais ações desenvolvidas por estes atores sob a perspectiva do poder, como o tipo de poder burocrático afeta as relações entre as pessoas, na percepção dos gestores. A tabela 2, apresenta o resumo da metodologia.

| Objetivo Geral | Objetivos Específicos | Formas de análise |
|---|--|---|
| Estudar sob a perspectiva do poder, como o tipo de poder burocrático, afeta as relações entre as pessoas, na percepção dos gestores da prefeitura de Paranaguá. | Promover um levantamento sobre como o poder em um sistema burocrático, impacta na vida dos sujeitos; | Pesquisa documental e pesquisa bibliográfica |
| | Compreender as origens da organização burocrática, como condição de organização humana, estruturando-se como plano de administração e poder; | Protocolo com roteiro de entrevista semiestruturada |
| | Analisar o sistema de gestão burocrática, com o poder dos seus gestores. | Método de triangulação das fontes de dados citadas anteriormente. |

Fonte: O autor (2018)
Tabela 2: Resumo da metodologia

Os procedimentos utilizados para a realização das entrevistas foram: apresentação do pesquisador, a procedência, o objeto de pesquisa, a quantidade de perguntas a serem realizadas e o tempo médio estimado para o encontro, pedindo que o respondente fale livremente acerca do tema. Foram solicitados também, a autorização para que as entrevistas fossem gravadas, com o propósito que futuramente auxiliem na transcrição dos dados na íntegra, bem como a autorização para citar os nomes e dados da prefeitura. Os dados secundários, foram obtidos por meio de revisão teórica, pesquisa em artigos científicos e livros. Estes dados contribuíram para a compreensão do estudo como um todo, e igualmente, para a identificação das principais ações desenvolvidas pelos atores. Os dados primários e secundários, foram analisados utilizando-se a técnica de análise de conteúdo e análise descritiva, que permitiu conhecer, identificar e descrever as práticas desenvolvidas pelos atores.

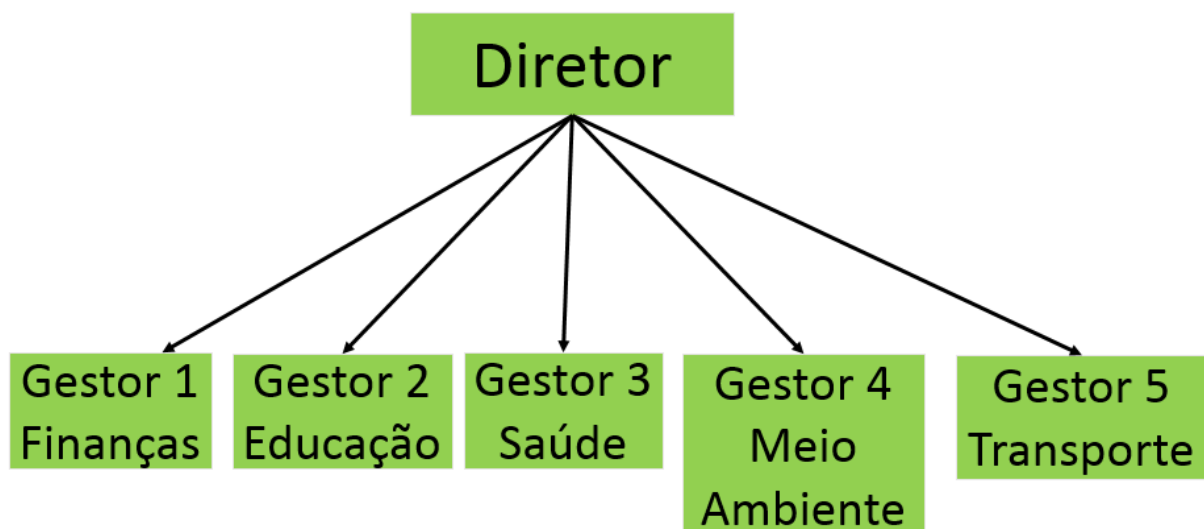
4. Discussão dos resultados

O objetivo deste artigo foi utilizar o estudo de caso, e através da coleta de dados que foi realizado pelo próprio autor por meio de entrevistas com os gestores da prefeitura. Na análise da entrevista foi adotado a abordagem qualitativa, e o foco deste estudo foi como o tipo de poder burocrático, afeta as relações entre as pessoas em uma prefeitura localizada na cidade de Paranaguá. Nesta etapa para a coleta dos dados, procurou-se encontrar o entendimento entre os entrevistados sobre as características envolvendo o poder na burocracia em uma administração pública.

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

Constatou-se um grande percentual de respostas nas entrevistas, referente aos processos de relação entre poder e organização, por meio da dominação envolvendo o contexto de gerencial, quanto aos colaboradores desta instituição analisada. Verificou-se no ambiente profissional, para conseguir o poder no âmbito de comando informal, foi constatado pelo comportamento de induzir seus colaboradores em aceitarem as resoluções sugeridas. O significado da palavra “Poder” nesta organização de administração pública, está relacionado com o desempenho de tarefas. Ainda nesta instituição, foi identificado a formação por ações com distintos papéis, conforme a função hierárquica de cada colaborador, e igualmente, o estabelecimento do controle e do poder.

A figura 1, apresenta a estruturação hierárquica e poder organizado, conforme os métodos burocráticos, onde estão mencionados os gestores entrevistados e o nível hierárquico responsável pelas atividades destes elementos pesquisados, na administração pública da cidade de Paranaguá.



Fonte: O autor (2018)
Figura 1: Estrutura hierárquica analisada

A estratégia detectada nesta instituição, foi buscar o controle das atividades, com o propósito de atingir os seus objetivos, onde a hierarquia é a estrutura para a referência das ações realizadas. Em concordância de ideias entre os entrevistados, os mesmos relacionam que o “Poder” é apresentado de uma maneira informal por alguns dos gestores, com origem da própria instituição pública.

5. Considerações finais

O propósito deste estudo foi apresentar um estudo sob a perspectiva do poder, como o tipo de poder burocrático, afeta as relações entre as pessoas, na percepção dos gestores da prefeitura de Paranaguá. Segundo Bittencourt (2007), o

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

desenvolvimento se apresenta como um nível superior na perspectiva técnica da organização pública, comparado com outras formas de organização. Este aperfeiçoamento técnico nos órgãos públicos realizam as atividades, conforme as necessidades estatais, visto que todos os exercícios são regulamentados em normas específicas para a qual foram indicadas.

Por diversas vezes, é indispensável uma estruturação sobre os impactos do relacionamento das pessoas, na ótica dos seus gestores responsáveis pela autoridade do poder, e ainda a burocracia não é simplesmente eliminada sem alguma outra escolha viável, que possa substituí-la. É indispensável buscar uma maneira de equilíbrio, um sinal de intersecção envolvendo a rigidez e a eficiência, pois as duas caracterizam o chamado evento burocrático e a eficácia.

Ainda esta organização pública encontrou, uma forma de dominação racional e burocrática, uma superioridade sobre quaisquer outros tipos de dominação, principalmente devido às suas características técnicas. As organizações públicas, precisam ser racionais, eficientes e competentes, características que podem lhes ser fornecidas pela burocracia. Assim sendo, pode-se afirmar que ocorreu um tipo de dominação burocrática, em uma organização pública.

Esta organização pública, identificou na maneira de dominação burocrática ou racional, uma vantagem sobre qualquer outro estilo de dominação, especialmente conforme o seu perfil técnico. As instituições públicas necessitam ser capacitadas, racionais e eficazes, características provenientes através da burocracia. Deste modo, conclui-se que ocorreu, entre o estilo de dominação e a organização pública, um aspecto muito peculiar de relação entre a burocracia e o poder.

Bibliografia

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Notas críticas sobre a literatura “Burocracia e política no Brasil”**. ENANPAD, número 22, Foz do Iguaçu, Paraná, 1998.

BERTERO, C. O. **Cultura organizacional e instrumentalização do poder**. IN: FLEURY e FICHER. São Paulo, Editora Atlas, 1992.

BITTENCOURT, N. G. **Administração pública**. Faculdades Jorge Amado, 2007. Disponível em: http://www.cursoparaconcursos.com.br/arquivos/downloads/artigos/Artigo_Natanael_Gomes_Aluno_10_Direito_da_Jorge_Amado.pdf.

Acesso em: 21 janeiro 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

CARVALHO, C. A. **Poder, conflito e controle nas organizações modernas**. Alagoas, Editora EDUFAL, 1998.

EISENHARDT, K. M. (1989). **Building Theories from Case Study Research**. The Academy of Management Review, 14(4), 532-550.

GALBRAITH, J. K. **Autonomia do poder**. São Paulo, Editora Pioneira, 1996.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo, Editora Atlas. 1996.

MOTTA, F. C.; PEREIRA, L. C. B. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1991.

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

MOTTA, F. C; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da administração**. São Paulo, Editora: Pioneira Thomson Learning, 2008.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Trad. Daniel Grassi, 2ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Trad. Daniel Grassi. 3ª. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WEBER, M. **Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva**. 2. ed. Ciudad de México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1974. 2 v.