

**FUNDAÇÃO INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISAS EM
CONTABILIDADE, ECONOMIA E FINANÇAS – FUCAPE**

CREUSA DA PENHA TONINI

**DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS EM UMA ESTRUTURA
ORGANIZACIONAL PÚBLICA**

VITÓRIA

2012

CREUSA DA PENHA TONINI

**DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS EM UMA ESTRUTURA
ORGANIZACIONAL PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração de Empresas – nível acadêmico - na área de concentração Gestão de Pessoas.

Orientador: Prof. Dr. Aridelmo José Campanharo Teixeira

VITÓRIA

2012

CREUSA DA PENHA TONINI

**DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS EM UMA ESTRUTURA
ORGANIZACIONAL PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração de Empresas - nível acadêmico - na área de concentração Gestão de Pessoas.

Aprovada em 25 de abril de 2012.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Aridelmo José Campanharo Teixeira -
Orientador
FUCAPE Business School

Profa. Dra. Arilda Magna Campagnaro Teixeira
FUCAPE Business School

Prof. Dr. Alexsandro Luiz de Andrade
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

Aos meus amados pais, Djalma e Clérea, por terem me presenteado com a vida e junto com ela, o desejo de querer aprender sempre e cada vez mais.

Ao Rubens Soncini, que tão carinhosamente compartilhou comigo cada expectativa vivenciada neste importante aprendizado.

AGRADECIMENTOS

A realização do mestrado foi um sonho concretizado. Foi um caminho difícil, no qual, precisei dividir o tempo entre os estudos, as pesquisas, o trabalho e a família. Neste percurso, tive a satisfação de conviver com pessoas que muito contribuíram para que essa minha trajetória se efetivasse, em especial Andreza, Danielle e Maura.

A Joice e Diogo, meus filhos, que me impulsionaram a viver tudo o que precisa ser vivido, por terem especial significado em minha vida.

Ao quarteto inesquecível - Fernando, Gabriel, Ricardo e Sidemar - meus colegas de turma, que para sempre guardarei em meu coração pelo estímulo, ajuda e pelos laços de amizade que demonstraram nos momentos mais difíceis.

Ao Prof. Dr. Eloísio Moulin, meu primeiro orientador, pelas contribuições. Interrompeu a orientação por passar a pertencer ao quadro de professores da Universidade Federal do Estado do Espírito Santo.

Ao Prof. Dr. Aridélmo, meu orientador, pela competência em me orientar neste caminho, compartilhando o conhecimento e pela compreensão em todos os momentos vividos.

A Profa. Dra. Arilda, minha co-orientadora, pela generosidade em valiosas contribuições e pelos desafios impostos.

A todos vocês, a minha gratidão e respeito!!!

“A impossibilidade de defender ‘cientificamente’ posições práticas [...] baseia-se em razões profundas. Tal atitude é, em princípio, absurda, porque as diversas ordens de valores se defrontam no mundo em luta incessante.”

(Max Weber)

RESUMO

Esta dissertação abordou o tema burocracia nas organizações tendo como objeto de estudo as disfunções burocráticas. Seu objetivo foi analisar quais disfunções burocráticas estão presentes em uma estrutura organizacional pública. A fundamentação teórica adotou os estudos da corrente do estruturalismo fenomenológico com o entendimento crítico de Merton (1970, 1978), Selznick (1972, 1978) e Gouldner (1978) sobre o legado de Max Weber (1966, 1968, 1978) que apresentou o modelo de estrutura organizacional burocrático. Trata-se de uma abordagem empírica, do tipo qualitativa e de natureza descritiva, aplicando o método estudo de caso em uma organização do setor público brasileiro. Os resultados da pesquisa evidenciaram não observância das normas e regulamentos, carência de gestão especializada, e personalização nas relações. Essas três disfunções demonstraram que a consciência dos já citados estruturalistas fenomenológicos sobre as disfuncionalidades tem efetiva realidade na organização estudada. Quer se considere essa perspectiva, o modelo burocrático ainda se apresenta como alicerce fundamental para o controle e eficiência nas organizações. Constatou-se, também, que as disfunções burocráticas apresentam-se como uma *categoria* não demonstrada por Weber como função primeira dos dirigentes para proporcionar o equilíbrio entre a estrutura formal e a informal, no sentido de obter a máxima eficiência.

Palavras-chave: Estrutura organizacional. Burocracia. Disfunções burocráticas.

ABSTRACT

This thesis has approached the issue bureaucracy focusing on the study of bureaucratic disorders. The purpose is to analyze what are the bureaucratic disorders in a public organization. The theoretical framework adopted the current phenomenological structuralism with critical understanding of Merton (1970, 1978), Selznick (1972, 1978) and Gouldner (1978) on the legacy of Max Weber (1966, 1968, 1978) whose model of organizational structure is bureaucratic. This is a theoretical-empirical approach, a qualitative and descriptive nature, a case study was carried out in a Brazilian public department. Research results have offered evidence about the following disorders: rules and regulations are not observed, lack of specialized management and personalization in relationships. These three disorders have demonstrated consciousness of the above mentioned structuralists phenomenological on dysfunctions are a reality in the studied organization. Considering this perspective, the bureaucratic model still presents itself as a key basis for controlling and efficiency in organizations. It was also found that bureaucratic dysfunction appears as a category not shown by Weber as managers primary function to provide balance between formal structure and informal, in order to obtain maximum efficiency.

Keywords: Organizational structure. Bureaucracy. Bureaucratic disorders.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1: Percepção dos respondentes sobre a estrutura hierárquica..... | 42 |
| Gráfico 2: Cargos dos respondentes..... | 46 |
| Gráfico 3: Funções dos cargos dos respondentes | 49 |
| Gráfico 4: Cumprimento das funções..... | 52 |
| Gráfico 5: Funções executadas | 53 |
| Gráfico 6: Quem verifica o cumprimento das funções..... | 54 |
| Gráfico 7: Cargo do superior imediato..... | 60 |
| Gráfico 8: Funções do superior imediato..... | 61 |
| Gráfico 9: Quem determina as funções do superior imediato..... | 62 |
| Gráfico 10: Verificação das funções do superior imediato..... | 63 |
| Gráfico 11: Canal de acesso ao cargo superior imediato..... | 64 |
| Gráfico 12: Benefícios por ocupar o cargo superior imediato..... | 65 |
| Gráfico 13: O Que o chefe faria se ocupasse o cargo superior imediato | 66 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1: Distribuição dos participantes da pesquisa por departamento | 39 |
| Tabela 2: Órgão no qual os respondentes trabalham e as funções desse órgão..... | 39 |
| Tabela 3: Subórgão e suas funções | 41 |
| Tabela 4: Departamentos da ALFA e suas respectivas funções | 44 |
| Tabela 5: Ascensão profissional e variação salarial..... | 47 |
| Tabela 6: Quem determina e quem transmite as funções | 50 |
| Tabela 7: Impacto na verificação das funções | 56 |
| Tabela 8: Valores que deveriam orientar o comportamento dos servidores..... | 58 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 1.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA..... | 15 |
| 1.2 OBJETIVO GERAL | 16 |
| 1.2.1 Objetivos específicos | 16 |
| 1.3 JUSTIFICATIVA..... | 17 |
| 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO..... | 18 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO..... | 19 |
| 2.1 O ESTRUTURALISMO | 19 |
| 2.2 A BUROCRACIA DE WEBER..... | 20 |
| 2.2.1 Tipo ideal de Weber | 23 |
| 2.2.2 Críticas ao tipo ideal de Weber..... | 24 |
| 2.3 AS DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA | 25 |
| 2.4 O SEGMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 30 |
| 3 METODOLOGIA | 33 |
| 3.1 CONTEXTO DA ORGANIZAÇÃO PESQUISADA..... | 34 |
| 3.2 SELEÇÃO DA AMOSTRA | 35 |
| 3.3 COLETA DE DADOS | 35 |
| 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS | 38 |
| 4.1 HIERARQUIA DA ESTRUTURA..... | 39 |
| 4.2 DESCRIÇÃO DOS RESPONDENTES DOS TRÊS NÍVEIS HIERÁRQUICOS..... | 43 |
| 4.3 RESPONSABILIDADES DOS RESPONDENTES COM AS FUNÇÕES DO SEU CARGO | 48 |

| | |
|---|-----------|
| 4.4 HIERARQUIA DE AUTORIDADE | 59 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 68 |
| 5.1 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS | 72 |
| REFERÊNCIAS..... | 74 |
| APÊNDICE - QUESTIONÁRIO | 78 |

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO

Os órgãos da administração pública buscam aprimorar-se cotidianamente tendo em vista atingir níveis de desenvolvimento que alcancem a expectativa da sociedade como um todo. A complexidade no ambiente do setor público e o desenvolvimento tecnológico têm exigido dessas organizações¹ uma melhor utilização da técnica e da ciência, além de novos entendimentos dos funcionários e aplicação da ciência administrativa na gestão. Nesse processo, surge a demanda por estruturas organizacionais mais preparadas e instrumentalizadas, capazes de cumprir o papel de prestar os serviços que lhes cabe e que é cobrado pela sociedade. A consequência natural desse processo é o esforço para se constituírem estruturas organizacionais que contribuam para atingir os resultados desejados com eficiência.

Estrutura organizacional representa, em termos amplos, segundo Motta e Vasconcelos (2002), tudo o que a análise interna de uma totalidade revela associado às inter-relações entre os elementos intrínsecos de um sistema. Para Chauí (2004), é um todo dotado de sentido. Segundo Wagner III (2006), estrutura organizacional pode ser entendida como um instrumento final pelo qual a mão-de-obra que está distribuída pelos cargos é reintegrada em uma totalidade, e permite que as pessoas trabalhem juntas e realizem tarefas que ultrapassem a capacidade de indivíduos não organizados.

¹ O termo organização refere-se, nesta pesquisa, a uma unidade de trabalho e não uma função da administração.

Nesta linha de raciocínio, Broom e Selznick (1979) informam que a estrutura das organizações constituem-se em formais e informais e, de acordo com Motta e Vasconcelos (2002), são estudadas pela academia desde o ano de 1950, a partir dos autores estruturalistas fenomenológicos Merton, (1970, 1978); Gouldner, (1978); Selznick, (1972, 1978); Crozier, (1981); Blau e Scott, (1970). No Brasil, Motta (2001), informa que o estruturalismo foi sistematizado no ano de 1970.

Os citados estudiosos do estruturalismo valorizam as relações entre a estrutura formal e informal presentes no interior das organizações, de forma, preferencialmente, comparativa e defendem que há discrepância entre a burocracia de Weber e as práticas informais pelo fato do modelo burocrático não considerar o humano como imprevisível. Para Aranha e Martins (1993) e Chauí (2004), o estruturalismo veio mostrar que os humanos assumem a forma de estruturas, isto é, de sistemas que criam seus próprios elementos, dando a eles sentido pela posição e pela função que ocupam no todo.

Segundo Tragtenberg (1992), a produção intelectual de Max Weber foi iniciada às vésperas da Primeira Grande Guerra, na Alemanha, no final do século XIX e início do século XX, no apogeu do desenvolvimento industrial. Conforme Tractenberg (1999), a Teoria Estruturalista buscou uma concepção integrada das organizações, que passaram a ser encaradas como unidades complexas pelo fato de representarem estruturas dinâmicas que se alteravam dentro de um campo contraditório e conflituoso, ou seja, entre os aspectos formais e informais.

Na teoria da administração, Motta e Vasconcelos (2002), abordam que o estruturalismo tentou conciliar a Teoria Clássica, a Teoria das Relações Humanas e a Teoria Burocrática. Esses autores ainda salientam que a burocracia passou a ser investigada pelos estruturalistas fenomenológicos que constataram sua capacidade

de introduzir transformações no comportamento dos membros da organização, as quais levavam ao não atendimento da eficiência esperada por Weber.

Moraes, Maestro Filho e Dias (2003), relatam que a teoria de Weber sobre burocracia motivou a teoria estruturalista fenomenológica, a qual deu origem à fusão da organização formal com a informal, base fundamental do estruturalismo na administração. Nesse sentido, Cesar (1995), afirma que o estruturalismo fenomenológico, por meio do resgate das estruturas formais da burocracia de Weber e do estudo do seu relacionamento com as estruturas informais, passa a defender os efeitos disfuncionais por não seguir a lógica prescrita pelo modelo burocrático.

Para Udy Jr. (1978), a organização informal é reconhecida na literatura da administração como a parte imprevisível em relação às características do tipo ideal de burocracia racional. Trewatha e Newport (1979), abordam que a estrutura informal é utilizada para discutir acerca de grupos que estão fora dos padrões organizacionais prescritos, podendo ser entendida como disposições de pessoas que existem dentro de uma estrutura formal e prescrevem ações e *papéis* que influenciam os relacionamentos individuais e grupais, bem como a consecução das metas da organização formal.

Adotar-se-a nessa pesquisa como: 1) estrutura formal o modelo organizacional burocrático criado por Weber; 2) estrutura informal entende-se os padrões que se desenvolvem durante a interação espontânea de pessoas dentro das organizações e que não são contemplados pela burocracia, isto é, pelo padrão oficialmente aprovado; c) disfunções, conforme entendimento dos estruturalistas fenomenológicos, são desvios em relação às características da burocracia.

Tendo em vista o exposto, o objetivo desta dissertação é analisar quais disfunções burocráticas estão presentes em uma estrutura organizacional pública.

Trabalhará com a interpretação dos estruturalistas fenomenológicos, Merton (1970, 1978), Selznick, (1972, 1978), Broom e Selznick (1979) e Gouldner (1978), como um desdobramento da teoria burocrática de Max Weber (1966, 1968, 1978), por meio de possíveis evidências empíricas encontradas em uma organização da administração pública brasileira.

1.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

A disfunção burocrática ocorre quando a estrutura organizacional é do tipo burocrática e o comportamento dos funcionários provoca desvios em relação as características da burocracia, isto é, difere do que está estabelecido na estrutura formal a qual está inserido. É uma consequência imediata da estrutura informal que surge a partir da estrutura formal.

A estrutura organizacional, segundo Jucius e Schlender (1972), representa a anatomia da organização e, para atingir os resultados desejados, deve haver um direcionamento entre as responsabilidades funcionais e normativas de cada uma de suas unidades com todos os recursos alinhados na direção do resultado, sendo função do gestor conduzir esse processo.

Para Broom e Selznick (1979), a estrutura organizacional contém uma estrutura informal que emerge e atua juntamente com a estrutura formal, sendo que a estrutura informal, segundo Oliveira (2000), representa uma rede de relações pessoais e sociais que não é estabelecida ou requerida pela estrutura formal.

Merton (1978), defende que o formalismo, as normas e os procedimentos para obter previsibilidade geram incapacidades de ajustes imediatos nos humanos. Broom e Selznick (1979), argumentam que os problemas não estipulados pelo

sistema formal como a *impersonalidade*², defasagem, generalidade e interesses pessoais desenvolvem padrões imprevisíveis. Gouldner (1954, 1978), ressalta que as organizações não se constituem em um todo integrado por apresentarem cada característica com variados graus de burocratização, das quais emergem as disfunções burocráticas que levam as pessoas a se desviarem dos interesses organizacionais para os interesses pessoais e os resultados organizacionais podem não atingir a eficiência.

Diante do exposto, torna-se pertinente questionar: **quais disfunções burocráticas estão presentes em uma estrutura organizacional pública?**

1.2 OBJETIVO GERAL

O objetivo desta dissertação é analisar quais disfunções burocráticas estão presentes em uma estrutura organizacional pública.

1.2.1 Objetivos específicos

- (a) Identificar a estrutura formal da organização pública pesquisada;
- (b) Identificar a estrutura informal da organização pública pesquisada;
- (c) Comparar a interação entre a estrutura formal e informal para analisar as possíveis disfunções.

² Impersonalidade é uma consequência da característica da impessoalidade do modelo burocrático de Weber, por reduzir os contatos pessoais na organização.

1.3 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa justifica-se pela expectativa de gerar conhecimento e pela proposição de oferecer como contribuição para a administração pública uma reflexão sobre a importância que a estrutura burocrática tem para o cumprimento do papel definido para cada atividade dentro de uma organização. Segundo Jucius e Schlender (1972), a estrutura burocrática permite combinar eficazmente o trabalho de cada unidade, relacionando de forma coordenada os esforços das pessoas.

Outro aspecto relevante deste estudo para o setor público consiste em discutir a influência que a estrutura organizacional pode exercer sobre o comportamento dos servidores. Segundo Argyris (1968), a discussão a respeito da dicotomia entre o indivíduo e a organização teve início nos anos de 1950, e acrescenta, ainda, Argyris (1975), que o sistema informal pode provocar impacto negativo sobre a sanidade mental proporcionalmente tão grande quanto a organização formal. Jucius e Schlender (1972), reforçam esta interpretação salientando os elementos psicológicos, sociológicos, éticos e os padrões humanos de liderança.

Villaça (2003), informa que a literatura científica tem dispensado pouca atenção aos esforços empreendidos pelas organizações públicas em programas de melhoria de suas estruturas internas. Como exemplo, para Villaça (2003, p. 86), “[...] as organizações policiais são ainda pouco conhecidas da literatura quando a temática é Gestão Administrativa”.

Nessa perspectiva, um estudo que demonstre as disfunções burocráticas presentes em uma estrutura organizacional pública poderá contribuir para que se identifique as ações que podem ser adotadas no sentido de melhorar a gestão, tendo em vista o ambiente interno da organização, para que o órgão desenvolva sua

finalidade elaborando seu planejamento com base nas diretrizes estratégicas do respectivo governo do estado federativo.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Diante deste contexto, este trabalho está estruturado na seguinte ordem: além desta introdução, no capítulo 2 será apresentada a fundamentação teórica que possibilitou a delimitação dos conceitos de Estrutura Formal, Estrutura Informal, Disfunção Burocrática, com a finalidade de mostrar ao leitor o escopo teórico utilizado para o desenvolvimento e conclusão desta pesquisa, tendo como base as seguintes teorias: Estruturalismo fenomenológico (que destaca a estrutura informal e disfunções burocráticas) e Burocracia (estrutura formal); no capítulo 3 será apresentada a metodologia da pesquisa, o contexto do local pesquisado, assim como os instrumentos de coleta e análise dos dados; no capítulo 4 serão apresentados e analisados os resultados da pesquisa, consubstanciados com a base teórica utilizada de forma a responder a questão da pesquisa. E, por último, o capítulo 5 apresenta as considerações finais, limitações da pesquisa e as sugestões para possíveis estudos futuros.

Capítulo 2

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta pesquisa adotou a compreensão do estruturalismo para interpretar as questões relativas à burocracia organizacional. Weber (1968) elaborou as bases de um modelo de organização ideal que pudesse ser aplicado a qualquer ramo de atividade, chamado burocracia. Seguidores da produção intelectual de Weber como Merton (1970, 1978), Selznick (1972, 1978), Gouldner (1978) e outros estruturalistas fenomenológicos comprovaram disfunções dentro da burocracia, tornando crítica a sua aplicação às organizações por não considerar a imprevisibilidade do comportamento humano, nem as diferenças individuais que, necessariamente, introduzem variações no desempenho das atividades organizacionais.

O estruturalismo, segundo Motta e Vasconcelos (2002), veio dar ênfase na estrutura, com enfoque na organização formal e informal sob uma abordagem múltipla e abrangente.

2.1 O ESTRUTURALISMO

De acordo com Motta e Vasconcelos (2002), o estruturalismo trata-se de um método analítico comparativo que estuda os elementos ou fenômenos, sua disposição e suas inter-relações, fazendo comparação entre as partes e entre essas e a totalidade. Como método, foi primeiramente desenvolvido na Linguística e, posteriormente, se alastrou pelas demais áreas do conhecimento social como Economia, Sociologia, Psicologia e Teoria das Organizações. Apresenta-se em

quatro tipos diferentes: abstrato, concreto, dialético e fenomenológico, que conduzem também a interpretações diferenciadas.

A principal ênfase dos estruturalistas fenomenológicos, como definem Merton (1970, 1978); Gouldner (1978); Selznick (1972, 1978); Crozier (1981); Blau e Scott (1970), está nas relações entre as partes da organização, destacando especialmente as relações entre a organização formal e a informal, de forma preferencialmente comparativa; fato que motivou a escolha da corrente do estruturalismo fenomenológico para fundamentar esta pesquisa.

Nesse contexto, apesar da abordagem estruturalista considerar a organização como um sistema aberto, que se define a partir de um sistema maior, com o foco nos aspectos estruturais e internos Merton (1970, 1978), Selznick, (1972, 1978), e Gouldner (1978), concentram suas análises nas disfunções da burocracia. Esses estudiosos partem da ideia de que o sistema burocrático possui funções manifestadas e ocultas e que os mesmos fatores que levam à eficiência podem também levar à ineficiência. Para compreender essas disfunções, será apresentada, a seguir, a estrutura burocrática criada por Weber.

2.2 A BUROCRACIA DE WEBER

Para Weber (1968), a burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na adequada utilização dos recursos para atingir os fins desejados, isto é, na racionalidade para atingir a máxima eficiência e, para isso, é necessária completa previsibilidade de funcionamento.

Weber (1968), também compreende como burocracia uma estrutura formal complexa que deve conter elementos formais como: divisão do trabalho, hierarquia

de estrutura e de autoridade, impessoalidade, sistema de normas e regulamentos, procedimentos operacionais padronizados, entre outros; e argumenta que quanto mais uma organização se aproximar dessas características, que constituem o modelo de organização burocrático, maior probabilidade terá de exercer uma ação racional, tornando-se, assim, mais eficiente. O autor apresenta os princípios organizacionais por meio das características que constituem a burocracia, conforme explicitado no Quadro 1.

- **Divisão do trabalho** – a organização burocrática possui um sistema de divisão do trabalho, baseado na especialização funcional, estabelecendo as funções específicas de cada servidor com abrangência de área de competência e responsabilidade. Cada um deve saber os limites de sua função, direitos e poder para não interferir na competência dos outros nem prejudicar a estrutura. A divisão do trabalho atende a uma racionalidade com a finalidade de adequar a estrutura da organização para atingir aos objetivos com a máxima eficiência;
- **Hierarquia de estrutura e de autoridade** – a organização burocrática estabelece a forma hierárquica, de modo que cada cargo deve estar sob o controle de um nível superior. A hierarquia é necessária para fixar as chefias nos diversos níveis de autoridade e esses níveis constituem a estrutura hierárquica da organização em que todos os cargos estão dispostos em graduações que indicam determinados privilégios e funções, definidos por normas específicas. O poder de controle que deriva do cargo, reconhece e legitima a autoridade de quem o ocupa, distribuindo a autoridade dentro da estrutura da organização por meio de normas previamente estabelecidas. Deste modo, o subordinado fica protegido da ação arbitrária do seu superior;
- **Impessoalidade** – o modelo burocrático não considera os servidores como pessoas, mas como ocupantes de cargos e de funções e o grau de poder de cada um surge do cargo que ocupa. Cada cargo abrange uma área de competência e de responsabilidade e o funcionário obedece ao superior, não em respeito à sua pessoa mas ao cargo que o superior ocupa. A organização precisa garantir sua continuidade e evitar que sentimentos pessoais distorçam o julgamento racional durante o trabalho.
- **Sistema de normas e regulamentos** – a burocracia é baseada em um tipo de legislação própria, escrita, que define como a organização deve funcionar. São escritos racionais por serem coerentes com os objetivos planejados, e legais por conferir às pessoas investidas da autoridade um poder sobre os subordinados incluindo condições de impor a disciplina. As normas e regulamentos governam as ações, decisões oficiais, garantem a uniformidade das operações e juntos com a estrutura de autoridade, tornam possível a coordenação das várias atividades. Além disso, proveem a continuidade das operações, independentemente da mudança de pessoal, garantindo a estabilidade que falta nas práticas carismáticas.

- **Procedimentos operacionais padronizados** – a estrutura burocrática estabelece normas técnicas para o exercício de cada cargo, de modo que o funcionário deve desempenhar suas funções de acordo com os procedimentos fixados pelas normas. A organização burocrática é previamente projetada por um conjunto de regras e normas para ajustar o servidor às exigências do cargo e da organização com foco na eficiência. As funções de cada cargo são executadas por padrões que levam aos propósitos a serem atingidos e facilitam a avaliação do desempenho do servidor.

Quadro 1: Características principais do modelo burocrático

Fonte: Adaptado pela autora a partir das leituras de Weber (1968).

Esses princípios organizacionais tanto maximizam uma tomada racional de decisões quanto geram eficiência na administração, uma vez que a racionalidade na prática das organizações constitui a base que orienta a lógica de ação. Segundo Lodi (1971), Weber preocupou-se fundamentalmente com a racionalidade, ou seja, com a relação entre meios, recursos utilizados e os resultados a serem alcançados pelas organizações.

De acordo com Carvalho e Vieira (2003), a ideia de racionalidade entendida como o modo pelo qual as pessoas e os grupos orientam suas ações encontra sua origem no conceito de ação social formulado pelo idealizador da burocracia. Para Weber (2001), ação social é qualquer ação que o indivíduo faz orientando-se pela ação de outros e tentando estabelecer algum tipo de comunicação. Ele afirma que podemos pensar quatro tipos diferentes de ação social, agrupando-as de acordo com o modo pelo qual os indivíduos orientam suas ações: ação afetiva, que é movida por afetos ou estados sentimentais; ação tradicional, movida por costumes ou hábitos arraigados; ação substantiva, movida pela crença em um valor considerado importante; e ação racional, movida por objetivos.

Segundo Moraes, Maestro Filho e Dias (2003), o conceito de ação social foi desenvolvido por Weber a partir do indivíduo e, em seguida, estendido às organizações, sendo que o indivíduo constitui, em suas análises, ponto de partida e

ponto de chegada, ou seja, a unidade explicativa, esclarecendo, pois, que raramente as racionalidades no meio social são encontradas puras e defendendo que há uma mescla com a prevalência de um tipo.

Na visão de Thiry-Cherques (2009), quando Weber se refere à racionalização no mundo contemporâneo, ele tem em mente a importância crescente das instituições formais e substancialmente racionais. Diante desse contexto, Weber (1968, 1978, 2001), criou uma eficiente maneira de se estruturar organizações ao apresentar a burocracia como tipo ideal.

2.2.1 Tipo ideal de Weber

O tipo ideal de Weber é um modelo que procura retratar os elementos que constituem qualquer organização formal que possibilita a eficiência. Weber (1968), apresentou a estrutura formal de um modelo de organização ao esquematizar as características da burocracia, conforme algumas verificadas no quadro 1, entretanto não definiu um modelo padrão para ser aplicado. Demonstrou, ainda, que a racionalidade liga aquelas características ao fazer adequação dos meios aos fins.

Nesse contexto, Weber (1968), aborda a burocracia como a maneira mais eficiente de organização administrativa e assume que a racionalização é uma característica decisiva da modernidade. Considera ainda Weber (1978), que o modelo de organização burocrático é aplicável com igual facilidade a uma ampla variedade de organizações que visam a resultados materiais ou ideais. A burocracia em relação a qualquer outro tipo de organização administrativa é a mais precisa e superior em estabilidade, rigor disciplinar e confiança.

O tipo burocrático mais puro de organização administrativa é, para Weber (1978), o que ele descreve como monocrático, isto é, a obediência ao princípio da unidade de comando. Tal forma de administração é caracterizada numa perspectiva puramente técnica de atingir o mais alto grau de eficiência. Sendo assim, ainda segundo esse autor o tipo burocrático é o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos.

Motta e Vasconcelos (2002), abordam que o tipo ideal de organização weberiano é constituído ao manifestar formalidade, impessoalidade e profissionalismo que são as três principais características da burocracia. Esses autores ainda acrescentam que o tipo ideal de burocracia é um sistema que busca organizar de forma estável e duradoura a cooperação humana para atingir os propósitos explícitos e formalizados. No entanto, o tipo ideal, por ser operado por humanos, sofre transformações ocasionando anomalias, as quais os críticos do tipo ideal rotularam de disfunções da burocracia.

2.2.2 Críticas ao tipo ideal de Weber

As críticas ao tipo ideal de Weber surgiram com o estruturalismo fenomenológico, que apresentou uma nova concepção de estrutura organizacional e concluiu que o tipo ideal do citado autor não retrata a diversidade do fenômeno real. Autores fenomenológicos como Merton (1970; 1978); Selznick (1972; 1978) e Gouldner (1978), em suas análises, interpretaram a burocracia de forma distinta da de Weber.

Blau e Scott (1970), argumentam que Weber considera os elementos como burocráticos na medida em que eles contribuem para maximizar a eficiência administrativa e alertam que, ao invés de focar o tipo ideal, deve-se explorar a

análise teórica desse autor. Defendem ainda que as críticas que normalmente são ligadas a Weber se referem à concepção de que o modelo burocrático é o tipo ideal de organização.

Freund (1987), adverte que qualquer que seja o uso do tipo ideal, ele só possui a validade de um paradigma se tem como propósito compreender uma relatividade significativa, ou seja, ele necessariamente se afasta da realidade empírica para que seja possível melhor dominá-la teoricamente.

Motta (1993), defende que a teorização de Weber foi muito empobrecida pela reinterpretação cultural da teoria administrativa, no sentido de que o empenho dos estudiosos foi concentrar a atenção no 'tipo ideal' de organização burocrática e perceber se as organizações se adaptavam ou não a ele. Afirma, ainda, que a problemática central foi perdida de vista, ou seja, a dominação burocrática perdeu seu foco.

2.3 AS DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA

O conhecimento das disfunções da burocracia resulta da reflexão crítica dos estruturalistas fenomenológicos sobre as consequências previstas da burocracia que conduzem à máxima eficiência. Merton (1970; 1978), Selznick (1972; 1978) e Gouldner (1978), alegaram que a burocracia deixou de considerar a estrutura informal que existe em qualquer tipo de organização e faz surgir as consequências imprevistas. Esses críticos partem da exigência de controle, por parte da burocracia, para seu funcionamento satisfatório e cada um apresenta novo entendimento, apontando as disfunções.

Merton (1978), foca o controle social a fim de reduzir as variações do comportamento humano a padrões necessários ao funcionamento da organização, através da imposição de normas e regulamentos com supervisão hierárquica para assegurar obediência. A submissão às normas gera um deslocamento de objetivos e conduz à rigidez de comportamento e à dificuldade em satisfazer as necessidades dos usuários, de acordo com o explicitado na figura 1.

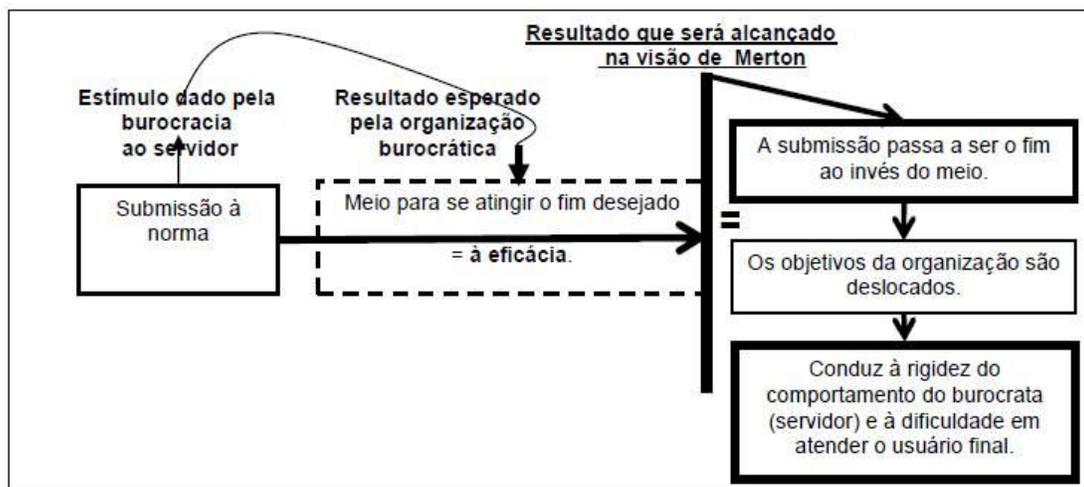


Figura 1: Visão burocrática de Merton.

Fonte: Adaptado pela autora a partir das leituras de Merton (1978).

Com base nesse exemplo, Merton (1978), evidencia que a burocracia exerce influência no comportamento do servidor. Afirma que a estrutura burocrática exerce constante pressão sobre este para que se consiga dele atitudes como prudência e disciplina. O espírito de grupo e as associações de caráter informal, que tendem a se desenvolver, levam-no a preferir a defesa de seus interesses ao invés dos interesses da organização.

Merton (1978), entende ainda que pelo fato dos servidores serem estimulados pela carreira graduada, pelo formalismo dos pequenos procedimentos para buscar previsibilidade de comportamento, ao invés de conseguir a eficácia dos resultados desejados, consegue-se a diminuição de relações personalizadas e o

desenvolvimento da autodefesa do grupo que busca defender seus interesses comuns. Toda rigidez gerada pelo excesso de formalismo, apego exagerado às normas e procedimentos, desloca os objetivos da organização e gera incapacidade de ajustamentos imediatos, o que revela o conformismo e tecnicismo dos funcionários.

A rigidez de comportamento da burocracia faz surgir uma organização informal defensiva em face de qualquer ameaça à integridade do grupo que, para Merton (1978), busca atender a seus fins, muito mais do que aos usuários para cujo serviço a burocracia existe.

Já D'Ascensão (2001), aborda que a organização informal é construída pela interação social dos membros da organização que se desenvolve a partir da busca do atendimento de suas necessidades. Segundo esse autor, estimular comportamentos dentro do modo de administração burocrática tende a gerar dificuldade para o servidor buscar os objetivos da organização.

Motta (1993), aborda que os estudos de Merton (1978), vêm enfatizar que o humano dentro da estrutura burocrática está longe de ser estimulado ao comportamento inovador; ao contrário, ele é estimulado à segurança e ao conforto oferecidos pela obediência a regulamentos, em que a previsibilidade e a rigidez caminham de modo paralelo, fortalecendo um comportamento de autodefesa do grupo.

Corroborando os estudos de Merton (1978), Broom e Selznick (1979), visualizaram a organização informal como uma estrutura composta por padrões que se desenvolvem quando as pessoas enfrentam problemas que não são estipulados pelo sistema formal, resultando, assim, as disfunções da burocracia. De acordo com esses autores, são fontes principais desses problemas não previstos a

impersonalidade, a defasagem, a generalidade e os interesses pessoais, características explicadas detalhadamente na figura 2.

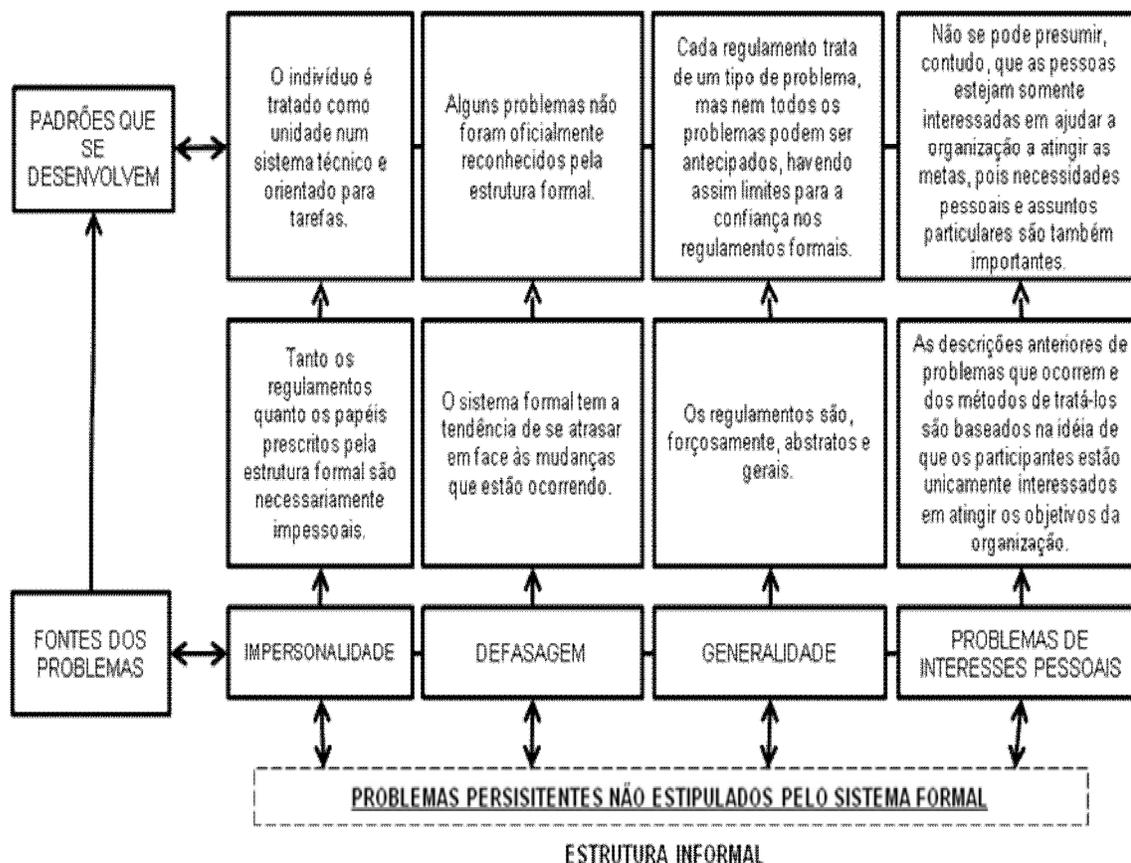


Figura 2: Problemas persistentes não estipulados pelo sistema formal
 Fonte: Broom e Selznick (1979 p.226, 227).
 Nota: Adaptado pela autora.

Selznick (1972, 1978), percebeu, ainda, a partir de seus estudos, que Weber não previu a flexibilidade para adaptar o modelo burocrático às exigências externas dos clientes e internas dos funcionários. O autor argumenta que esse modelo é adaptativo e dinâmico, podendo interagir fazendo alterar suas atividades e sua estrutura para atender aos fins desejados.

Motta (1993), explica que é possível encontrar, tanto em Merton (1978), quanto em Selznick (1972, 1978), a contradição fundamental que permeia a teoria

da organização funcionalista-sistêmica, a mediação entre a teoria e a realidade, feita por modelos que, quanto mais claros menor valor explicativo apresentam, e quanto mais ricos mais perdem esse valor. Tudo porque o modelo é seletivo, parte de hipóteses preferenciais e não está inserido em uma teoria sustentável.

Além de Merton (1970, 1978) e Selznick (1972, 1978), Gouldner (1954), também dedicou atenção às disfunções burocráticas e verificou que não há um tipo único de burocracia, mas vários graus de burocratização nas organizações. As pesquisas desse autor permitiram concluir que o controle, por meio da adoção de diretrizes gerais e impessoais, desencadeia perturbações no equilíbrio da organização. A despersonalização reduz a visibilidade das relações de poder e, com isso, provoca-se tensão interpessoal. As normas gerais favorecem a sobrevivência do grupo de trabalho, porém, evocam atitudes mais intensas do que as aceitáveis pelo padrão mínimo de comportamento que a organização espera do servidor. Se os objetivos da organização tiverem baixo nível de internalização, é de se esperar uma defasagem entre o planejado e o realizado.

Segundo Gouldner (1978), Weber não percebeu que há possibilidade da efetividade da burocracia variar segundo o modo pelo qual as normas são introduzidas. Acrescenta ainda que Weber parece ter descrito, ao invés de um, dois tipos implicitamente de burocracia: um baseado nas normas estabelecidas por acordo, constituindo a burocracia representativa, e outro baseado nas normas impostas, constituindo a burocracia punitiva.

A base da teoria weberiana, nada tem de incipiente para Motta (1993), pois o autor argumenta que fica tudo mais simples quando se percebe a diferença entre “tipo ideal” e “construção conceitual”, e entre burocracia concreta e historicamente situada. Segundo ele, o que faz a burocracia estar sob o reino do antagonismo são

as contradições fundamentais de uma dada formação social que contribui para acentuá-las.

Hall (1978), também trouxe evidências de que a burocracia existe concretamente em graus. Destaca, assim, que o grau de presença de cada característica ordena-se independentemente ao longo de um contínuo ao invés de apresentar-se sob a forma de uma dicotomia ausente-presente. Segundo o autor, a burocracia pode ser vista como uma questão de grau e não de natureza, isto é, não se trata de um todo integrado.

Rauch e Evans (2000), argumentam que o comportamento das pessoas na administração pública está enraizado nas estruturas organizacionais e, para Tractenberg (1999), essas estruturas se organizam e se desenvolvem num campo de tensões, conflitos e contradições relacionadas ao aspecto formal e o informal.

2.4 O SEGMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública para Meirelles (1989), representa um conjunto de órgãos instituídos os quais buscam alcançar os objetivos do Governo e, segundo o artigo 37 da Constituição Federal (1988), devem seguir os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Este último foi inserido na Constituição Federal de 1988, sob a Lei Complementar 19/89, inserção que, para Garcia (2008), representa a busca pela maximização da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade por meio do melhor aproveitamento dos seus recursos.

A literatura da ciência administrativa mostra que o modelo burocrático necessita ser adaptado às exigências externas dos usuários e internas dos

funcionários, pois o contexto organizacional atual difere daquele em que Weber se encontrava ao idealizar o conteúdo que criou a burocracia. Para Abrucio (2007) a administração pública no âmbito mundial, encontra-se num contexto revolucionário, isto é, passa por alterações no modelo burocrático. Segundo Secchi (2009) ocorreram mudanças importantes nas políticas das administrações públicas mundiais, a partir dos anos 1980. A literatura especializada aponta para a adaptabilidade do modelo burocrático e não para seu declínio ou ruptura.

Segundo Marrodán (2009), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na década de 90, promoveu um estudo nas diversas esferas da administração pública, em especial nos países da América Latina e Caribe através de um conjunto de pensadores dos mais renomados, em escala mundial, mobilizados pela ideia de melhorar a gestão pública. Os artigos produzidos foram consolidados em um livro que o BID autorizou um Estado da federação brasileira - Espírito Santo – por meio da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos e sua Escola de Serviço Público, a traduzir e publicar o livro no Brasil. Com o propósito de ampliar o debate sobre o assunto essa publicação foi distribuída para instituições acadêmicas e para escolas de Governo do País.

O Brasil para Bresser Pereira (2011), busca a formação de um aparelho de Estado forte e eficiente, compreendendo três dimensões: a) Dimensão institucional-legal: focada na descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado por meio da criação de novos formatos organizacionais, por exemplo, agências executivas, regulatórias e as organizações sociais; b) Dimensão gerencial: definida pela maior autonomia, com novas formas de responsabilização dos gestores, como a administração por resultados, a competição administrada por excelência e o controle social - em “substituição parcial” dos regulamentos rígidos, da supervisão e

da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; c) Dimensão cultural: em que se busca a mudança de mentalidade por meio da administração do tipo gerencial, passando da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma maior confiança, ainda que limitada.

Na visão de Bresser Pereira (2011), a administração pública avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade. O segmento público para Bresser Pereira (1999), ainda se norteia pelo modelo burocrático que foi implantado, nos principais países europeus, no final do século XIX, nos Estados Unidos, no início do século XX e no Brasil, em 1936.

Secchi (2009), a partir da comparação entre vários modelos de organização criados pela administração pública, concluiu que os novos modelos de gestão na verdade compartilham características essenciais com o modelo tradicional burocrático, não representando, assim, modelos de ruptura. Essa realidade está implícita nos entendimentos de Selznick (1972, 1978) que percebeu o modelo burocrático como adaptativo e dinâmico, podendo interagir para alterar sua estrutura e características com a finalidade de atender as novas demandas da sociedade, com a máxima eficiência. A perpetuação da burocracia desde seu surgimento levou - nos a uma metodologia para perceber suas disfunções.

Capítulo 3

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa que buscou respostas para o problema de pesquisa: quais disfunções burocráticas estão presentes em uma estrutura organizacional pública, possui abordagem qualitativa e caracteriza-se por ser uma pesquisa de natureza descritiva, com dados coletados por meio de questionário semiestruturado. Segundo Triviños (1995), o foco essencial desta forma de coleta reside no desejo de conhecer a comunidade, tendo a pretensão de descrever com exatidão os fatos e fenômenos relacionados à sua realidade.

Como método de pesquisa, foi utilizado o estudo de caso que, conforme apontado por Yin (2001), é ideal para as situações organizacionais reais em que o pesquisador não tem controle dos fenômenos. A pesquisa foi realizada em um subórgão de um órgão vinculado a uma das secretarias do governo de um estado da federação brasileira, sendo autorizada por seu dirigente, teve o nome ocultado para preservar sua identidade e será chamada nesse texto por ALFA. Adicionalmente as hierarquias superiores que compõem a organização pesquisada foram denominadas pelas siglas do seu nível hierárquico: Governo (GOV), Secretaria (SEC), Órgão (ORG).

Nesse contexto, a ALFA é uma organização dividida em 4 departamentos que são chamados de: DEA, DEB, DEC e DED. Esses departamentos, por sua vez, são subdivididos em 4 unidades de serviços chamadas de: SEA, SEB1, SEB2, SEC que se subdividem em 25 seções. Constituindo assim os 3 níveis hierárquicos com 33 unidades de trabalho.

O DEA possui uma unidade de Serviço denominada SEA com as seguintes Seções: SPP – SNE – SLD e, vinculadas diretamente ao departamento, as Seções: SPR – SDA – SCR – SCP – SIP – SRF – SAF. O DEB possui duas unidades de Serviços: uma denominada SEB1 com as seguintes Seções: SCM – SRA – SNE e a outra denominada SEB2 com as Seções: SHI – SIM – STO – SIN – SMI – SLE. O DEC possui uma unidade de Serviço denominada SEC com as seguintes Seções: SFO – SBO – SDO – SIF – SFF SQL. O DED é destituído de unidades de Serviço e Seção.

Ainda para evitar a identificação não foram citados nem referenciados documentos consultados como: histórico, plano de desenvolvimento do estado, decretos, lei complementar, constituição estadual.

3.1 CONTEXTO DA ORGANIZAÇÃO PESQUISADA

A organização pública pesquisada é composta por um conjunto de 290 servidores distribuídos por suas unidades de trabalho. Coerente com o desafio de corresponder às novas demandas da sociedade tem buscado inovar seus processos internos de trabalho por meio do uso de novas tecnologias, melhoria na agilidade das entregas e distribuição de seus serviços.

A história escrita não registra o seu nascimento e desenvolvimento, porém um breve histórico elaborado em 1995, registra que a ALFA nasceu em 13 de janeiro de 1912, através da Lei 799³. Tem-se, pois, um século em evolução com variadas mudanças em sua estrutura, nomenclatura e metodologia de trabalho,

³ A Lei 799 consta somente no Breve Histórico encontrado entre os documentos da ALFA.

principalmente a partir de 1990 com o processamento eletrônico de dados. A Tecnologia da Informação trouxe muitas transformações, tornando mais ágil o processo de atendimento, o acesso às informações e funcionando como uma ferramenta de gestão, porém não foi suficiente para impulsionar o nível de eficiência desejável.

Adicionalmente seções e setores vêm sendo criados sem ordenamento previamente estabelecido, exibindo, assim, uma defasagem entre os meios disponíveis e os resultados demandados pela sociedade, conforme ilustrado no Quadro 2, apresentado a seguir.

3.2 SELEÇÃO DA AMOSTRA

A ALFA foi a organização pública escolhida nesta pesquisa tendo em vista sua proximidade, acessibilidade e por ser um local onde se identificavam indicadores de disfunções na estrutura formal por demonstrarem comportamentos distintos do previsto pelo modelo burocrático de Weber, motivando um estudo das disfunções defendidas pelo estruturalismo fenomenológico. Os sujeitos da pesquisa foram os 26 cargos de gerenciamento que estão distribuídos pela ALFA, identificados a partir de levantamentos realizados no quadro de pessoal e escolhidos por meio de uma amostra específica de chefes.

3.3 COLETA DE DADOS

Inicialmente, em junho e julho de 2011, foi utilizada a observação *in loco*, com contatos pessoais e telefônicos como forma de conhecer o contexto estudado. Em agosto de 2011, através da pesquisa documental, foi possível levantar informações sobre a estrutura formal. Por fim, em setembro de 2011, para identificar a estrutura

informal e as conseqüentes disfunções da estrutura burocrática, foi aplicado um questionário semiestruturado com 22 perguntas aos chefes dos três níveis hierárquicos, os Departamentos, os Serviços e as Seções, visando: (i) identificar a percepção dos chefes sobre a estrutura organizacional na qual a ALFA está inserida; (ii) descrever os chefes dos três níveis hierárquicos; (iii) identificar o comprometimento dos chefes com as funções de seus cargos - como eles identificam o papel que o desempenho de suas funções possui para o funcionamento da ALFA, sua percepção sobre os fatores que deveriam orientar o comportamento das pessoas na organização; e (iv) descrever a hierarquia de autoridade. A análise e discussão das respostas encontram-se no próximo tópico.

A análise por meio da observação, contatos pessoais e documentos identificou vários aspectos em sua estrutura organizacional, como sua defasagem, em termos de: a) pessoal, com um número de servidores, tanto técnico como administrativo, aquém do necessário para desenvolver os trabalhos da atual demanda; b) ambiente, por apresentar espaço físico que não permite instalar adequadamente todas as unidades de trabalho; c) infraestrutura, apresentando necessidade de renovação e ampliação do Parque de Equipamentos, bem como planejamento do suprimento de materiais e logística; d) tecnologia, com uma infraestrutura defasada, funcionando com lentidão e constantes interrupções, não permitindo acesso à informação em tempo hábil; e) gestão, apresentando o conjunto de chefias que não recebe capacitação para gerenciar e se perpetuando no cargo sem inovar para atender às necessidades do mercado, que exige uma estrutura moderna e fundamentada em avanços científicos e tecnológicos.

A estrutura burocrática da ALFA está definida em Lei Complementar que dispõe sobre a estrutura do órgão do estado na qual a ALFA está vinculada. Essa

Lei institui também o quadro de pessoal organizado em carreira, dividido em categorias, com nomenclatura de cargos e quantitativos, cujos vencimentos são fixados em lei ordinária. A regulamentação da mencionada lei ocorre por Decreto que dispõe as principais funções/atribuições das unidades de trabalho e dos chefes. As responsabilidades fundamentais dos referidos chefes constam em Lei específica.

A estrutura real funciona, em grande parte, fora da estrutura formal. As Seções, os Setores e suas respectivas atividades são estabelecidos sem normas e procedimentos, apresentando completa falta de uniformidade. Essa estrutura real contém 33 unidades de trabalho, das quais 26 são ocupadas por cargos de chefia; nesse grupo, 23 responderam ao questionário dessa pesquisa. A totalidade de unidades estão distribuídas em 04 departamentos: DEA, DEB, DEC, DED; 04 serviços: SEA, SEB1, SEB2, SEC; e 25 seções: sendo 15 formais e 10 informais, de acordo com o Quadro 2.

| DEA | | | DEB | | | DEC | | | DED | | |
|-----------|-------|--------------|-----------|-------|--------------|-----------|------|--------------|----------|------|--------------|
| CHEFES | QTD | UNIDADES | CHEFES | QTD | UNIDADES | CHEFES | QTD | UNIDADES | CHEFE | QTD | UNIDADE |
| FORMAIS | | | FORMAIS | | | FORMAIS | | | FORMAL | | |
| 1 | 1 | Departamento | 1 | 1 | Departamento | 1 | 1 | Departamento | 1 | 1 | Departamento |
| 1 | 1 | Serviço | 1* | 2 | Serviços | 1 | 1 | Serviço | - | - | - |
| | 6 | Seções | | 6 | Seções | | 3 | Seções | - | - | - |
| 1 | - | SPR | 1 | - | SCM | 1 | - | SFO | - | - | - |
| 1 | - | SDA | **X | - | SRA | 1 | - | SBO | - | - | - |
| 1 | - | SCR | *1 | - | SNE | 1 | - | SDO | - | - | - |
| 1 | - | SCP | **X | - | SHI | - | - | - | - | - | - |
| 1 | - | SIP | **X | - | SIM | - | - | - | - | - | - |
| 1 | - | SAF | 1 | - | STO | - | - | - | - | - | - |
| INFORMAIS | | | INFORMAIS | | | INFORMAIS | | | INFORMAL | | |
| - | 4 | Seções | - | 3 | Seções | - | 3 | Seções | - | - | - |
| 1 | - | SRF | **X | - | SIN | 1 | - | SIF | - | - | - |
| *1 | - | SPP | **X | - | SMI | 1 | - | SFF | - | - | - |
| 1 | - | SNE | **X | - | SLE | 1 | - | SLQ | - | - | - |
| **X | - | SLD | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| ***11 | ***12 | - | ***6 | ***12 | - | ***8 | ***8 | - | ***1 | ***1 | - |

Quadro 2: Distribuição das unidades de trabalho formais e informais.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

* Indica os três chefes não respondentes.

** Indica as Seções sem chefias.

*** Indica a somatória da coluna.

Capítulo 4

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Com base nos questionários respondidos, apresenta-se a discussão dos dados levantados pela pesquisa, com o objetivo de analisar quais disfunções burocráticas estão presentes na estrutura organizacional pública pesquisada.

Para tornar mais precisa a análise, foram elaboradas diferentes perguntas possibilitando organizar e separar as principais variáveis das respostas dos respondentes. As variáveis das tabelas e gráficos representam o agrupamento das respostas semelhantes, a fim de lidar com elas com mais facilidade e para cada variável, foram consideradas as respostas que agregaram maior conteúdo e significância para a análise pretendida.

Portanto, as respostas foram categorizadas em variáveis que permitiram construir um banco de dados diretamente no Programa de Estatística SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), dando origem às tabelas e gráficos nos quais aparece a estatística descritiva que foi a base para o diagnóstico da hierarquia da estrutura, do perfil profissional dos chefes dos três níveis hierárquicos, das responsabilidades destes referentes às funções do seu cargo e da hierarquia de autoridade.

A discussão dos resultados descritos nesse capítulo são confrontados com os apresentados por Weber tendo como parâmetros as características do modelo burocrático e os desvios em relação a essas características de acordo com os entendimentos dos estruturalistas fenomenológicos, para identificar as disfunções.

TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA POR DEPARTAMENTO

| | DEA | DEB | DEC | DED | Total |
|-----------------------|-----|-----|-----|-----|-------|
| Chefe de Departamento | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| Chefe de Serviço | 1 | 1 | 1 | - | 3 |
| Chefe de Seção | 8 | 2 | 6 | - | 16 |
| Total | 10 | 4 | 8 | 1 | 23 |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados

Observa-se na Tabela 1 a participação de 23 respondentes dos questionários dessa pesquisa, correspondendo a 88% do total que ocupa cargo de chefia. Esse número é composto de 4 chefes de departamento; 3 de um total de 4 chefes de serviço; e 16 de um total de 18 chefes de seção.

4.1 HIERARQUIA DA ESTRUTURA

Pode-se entender a estrutura de uma organização por meio do seu organograma que dispõe os cargos pelo critério da hierarquia. Portanto, conhecer a hierarquia da estrutura, significa saber onde se está situado para dinamizar as ações requeridas e atingir os objetivos. O conhecimento das funções do órgão e de suas unidades de trabalho constitui-se em uma necessidade, no sentido de poder sincronizar o planejamento de toda cadeia hierárquica.

TABELA 2: ÓRGÃO NO QUAL OS RESPONDENTES TRABALHAM E AS FUNÇÕES DESSE ÓRGÃO

| Órgão \ Funções | SEC | ORG | Não respondeu | Total | Percentual |
|------------------|-----|-----|---------------|-------|------------|
| Proteção | 2 | 1 | - | 3 | 13% |
| Cidadania | - | 6 | - | 6 | 26% |
| Funções do cargo | 1 | 2 | - | 3 | 13% |
| Justiça | - | 3 | - | 3 | 13% |
| Chefe de seção | - | 1 | - | 1 | 4% |
| Funções do ORG | - | 4 | - | 4 | 17% |
| Não respondeu | 2 | - | 1 | 3 | 13% |
| Total | 5 | 17 | 1 | 23 | - |
| Percentual | 22% | 74% | 4% | - | 100% |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados

A pergunta um, se subdividiu em duas partes - Tabela 2. A primeira parte foi formulada tendo em vista identificar se os respondentes compreendiam a estrutura organizacional na qual a ALFA está inserida, portanto deveria ter como resposta: ORG. Observa-se que 74% demonstraram entendimento correto sobre em que órgão do estado trabalhavam.

Na segunda parte, perguntou-se sobre as respectivas funções desse órgão, que deveria ter como resposta, o descrito no Decreto que regulamenta a estrutura básica do ORG.

As respostas nos levam a perceber a existência de ações que não estão estipuladas pelo sistema formal da estrutura hierárquica organizacional, pois, tendo em vista os dados apresentados na terceira coluna da Tabela 2, pode-se deduzir que 26% dos respondentes desconhecem qual o órgão a que estão subordinados e pela linha seis, percebe-se que 83% desses respondentes também demonstraram desconhecer as funções desse órgão.

O fato de parte dos respondentes desconhecerem a hierarquia da estrutura e as funções, informa falhas no controle, uma vez que a exigência de tal conhecimento constitui-se em uma característica do modelo burocrático. Weber (1968), afirmou que a hierarquia é a ordem e subordinação, o escalonamento das diversas categorias de funcionários que encerram privilégios e obrigações, estritamente definidos por normas específicas, na busca da máxima eficiência para se atingir os fins desejados.

TABELA 3: SUBÓRGÃO E SUAS FUNÇÕES

| ALFA Funções | DEA | DEB | DEC | ALFA | Total | Percentual |
|-----------------|-----|-----|-----|------|-------|------------|
| Setor trabalho | 3 | 1 | 2 | 3 | 9 | 39% |
| Cidadania | - | - | 1 | 5 | 6 | 26% |
| Funções ALFA | - | - | - | 3 | 3 | 13% |
| Informações | - | - | - | 2 | 2 | 9% |
| Não respondeu | 2 | 1 | - | - | 3 | 13% |
| Total | 5 | 2 | 3 | 13 | 23 | - |
| Percentual | 22% | 9% | 13% | 57% | - | 100% |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados

A pergunta dois também se subdividiu em duas partes - Tabela 3. A primeira parte procurou identificar se os respondentes possuem a percepção de que a ALFA é uma função do ORG, portanto deveria ter como resposta: ALFA. Observa-se que 57% responderam corretamente com relação a qual unidade trabalhavam.

Na segunda parte, que perguntou sobre as funções específicas da ALFA, deveria ter como resposta as instruções contidas no Decreto que regulamenta a estrutura do órgão que a organização pesquisada está vinculada. Apenas 13% (linha 3) demonstraram conhecimento correto e os demais confundiram com vários outros tipos de funções.

Por esses percentuais pode-se deduzir de acordo com a coluna cinco que 43% dos chefes não possuem clareza sobre o organograma do órgão e pela linha três 87% desconhecem as funções da unidade em que trabalham, isto é, do subórgão.

As respostas das duas perguntas anteriores informam a presença de disfunções nessa organização, pelo fato de grande parte dos respondentes desconhecerem os regulamentos que estabelecem a hierarquia da estrutura e as funções das unidades onde trabalham.

O desconhecimento sobre as funções, e estrutura organizacional que forma a hierarquia da organização, é sintoma de disfunção por serem as organizações estabelecidas por normas e o comportamento fora desse sistema formal pode ser fonte de disfunção. O exposto compactua com os entendimentos dos estruturalistas Merton (1970; 1978), Selznick (1972; 1978) e Goldner (1978), quando criticam o modelo ideal de organização burocrática apresentado por Weber.

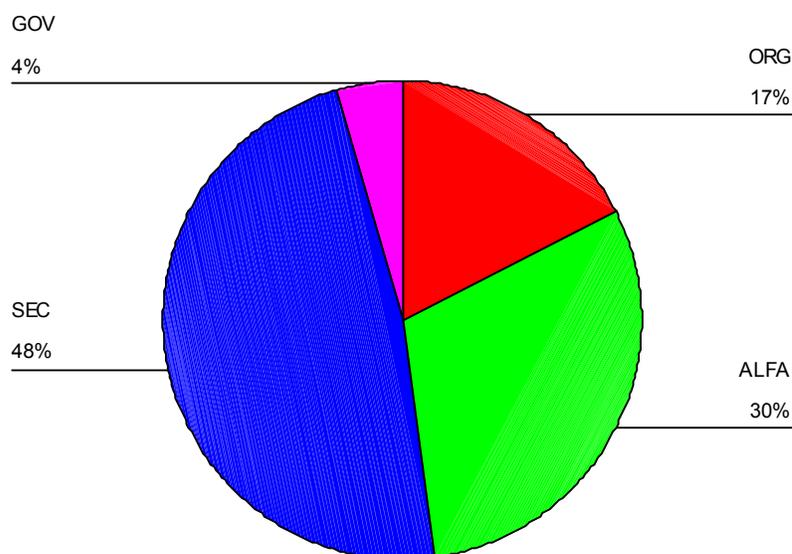


Gráfico 1: Percepção dos respondentes sobre a estrutura hierárquica
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

A pergunta três - Gráfico 1 - foi formulada com vistas a identificar se os respondentes compreendem a subordinação - Governo, Secretaria, Órgão e Subórgão como funções de um órgão, portanto tal questionamento deveria ter como resposta: SEC; por ter em sua estrutura o ORG que contém a ALFA.

Dos 23 respondentes, 48% responderam corretamente, significando que 52% dos respondentes não fazem distinção quanto as linhas hierárquicas que subdividem

a estrutura organizacional para a qual trabalham, ou seja, que a ALFA desempenha uma das funções do ORG, que pertence a determinada SEC do Governo.

Nesse sentido, juntamente com as respostas das perguntas 1 e 2, cabe considerar que, em parte, a questão discutida pelos estruturalistas está evidenciada, uma vez que foram dadas respostas que combinam com os argumentos apontados por esses estudos de que as características da burocracia para atingir a eficiência são usurpadas pela estrutura informal de onde surge as disfunções, evidenciada, aqui, pelo desconhecimento do caráter legal das normas que asseguram o conhecimento sistemático e unívoco do órgão como um todo.

4.2 DESCRIÇÃO DOS RESPONDENTES DOS TRÊS NÍVEIS HIERÁRQUICOS

De um modo geral é possível estabelecer que os chefes de uma organização têm, entre suas principais responsabilidades, que desenvolver um eixo de ligação entre os funcionários a ele subordinados, possuir habilidades para passar informações e servir de mediador entre os níveis hierárquicos; para tal, devem possuir capacidade gerencial definida. No caso do setor público, acrescenta-se também o ingresso condicionado à prévia aprovação em concurso público, garantindo a meritocracia e a impessoalidade no relacionamento entre os servidores. Esse conjunto de características traduz a estrutura burocrática do setor público brasileiro de um modo geral. A estrutura foi desenhada pensando-se que ela, assim constituída, levaria à eficiência. Então, a forma como ingressaram no órgão, o conhecimento das funções da unidade em que atuam, das funções do cargo técnico no qual estão investidos, das funções do cargo de chefia e o conhecimento do

sistema de ascensão profissional vêm apresentar o perfil do grupo atuante no mais alto nível da ALFA.

A pergunta 4 – que argüiu sobre a forma de ingresso - não está demonstrada em gráfico, porque 100% dos respondentes disseram que ingressaram na organização através de concurso público. Essa forma de investidura denota que os servidores são escolhidos tendo como base o mérito e a competência técnica. Daí o caráter impessoal da burocracia que, segundo Weber (1968), considera as pessoas pelos cargos e funções que ocupam. Nesse sentido, é possível dizer que uma parte da estrutura ideal de Weber está presente na amostra pesquisada. Todavia, não é possível perceber sua continuidade e afirmar que ela está garantindo o nível de racionalidade nas decisões dos servidores, o que resultaria em maior eficiência, conforme respostas da pergunta 5, apresentadas na Tabela 4.

TABELA 4: DEPARTAMENTOS DA ALFA E SUAS RESPECTIVAS FUNÇÕES

| Departamento / Funções | DEA | DEB | DEC | DED | Não respondeu | Total | Percentual |
|------------------------|-----|-----|-----|-----|---------------|-------|------------|
| Funções depto | 1 | - | 1 | - | - | 2 | 9% |
| Funções cargo | 7 | 4 | 7 | 1 | - | 19 | 82% |
| Não respondeu | 1 | - | - | - | 1 | 2 | 9% |
| Total | 9 | 4 | 8 | 1 | 1 | 23 | - |
| Percentual | 39% | 18% | 35% | 4% | 4% | - | 100% |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados

Essa pergunta também se subdividiu em duas partes. A primeira parte pretendia identificar se os respondentes têm conhecimento de qual é o Departamento que trabalham. Portanto cada um deveria responder informando seu respectivo Departamento. Observa-se que 96% - somatório da segunda a quarta colunas, referente aos quatro Departamentos – responderam corretamente, sendo que apenas um servidor do DEA não respondeu.

Na segunda parte, a pergunta tinha por finalidade analisar se os respondentes conheciam as funções inerentes ao seu Departamento. Tal saber sinalizaria a sua percepção sobre o que lhe caberia fazer. A resposta de cada um deveria estar de acordo com o disposto no Decreto que regulamenta a estrutura do ORG, que oferece a descrição sumária das funções dos departamentos, bem como de uma Lei criada em 2002 que disciplina os trabalhos do DED.

Observa-se na Tabela 4 que 9% demonstraram conhecer as funções do departamento. Cabe destacar que, dentro dos 91% que responderam errado, 82% se referiram as funções do cargo, o que demonstra falta de discernimento entre os dois tipos de funções. Isso sugere atuação de forma discricionária nas ações de tomada de decisões.

O desconhecimento das funções do Departamento poderá comprometer o cumprimento das responsabilidades das funções do próprio cargo, haja vista que saber qual a função cabe à unidade de trabalho funciona como um parâmetro para o funcionário identificar a adequabilidade de seu desempenho. Esse contexto não compactua com Weber (1968), que preconiza máxima eficiência ao estabelecimento de normas para governar o ambiente organizacional.

A característica aqui constatada vai ao encontro ao argumento dos estruturalistas fenomenológicos Merton (1970, 1978); Gouldner (1978); Selznick, (1972, 1978); Crozier (1981); Blau e Scott (1970), de que a estrutura burocrática em si não é suficiente para impedir comportamentos não previsíveis dos membros da organização, que por sua vez levam ao não atendimento da eficiência esperada por Weber.

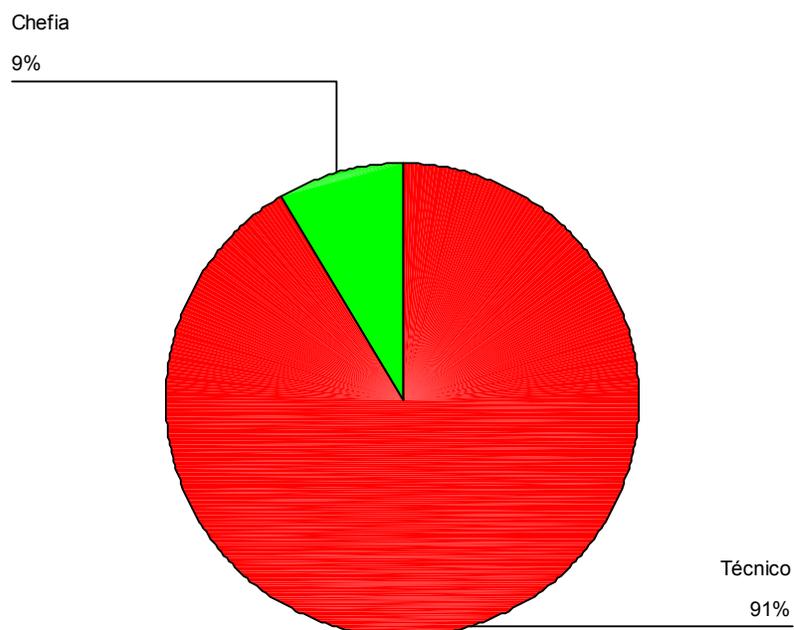


Gráfico 2: Cargo dos respondentes
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

A pergunta seis - Gráfico 2 - foi formulada para verificar a percepção dos respondentes sobre a dicotomia cargo técnico x cargo de chefia, portanto deveria ter como resposta Chefe de Departamento, Chefe de Serviço ou Chefe de Seção, conforme o caso, ou o cargo de chefe e técnico. O servidor, ao assumir um cargo de chefe, deixa de executar as funções típicas do cargo técnico para desempenhar as funções de chefia. Portanto, em suas respostas não deveriam mencionar as funções técnicas.

Dos 23 respondentes, apenas 9% se referiram à chefia e 91% se reportaram aos cargos técnicos, isso sugere que atuam de forma discricionária, portanto, inadequada por não conhecerem as normas que estabelecem as funções das chefias. Assim, suas ações ajustam-se às diversas experiências quotidianas.

TABELA 5: ASCENSÃO PROFISSIONAL E VARIAÇÃO SALARIAL

| Ascensão Prof. Valor salarial | Antiguidade e merecimento | Categoria | Não respondeu | Total | Percentual |
|----------------------------------|---------------------------|-----------|---------------|-------|------------|
| 200 a 500 | 6 | - | - | 6 | 26% |
| 500 a 1500 | - | 1 | - | 1 | 4% |
| 15% a 30% | 2 | 2 | - | 4 | 18% |
| Não sabe | - | - | 1 | 1 | 4% |
| Não respondeu | 5 | - | 2 | 7 | 30% |
| Insignificante | 4 | - | - | 4 | 18% |
| Total | 17 | 3 | 3 | 23 | - |
| Percentual | 74% | 13% | 13% | - | 100% |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados

Os resultados da pergunta sete estão na Tabela 5. A primeira parte buscou a percepção dos respondentes em relação ao mecanismo de ascensão profissional na ALFA. Portanto os respondentes deveriam ter informado que o engajamento na primeira, segunda e terceira categorias obedece os critérios da antiguidade, e do merecimento apurado pela Avaliação de Desempenho feita pelos chefes ou dirigentes das unidades de trabalho.

Nesse contexto, a ascensão compreende a elevação seletiva, gradual e sucessiva do funcionário a cargo de categoria imediatamente superior àquela a que pertence. A categoria é o agrupamento de cargos técnicos da mesma denominação e com idênticas atribuições, responsabilidades e vencimentos. Observa-se que 74% responderam corretamente sobre antiguidade e merecimento, mas não deveriam deixar de mencionar a Avaliação por ser elemento essencial do mecanismo de ascensão profissional.

Na segunda parte, 26% informaram corretamente a faixa de variação salarial da ascensão primeira para segunda e segunda para terceira categorias. Logo, pelas colunas três e quatro deduz-se que 26% não entendem os parâmetros de ascensão e pelas linhas dois a seis 74% não sabem a variação salarial – incluindo os 17% que alegam ser um valor pouco significativo.

Cabe esclarecer que os cargos de chefia pertencem à terceira categoria (última da carreira), por isso, não têm como aumentar o salário a não ser com o valor da gratificação pela chefia. O fato de responderem de forma parcial sobre o sistema de avaliação denota compreender também de forma parcial os critérios que devem ser considerados para a ascensão, bem como o benefício financeiro que ela oferece.

O parcial conhecimento do mecanismo de ascensão pode comprometer o mérito na avaliação da competência profissional dos subordinados impactando no salário pela variação salarial de uma categoria profissional para a imediatamente superior. Nesse caso, os servidores desejosos de ascender na hierarquia podem adotar modelos e formas de comportamento de seus superiores e, paulatinamente, tenderem a evoluir na carreira, mesmo sem competência técnica e mérito.

4.3 RESPONSABILIDADES DOS RESPONDENTES COM AS FUNÇÕES DO SEU CARGO

Para Weber (1968), burocratas são pessoas que ocupam os cargos definidos pela estrutura organizacional e desempenham funções determinadas por aquela estrutura, para seus respectivos cargos. Os chefes são os não burocratas que foram escolhidos para garantir o cumprimento das funções de cada burocrata de maneira que a unidade de trabalho cumpra sua função dentro da estrutura organizacional. Por essa razão é importante que o chefe conheça suas funções, bem como as dos seus subordinados.

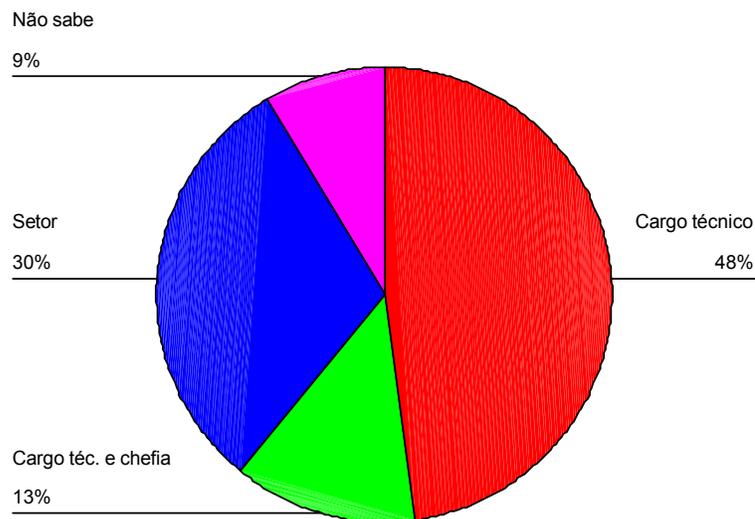


Gráfico 3: Funções dos cargos dos respondentes
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

A pergunta oito foi formulada para identificar se os respondentes compreendem que ao assumir o cargo de chefia, suas funções mudam. A resposta para as atribuições de chefe de Departamento é o que diz o Decreto que regulamenta a estrutura básica ao sumariar as atribuições dos chefes de departamento. As respostas deveriam também conter os entendimentos da Lei que institui o que é responsabilidade fundamental dos ocupantes de chefias na administração direta, em todos os níveis, promover o desenvolvimento funcional dos respectivos subordinados e a sua integração nos objetivos do governo do estado. Os demais Chefes deveriam promover, através dos seus subordinados, a execução das atividades técnicas próprias da área de atuação e cumprir com as responsabilidades dispostas na já mencionada Lei de responsabilidades dos chefes.

Conforme indica o Gráfico 3, dos 23 respondentes 48% responderam como sendo suas funções aquelas relativas ao cargo técnico; e 13% informaram as funções relativas aos dois cargos, técnico e de chefia; 30% informaram as funções

do setor , e 9% não souberam responder. Isso sugere que 100% dos respondentes não demonstram compreender que o cargo de chefia modifica seu papel dentro da organização. Nesse sentido não mudarão seus comportamentos de forma racional na direção de adequá-los aos objetivos de suas funções. Se não agirão racionalmente, poderão incorrer em comportamentos discricionários e distintos ao estabelecido pela estrutura organizacional.

Se a burocracia é composta por um conjunto de regras que permite a organização funcionar sob uma racionalidade que lhe dará o nível de eficiência almejado, comportamentos individuais dissociados dos objetivos da estrutura organizacional certamente levarão a resultados distintos àqueles planejados.

TABELA 6: QUEM DETERMINA E QUEM TRANSMITE AS FUNÇÕES

| Transmite Determina | Chefia imediate | Colegas | Não passadas | Não sabe | Não respondeu | Total | Percentual |
|------------------------|--------------------|---------|-----------------|-------------|------------------|-------|------------|
| Leis e normas | 5 | 2 | - | - | 6 | 13 | 57% |
| Regulamentos | - | - | - | - | 2 | 2 | 9% |
| Ordem de serviço | - | - | - | - | 2 | 2 | 9% |
| Não sabe | - | - | - | 1 | 1 | 2 | 9% |
| Não respondeu | - | - | 1 | - | 3 | 4 | 16% |
| Total | 5 | 2 | 1 | 1 | 14 | 23 | - |
| Percentual | 22% | 9% | 4% | 4% | 61% | - | 100% |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados

Prosseguindo em relação à capacidade dos respondentes perceberem a participação de seus cargos dentro da estrutura da organização, a pergunta nove foi formulada para identificar o nível de conhecimento quanto a quem determina as funções dos seus cargos, e quem deve transmitir-lhes as leis e normas que as regem. Como todos os respondentes são chefes, as informações do questionário deveriam mencionar, pelo Chefe de Departamento, o que dispõe o Decreto que regulamenta a estrutura e os demais Chefes a Lei que dispõe as responsabilidades dos chefes. Observa-se na Tabela 6 que 57% informaram que as funções são

determinadas por leis e normas, os demais citaram outros veículos de determinação das várias funções executadas no âmbito da ALFA, mas não tendo em vista o foco na questão.

Na segunda parte, a pergunta arguiu sobre quem transmite as leis e normas. Portanto deveriam ter respondido que devem ser transmitidas para cada chefe, através do seu superior imediato, que possui a responsabilidade de promover nos subordinados o conhecimento a respeito dos objetivos da unidade a que pertencem. Dos 23 respondentes, 22% demonstraram possuir conhecimento dessas funções através dos chefes imediatos.

Desses percentuais chega-se ao entendimento pelas linhas dois a quatro que 43% desconhecem quem determina as funções e pelas colunas três a seis 78% - incluindo os 61% que não responderam - deixam explícito que essas normas não lhes são transmitidas. Esse fato sugere que grande parte dos Chefes não conhecem adequadamente as normas e, conseqüentemente, as funções da chefia.

Os números indicam que as ações gerenciais se desenvolvem sem observância das funções dos chefes estipuladas pelo sistema formal. Esses comportamentos podem gerar uma lacuna para negociação em que o chefe não utiliza a norma, porque o subordinado cumpre a sua função dentro de certos padrões mínimos que são estipulados, mas existe a possibilidade da norma ser aplicada no caso de insatisfação do chefe com o subordinado. Nesse contexto, entende-se essa atitude como uma disfunção que pode gerar grupos de insatisfação e provocar impacto negativo no comportamento dos servidores, alterar o clima e a qualidade de vida organizacional, sucedendo, assim, em resultados não eficientes.

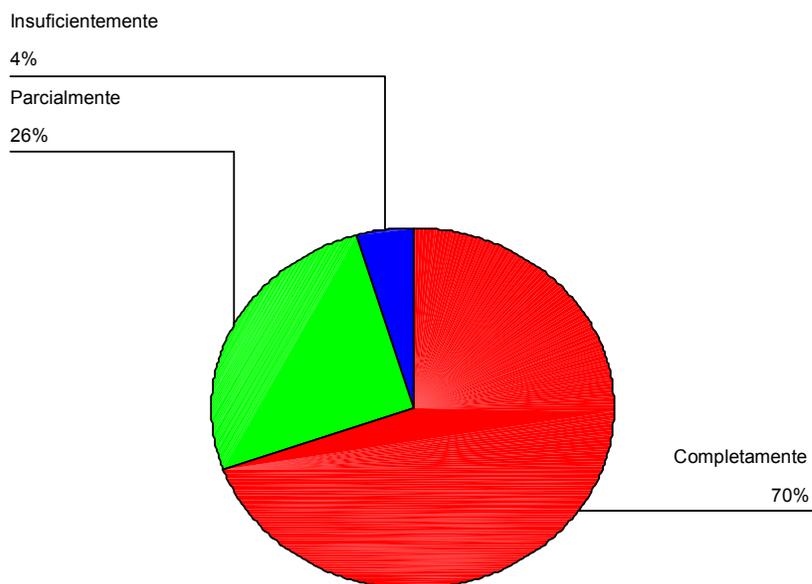


Gráfico 4: Cumprimento das funções
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

A pergunta dez - Gráfico 4 - foi formulada para identificar se os respondentes cumprem suas funções no exercício da chefia. A questão - você cumpre suas funções completamente, parcialmente ou insuficientemente - deveria, pois, ter como resposta: completamente. Dos 23 respondentes, 70% responderam corretamente. Isso sugere que grande parte tem a percepção de estar cumprindo completamente suas funções de chefia.

Entretanto, considerando as respostas das perguntas anteriores que sugeriram desconhecimento das normas sobre as responsabilidades que cabem ao cargo, não é possível afirmar que as funções de cada um estão sendo cumpridas dentro do planejado pela organização.

Através desse resultado é possível admitir que, cada um, está declarando, dentro do que percebe ser sua função, que ele está cumprindo-a. Essa conduta pode fortalecer a estrutura informal em detrimento da estrutura formal por estar fora dos padrões organizacionais prescritos e, segundo Trewatha e Newport (1979),

pode influenciar os relacionamentos individuais e grupais, bem como a consecução das metas da organização formal.

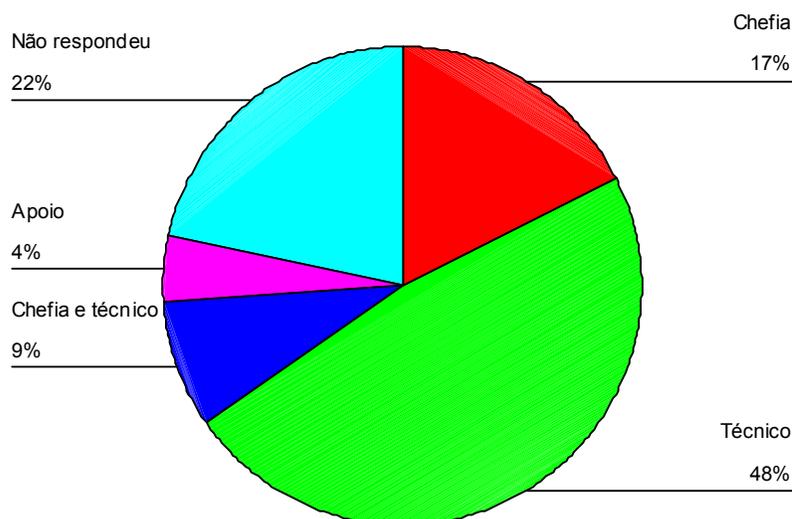


Gráfico 5: Funções executadas

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

A pergunta onze - Gráfico 5 - foi formulada para identificar dentro do grupo de suas funções quais os respondentes executam a) sempre e porque; b) pouco e porque, e c) não executa e porque, portanto deveria ter como resposta em cada item (a, b, c) a relação de funções de chefia que executa sempre, pouco e nunca, com os respectivos motivos.

No item “a”, somente 17% mencionaram executar funções de chefia. Pode-se verificar que os 83% restantes - incluindo os que não responderam - não desenvolvem funções típicas da chefia pela necessidade de se ocupar com funções técnicas, administrativas e até de apoio. Nenhuma resposta contemplou os itens “b, c”, nem a segunda parte da pergunta, relativa aos 3 itens, que é informar o motivo das funções a serem executadas: sempre, pouco e nunca.

A maioria alegou não desempenhar adequadamente as funções de chefia devido ao fato de assumirem outras atribuições por problemas diversos, dentre eles, defasagem no quadro de pessoal, tanto técnico quanto administrativo. Diante desse indicador é possível admitir que o cumprimento das atribuições da chefia conta com outro elemento dificultador: falta de pessoal da equipe técnica que leva o chefe a desviar de suas funções. Esta falha faz com que as funções gerenciais não sejam cumpridas a contento na ALFA. E com isso, como em um jogo de causa e efeito, as deficiências da estrutura formal estão ampliando a estrutura informal alimentando as disfunções dentro dessa estrutura burocrática, já que segundo Weber (1968), os chefes são escolhidos para garantir o cumprimento das funções dos seus subordinados e para que isso ocorra deve cumprir suas funções conforme estabelecido no sistema de normas da organização. Esse desvio do sistema de regulamentos pode impedir que a organização seja uma unidade integrada na qual seus níveis decisórios e suas várias políticas devem ser compatibilizados.

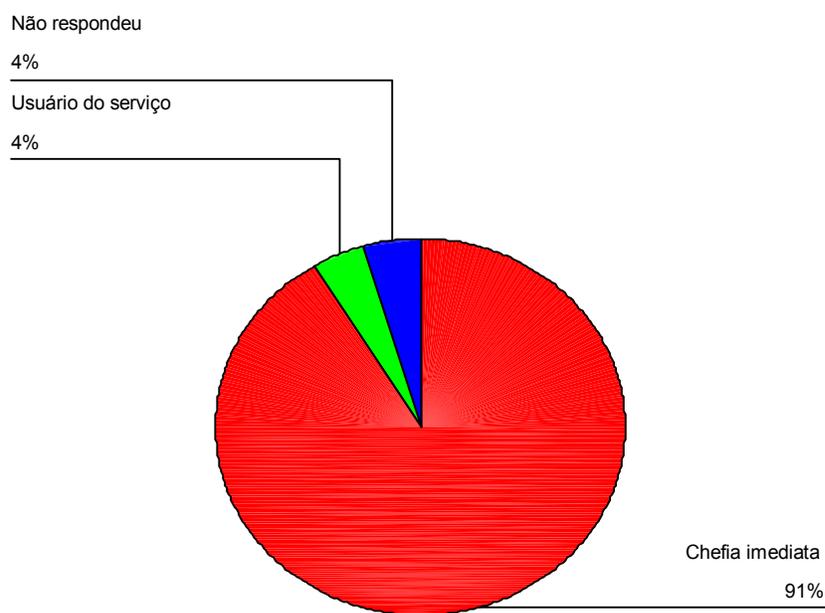


Gráfico 6: Quem verifica o cumprimento das funções
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

A pergunta doze - Gráfico 6 - foi formulada para identificar se o respondente compreende que é necessário verificar o cumprimento das funções, no sentido de contribuir para a correção das possíveis falhas ou resolver problemas. O controle do cumprimento das funções exercidas pelo chefe é para garantir que o papel do setor seja cumprido e com isso a estrutura organização funcione como planejada. Portanto deveria ter como resposta: o chefe imediato, uma vez que, segundo o princípio da hierarquia, o cargo inferior deve estar sob o controle de um posto superior.

Dos 23 respondentes, 91% informaram ser a chefia imediata quem verifica o cumprimento das funções. Essa informação entra em contradição com o desconhecimento das funções encontradas nas respostas da pergunta 8 e com o contexto explícito nas respostas da pergunta 11. Em entrevistas informais, foi possível perceber que a verificação só ocorre quando algum usuário dos serviços, por não ter sua necessidade satisfeita, procura a chefia superior imediata ou a mídia.

O controle não é uma prática no dinamismo da chefia porque, como não se sabe qual é a meta, então não há parâmetro para se identificar se está bom ou não, e conseqüentemente as informações dispostas nos Estatutos, Decretos, etc., ficam sem utilidade para a condução do comportamento. De acordo com os dados encontrados, os chefes desconhecem suas funções, então, o que se espera é que não as cumprem e não têm quem as verifica. Logo, o desconhecimento e/ou descumprimento das funções da chefia pode causar impacto negativo tanto no servidor como na organização, conforme a Tabela 7.

TABELA 7: IMPACTO NA VERIFICAÇÃO DAS FUNÇÕES

| | Ascensão profissional | Remuneração | Função ALFA | Interesses pessoais | Reputação |
|---------------|-----------------------|-------------|-------------|---------------------|-----------|
| Positivo | 9 39% | 3 13% | 17 74% | 7 30% | 14 61% |
| Nulo | 12 52% | 18 78% | 2 9% | 12 52% | 5 22% |
| Negativo | 1 4% | 1 4% | 2 9% | 2 9% | 1 4% |
| Não respondeu | 1 4% | 1 4% | 2 9% | 2 9% | 3 13% |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa

A pergunta treze - Tabela 7 - foi formulada para compreender se os respondentes possuem a percepção de que a verificação das funções dos cargos causa impacto em diversas variáveis relacionadas aos servidores, à organização e, conseqüentemente, à população. A verificação consiste na chefia imediata analisar se as atribuições estabelecidas pela legislação ou pelo grupo estratégico estão sendo executadas. Portanto as variáveis impactadas tem uma conotação em itens, partindo do entendimento de que a verificação possibilita perceber falhas ou problemas que podem impedir que as funções do setor sejam cumpridas de acordo com o que foi planejado.

Observando a Tabela 7, de acordo com os 23 respondentes, verifica-se que os maiores impactos ocorrem nas seguintes variáveis: a) para 52% dos respondentes, a cobrança exercida pelos chefes tem impacto nulo sobre a sua ascensão funcional; b) para 78% tem impacto nulo sobre a remuneração; esses itens deveriam ter impacto positivo na verificação das funções por permitirem oportunidades para promoção aos servidores que procuram desempenhar o trabalho com competência. A maioria percebe impacto nulo, o que significa que eles consideram que não há reconhecimento por um trabalho bem feito.

No item (c), cumprimento das funções de competência da ALFA, 74% percebem impacto positivo com a verificação das funções. Em relação ao item (d),

interesses pessoais, 52% percebem impacto nulo na verificação das funções, indicando, pois, que a maioria dos respondentes não identifica sua atuação como meio para obter vantagens pessoais. Finalmente, relativamente ao item (e), reputação, 61% responderam “positivo”, podendo representar que eles se importam com a opinião que o seu comportamento profissional determina. A verificação possibilita corrigir e aperfeiçoar os processos de trabalho, além de permitir a visibilidade das habilidades dos chefes, que os fazem sobressair.

Os itens “c” e “e” apresentam impacto positivo para o cumprimento das funções da ALFA e para a reputação do chefe respectivamente, mesmo que não se garanta que as funções da ALFA sejam cumpridas, conforme constatado nas respostas da pergunta número doze. Um respondente informa impacto negativo em todos os itens, isso ocorre pela dificuldade desse funcionário realizar as próprias funções porque os colegas não executam as deles no tempo necessário – como consequência da falta de controle no cumprimento das funções daquele ambiente de trabalho.

O modelo burocrático elabora as normas e a política da organização para servir de guia às decisões em todas as fases do trabalho. Esse guia nem sempre é utilizado na ALFA, como se pode verificar nas respostas das perguntas anteriores, ao mostrar que os problemas são resolvidos de forma espontânea se ajustando às necessidades do momento. Isso sugere que os regulamentos do sistema formal são utilizados em parte, mas não por todo o comportamento da organização.

A pergunta quatorze - sobre o grau de influência do cumprimento das funções dos respondentes acerca do desempenho da ALFA - não está demonstrada em gráfico, por informar em suas respostas que 100% percebem que o cumprimento de suas funções contribui (não é indiferente nem prejudica) para o desempenho da

ALFA devido à organização ser constituída pelo conjunto do trabalho de cada um dos seus componentes. Isso sugere que os chefes tem consciência da sua influência nos resultados, dentro do que eles percebem ser suas funções e não as instituídas nas normas, o que explica as respostas dessa pergunta em relação as demais respostas desta pesquisa estarem revelando posturas alheias ao sistema legal.

A resposta anterior sugere desconhecimento e o consequente descumprimento das normas da organização sobre o que lhes cabe fazer para atingir os objetivos com eficiência. Entretanto, essas informações levam ao entendimento que os respondentes estão impregnados de convicções positivas sobre os resultados do seu trabalho e acreditam estar contribuindo, sem considerar se atingiu o que foi planejado.

TABELA 8: VALORES QUE DEVERIAM ORIENTAR O COMPORTAMENTO DOS SERVIDORES

| | Consciência/ responsabilidade coletiva | Reconhecimento profissional | Fincanceiro (salário) | Eficiência | Interesse pessoal | Integridade/ idoneidade |
|-------------|--|--------------------------------|--------------------------|------------|----------------------|----------------------------|
| 1ª opção | 6 26% | - | 3 13% | 2 9% | - | 12 52% |
| 2ª opção | 5 22% | 2 9% | 1 4% | 7 30% | 2 9% | 6 26% |
| 3ª opção | 6 26% | 3 13% | 3 13% | 10 43% | 1 4% | - |
| 4ª opção | 4 17% | 5 22% | 8 35% | 4 17% | 1 4% | 1 4% |
| 5ª opção | 1 4% | 11 48% | 5 22% | - | 3 13% | 3 13% |
| 6ª opção | 1 4% | 2 9% | 3 13% | - | 16 70% | 1 4% |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa

A pergunta quinze - Tabela 8 - foi formulada para identificar, de acordo com a percepção dos respondentes, quais os fatores que devem orientar as decisões e ações da organização, estabelecendo parâmetros em relação ao que deve ou não ser feito. Na ordem crescente de importância, foram encontrados os valores

comportamentais: integridade/idoneidade; eficiência; consciência/responsabilidade coletiva; financeiro; reconhecimento profissional e interesse pessoal.

Tal constatação sugere que os servidores estão norteando a organização pelos valores da integridade/idoneidade e eficiência, tomando os interesses pessoais como menos importantes. Daí chega-se a ideia de que os funcionários estão mais interessados em desenvolver um bom trabalho do que satisfazer necessidades pessoais, isto é, preferem a defesa dos interesses da organização ao invés de interesses próprios.

Os percentuais sugerem que os respondentes desprezem lealdade e maiores esforços, embora indicam falta de especialização para atuar, como chefes, conforme estabelecido pelo sistema formal. Esse contexto evidencia a ausência de competência gerencial, entendida como disfunção porque Weber (1978), deixa claro que com a burocracia surge o profissional especializado em gerir ou comandar de acordo com as funções da ciência da administração.

4.4 HIERARQUIA DE AUTORIDADE

A hierarquia de autoridade, no entendimento de Weber (1968), resulta da posição do cargo dentro da estrutura organizacional, sendo necessário que todos tenham consciência da dimensão do papel que lhes cabe dentro dessa estrutura. Essa percepção pode ser passada pelo superior imediato para cada elemento da organização. O conhecimento da hierarquia de autoridade facilita a realização dos processos de trabalho na medida em que se conhecem as metas para cada um. Nesse sentido, a estrutura organizacional burocrática é constituída por um sistema formal que delinea a hierarquia, designa os papéis prescritos, os regulamentos e a conduta aplicáveis a todos membros.

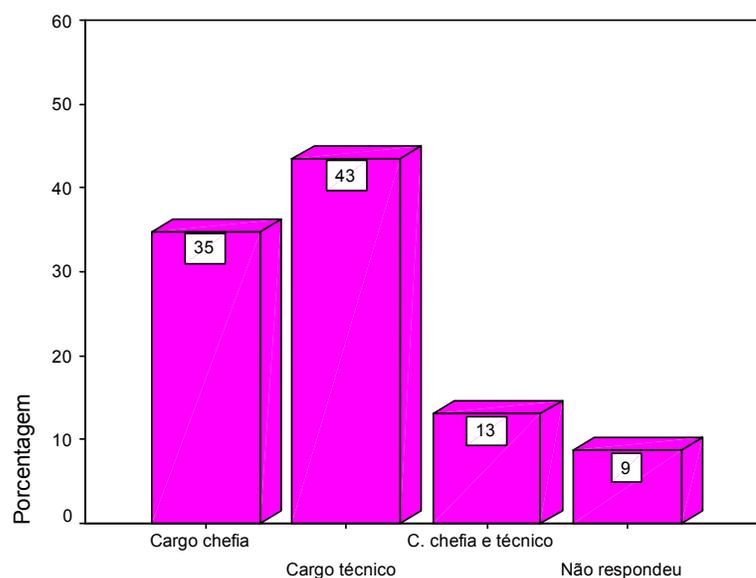


Gráfico 7: Cargo do superior imediato
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Dentro desse contexto, a pergunta dezesseis - Gráfico 7 - foi formulada para identificar a percepção dos respondentes sobre o cargo do seu superior imediato, portanto deveria ter como resposta, Superintendente para o Chefe de Departamento, Chefe de Departamento para o Chefe de Serviço e Chefe de Serviço para o Chefe de Seção. Entretanto, 35% dos respondentes mencionaram, exclusivamente, o cargo de chefia (Chefe de Departamento, Serviço e Seção), 43% se referiram ao cargo técnico, 13% misturaram os cargos de chefia e técnico e 9% não responderam, isso indica que os chefes estão mais atentos às funções do cargo técnico do que às funções de chefia.

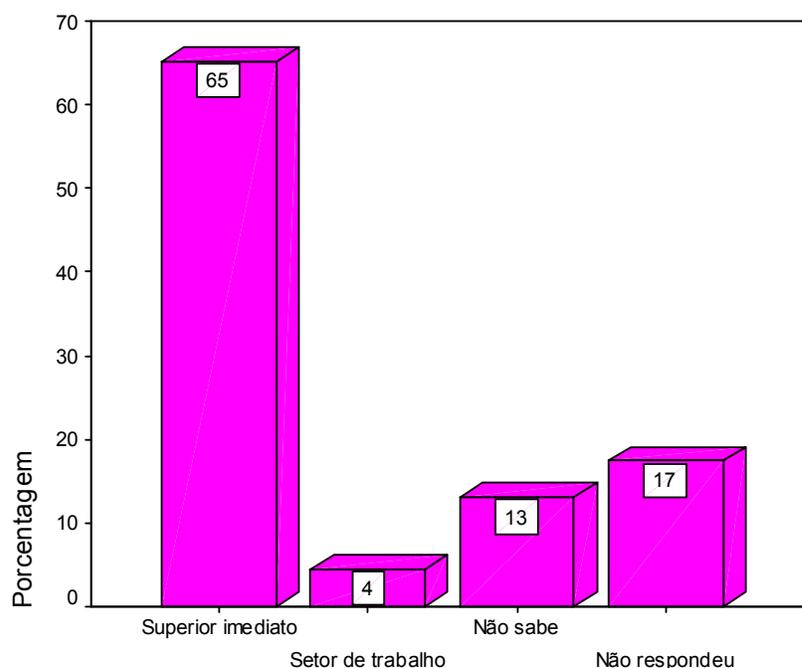


Gráfico 8: Funções do superior imediato
 Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Analogamente, a pergunta dezessete - Gráfico 8 - buscou verificar se os respondentes possuem conhecimento sobre as funções do cargo do seu superior imediato, portanto as respostas deveriam contemplar as funções descritas no Decreto que regulamenta a estrutura e na Lei que descreve as responsabilidades fundamentais e atribuições básicas das chefias na administração direta do estado em todos os níveis, por promover o desenvolvimento funcional dos respectivos subordinados e a sua integração nos objetivos do governo do estado.

Dos 23 respondentes, pode-se perceber, no Gráfico 8, que 65% responderam corretamente, embora de forma resumida, sobre as funções da chefia imediata. Percebe-se que a maior parte dos respondentes conhecem as funções da chefia imediata o que causa estranheza comparado com o explícito na pergunta número 08, Gráfico 3, em que 100% não informaram as funções dos seus cargos de chefia. Isso sugere que ao ocupar o novo cargo, o chefe não recebe formação gerencial

para possibilitá-lo conhecer suas novas funções e no interesse de dispor lealdade e melhores esforços para seu superior imediato pode adotar um padrão de comportamento adquirindo conhecimento das funções do chefe superior mais do que as suas funções de chefe. O exposto pode levar ao não cumprimento do princípio da impessoalidade nas relações, que é uma característica da estrutura burocrática, ocasionando disfunção com a personalização nas relações.

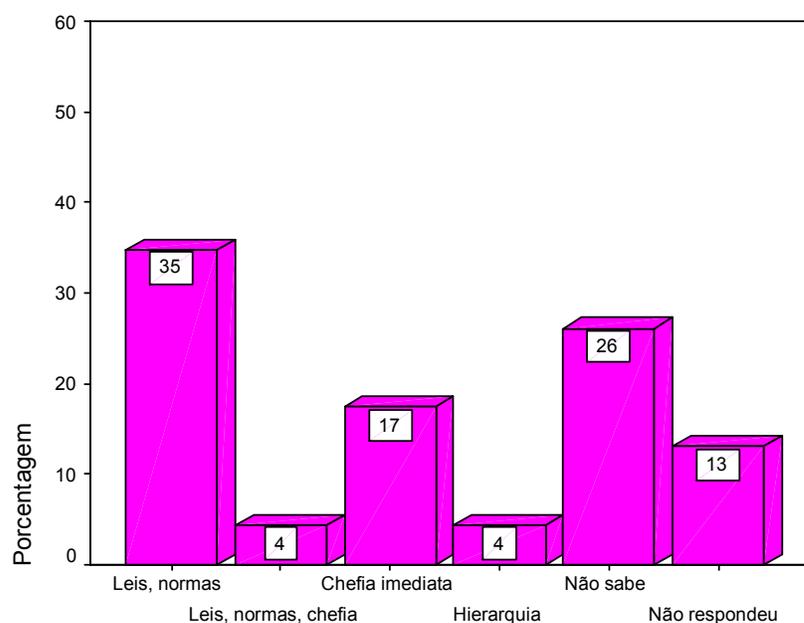


Gráfico 9: Quem determina as funções do superior imediato
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

A pergunta dezoito - Gráfico 9 - foi formulada para identificar se os respondentes compreendem quem determina as funções do seu superior imediato, deveria, pois, ter como resposta informações de acordo com o Decreto e a Lei mencionados na pergunta imediatamente anterior.

É possível observar que, dos 23 respondentes, 35% sabem que as funções são estabelecidas pelas leis e normas, porém nenhum demonstrou conhecer quais são e o que dispõem essas normas. Nesse sentido, suas respostas foram “intuitivas” baseadas no saber que existe um conjunto de normas que regulam a constituição e

funcionalidade da organização. Em contrapartida, pode-se constatar que 65% não demonstraram conhecer onde estão definidas as funções de cada cargo dentro da organização.

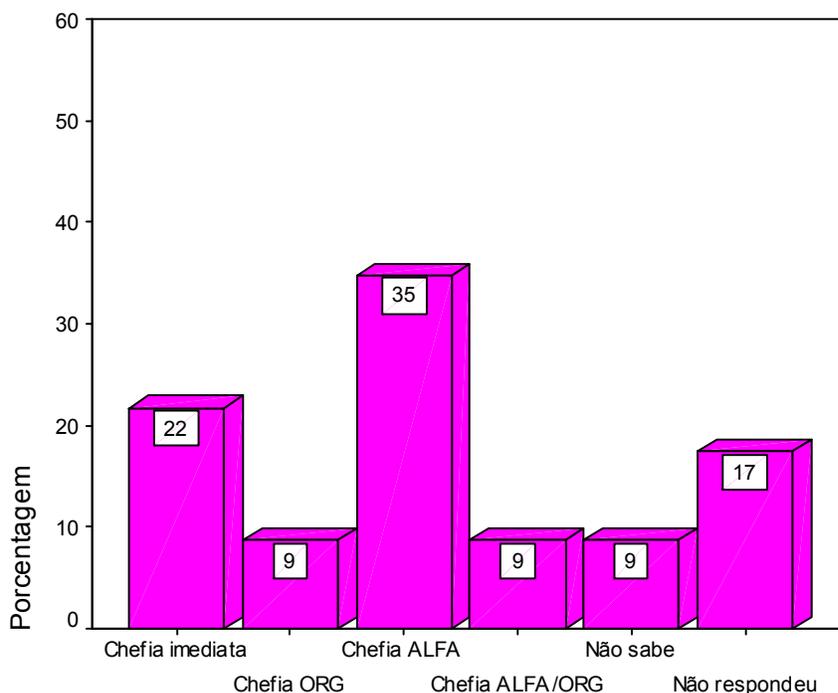


Gráfico: Verificação das funções do superior imediato
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

A pergunta dezenove - Gráfico 10 - foi formulada para identificar se os respondentes compreendem quem verifica o cumprimento das funções do seu superior imediato, uma vez que o princípio da hierarquia de autoridade apresentado por Weber (1968), estabelece que cada cargo deve estar sobre o controle de um nível superior.

Do total de respondentes, apenas 22% percebem a verificação pela chefia imediata e 35% informam que o chefe da ALFA verifica as funções de todos os chefes dos três níveis hierárquicos. Observa-se que os demais apresentaram respostas que denotam não saber quem verifica o cumprimento das funções. Esses

fatos indicam falhas na atuação da autoridade hierárquica, em que cada chefe deve ser responsável pelas decisões e ações dos níveis inferiores.

As respostas apresentadas acima sugerem o despreparo dos chefes por não conhecerem as normas, as funções e, conseqüentemente, não saberem quem as verifica. Os percentuais e a falta de convergência nas respostas deixam evidentes ações gerenciais que não são requeridas pela estrutura formal, mais uma vez confirmando as ideias dos estruturalistas fenomenológicos.

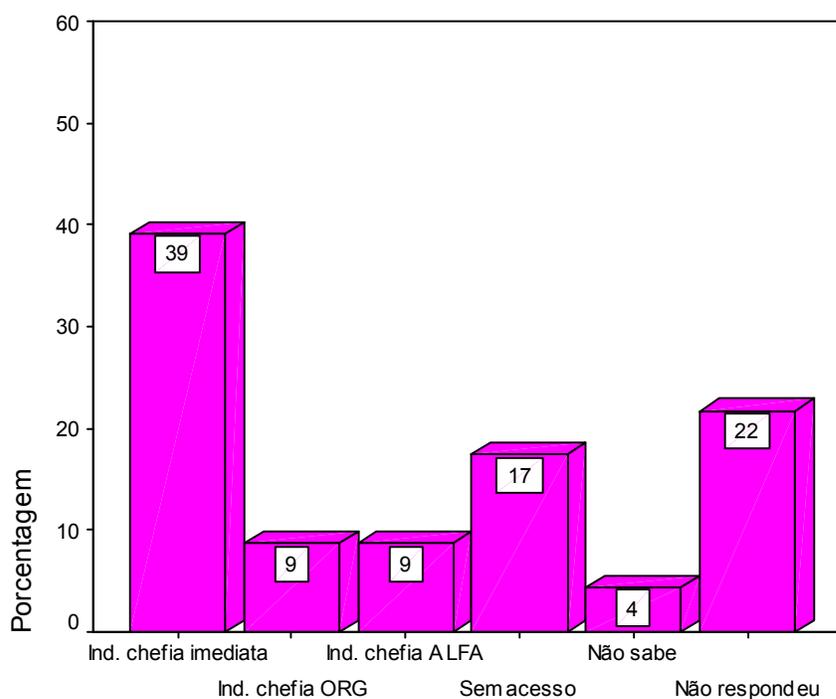


Gráfico 11: Canal de acesso ao cargo superior imediato
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

A pergunta vinte - Gráfico 11 - foi formulada para identificar se os respondentes compreendem o mecanismo para ocupar o cargo da chefia imediatamente superior ao seu, portanto deveria ter como resposta, para Chefe da ALFA: indicado pelo Chefe do ORG com a aprovação do Secretário da SEC e designado pelo Governador do GOV; para Chefe de Departamento: indicado pelo

chefe da ALFA e designado pelo Chefe do ORG; para Chefe de Serviço e Seção: indicado pelo Chefe de Departamento com a aprovação do Chefe da ALFA e designado também pelo Chefe do ORG.

Observa-se que dos 23 respondentes, 39% informaram que o canal para galgar um degrau a mais na chefia é a indicação da chefia imediata, a somatória da segunda, terceira e quarta barras indica que 35% responderam errado, 4% não sabe e 22% não respondeu. Isso mostra que a maioria não conhece qual é o canal de acesso à chefia imediata, o que sugere ausência de critérios definidos.

Os 17% indicados como sem acesso ao cargo superior imediato acontece devido ao cargo de Chefe da ALFA e do SEB1 ser privativo de apenas 2 cargos técnicos, impossibilitando o acesso aos 3 outros cargos técnicos.

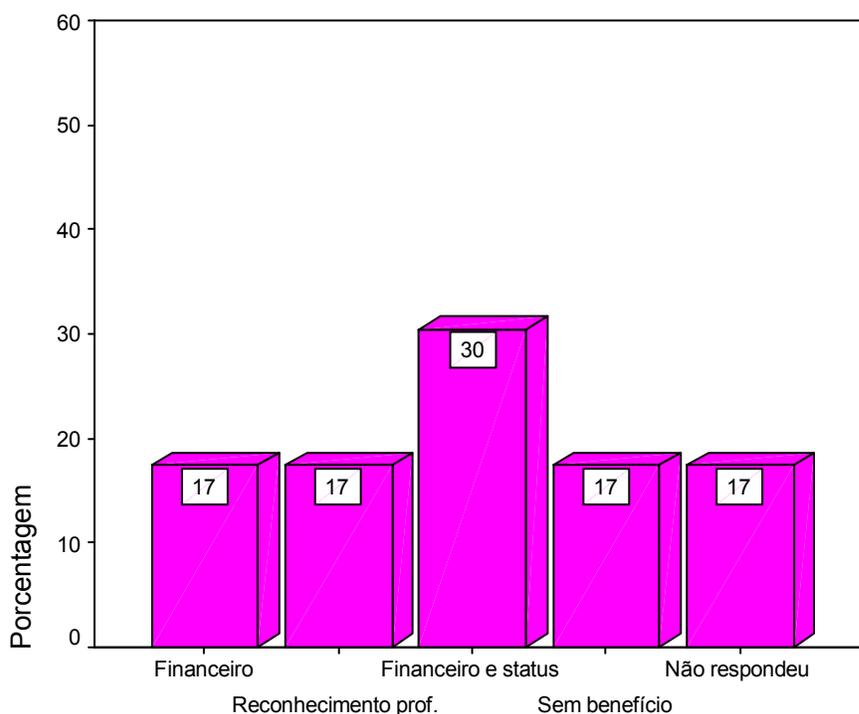


Gráfico 12: Benefícios por ocupar o cargo superior imediato
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

A pergunta vinte e um - Gráfico 12 - foi formulada para identificar se os respondentes compreendem e/ou identificam algum benefício por ocupar o cargo

imediatamente superior ao seu. A resposta poderia ser: gratificação da função, o status e/ou o exercício de atribuições mais abrangentes ou complexas.

Dos 23 respondentes, para 34% (17% sem benefício e 17%, não respondeu) não há benefício; e para 66% (somatória da primeira, segunda e terceira barras) há benefício financeiro, de reconhecimento profissional ou de status social. Esses percentuais sugerem que os benefícios não despertam interesse na maior parte dos respondentes, para progredir aos níveis de comando.

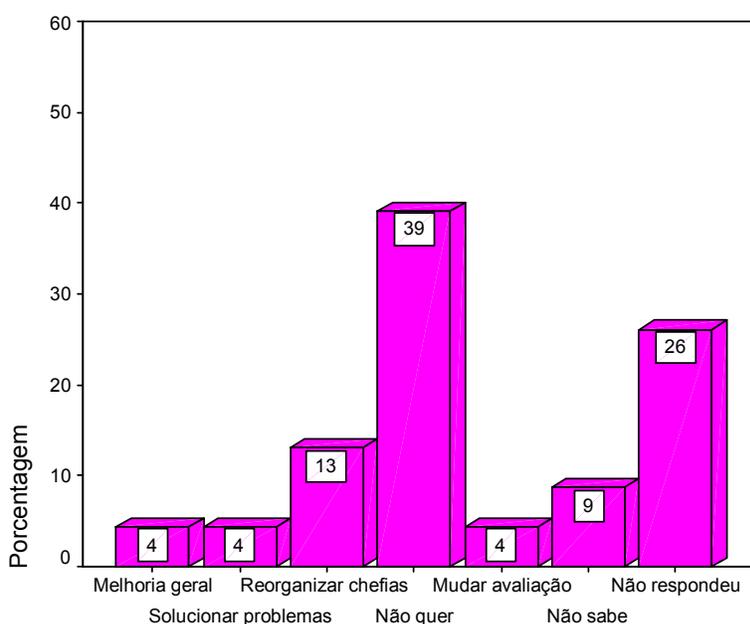


Gráfico 13: O que o respondente faria se ocupasse o cargo superior imediato
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

A pergunta vinte e dois - Gráfico 13 - foi formulada para identificar se os respondentes compreendem o que é necessário melhorar no comando imediatamente superior ao seu. Nesse caso a pergunta propõe que ele apresente uma sugestão para sanar os problemas que impedem a eficiência no setor.

O Gráfico 13 exibe informações que complementam as respostas da pergunta vinte e um quanto à desmotivação ao “Quadro Gerencial”, 39% responderam não querer elevar-se a um nível hierárquico e 13% fariam a reforma gerencial se

ocupassem o cargo superior imediato. Isso sugere que os subordinados consideram que o comando de suas funções não está sendo feito de maneira adequada. Mas em respostas anteriores, esses mesmos respondentes não demonstraram conhecer o papel da unidade de trabalho e, portanto as funções que lhes caberiam.

Esse contexto exhibe a responsabilização dos chefes com formas autônomas em substituição parcial do controle imposto pela administração burocrática. Porém essa conduta vem gerando um meio ambiente organizacional que oferece grandes dificuldades para o gerenciamento. Pelas respostas, percebe-se a insatisfação dos respondentes com a proposição de melhoria ou reorganização e também de alheamento por 26% não responder essa pergunta. A estrutura da ALFA segue, pois, uma política pouco burocrática, com um corpo de chefes não sólido em conhecimentos sobre a legislação do órgão a que está ligada, em especial das funções de chefia, e da ciência administrativa, isso reflete as respostas do gráfico 13.

Capítulo 5

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais pretende-se apresentar as principais descobertas da pesquisa na tentativa de responder a questão central deste estudo, conforme evidências demonstradas a seguir, que norteiam a conclusão. As respostas das perguntas 1, 2, e 3 indicaram que quase 50% dos respondentes desconhecem a hierarquia da estrutura do órgão e os níveis hierárquicos superiores até o governo do estado. Ainda informam que mais de 50% não tem conhecimento das funções das unidades onde trabalham.

Os resultados obtidos com as respostas das perguntas 4 a 7 sugeriram que a meritocracia é uma exigência para ingressar no órgão público, avaliada pelo sistema de concurso público, porém o desconhecimento sobre o mecanismo de ascensão profissional pode permitir o uso de critérios que não garantam a continuidade da competência técnica e o mérito. Esse mecanismo é que distingue o grupo que trabalha com competência, de onde deveriam ser escolhidas as chefias. Conforme evidenciado na pergunta 7 – Tabela 5 – os 74% deveriam ter demonstrado conhecimento do critério de avaliação por ser o principal instrumento para detectar a competência profissional.

Esse grupo de perguntas também permitiu identificar que 91% - Tabela 4 - dos respondentes não conhecem as atribuições da ALFA e 91% - Gráfico 2 - desempenham funções do cargo técnico e não conhecem as normas e regulamentos que disciplinam as funções do cargo de chefe.

No conjunto das respostas de 8 a 15, ao verificar o comprometimento dos respondentes com as funções dos seus cargos, identificou-se que todos desconhecem as normas que definem as atribuições da chefia. Entretanto, o Gráfico 5 informa, que 83% dos respondentes, alegaram não exercerem suas funções de chefia por terem que desempenhar outras funções; e adicionalmente, 70% responderam na pergunta 10 – Gráfico 4 – que cumprem suas funções completamente. Houve ainda a resposta de 91% dos respondentes à pergunta 12 – Gráfico 6 – de que a chefia imediata verifica o cumprimento das funções.

Também na pergunta 13, Tabela 7, foi identificado que a verificação das funções dos respondentes pelo superior imediato, para 52% causa impacto nulo na ascensão profissional o que leva ao entendimento que não é dada importância para quem desenvolve um trabalho baseado na competência. Isso sugere que utiliza-se pouco e mal a avaliação como instrumento gerencial, o que pode comprometer a competência e o mérito. Essa prática encontra confirmação no impacto nulo na remuneração expresso por 78% dos respondentes.

Outro aspecto de disfunção, pode ser percebido ainda na Tabela 7, quando 61% dos respondentes percebem um reflexo positivo dessa verificação na reputação. Sendo a verificação uma consequência nula para a ascensão e positiva para a reputação isso sugere não haver impessoalidade nos relacionamentos.

Com essas características, as respostas 16 a 22 apresentam a hierarquia de autoridade, com cargos ocupados por funcionários que não possuem clareza da legislação elaborada para direcionar como a ALFA deve funcionar; e, ainda, não conhecem as funções do cargo de chefia do seu nível hierárquico, sugerindo, dessa forma, que não possuem parâmetros para criar as condições necessárias na execução das funções operacionais.

Nesse contexto, percebe-se nas respostas dos questionários que as normas e regulamentos não são devidamente aplicadas na organização pesquisada que também apresenta carência de uma gestão especializada com as relações interpessoais baseadas em laços personalizados. Todo esse estilo se enquadra em um comportamento organizacional que privilegia os problemas gerenciais reais simplificando os elementos formais e normativos. Entretanto, o grupo dirigente está constituído por profissionais de campos setoriais (advogados, médicos, educadores, etc.) os quais, independentemente da sua qualificação, não possuem a formação especializada necessária para responsabilizar-se das funções gerenciais.

Em relação à percepção sobre os valores que deveriam orientar o comportamento das pessoas, foi identificado que a ALFA está norteada pela integridade/idade e eficiência, respectivamente, como primeira e segunda opção. Os resultados apresentam valores positivos para o ambiente organizacional, entretanto o baixo nível de internalização das normas e procedimentos vem corroborar os estudos de Gouldner (1978), sobre a possibilidade de a burocracia apresentar variados graus, segundo o modo pelo qual as normas são introduzidas na organização.

Observou-se que uma fonte das disfunções identificadas na organização pesquisada, são decorrentes da impersonalidade, em que os servidores são tratados como pessoas com relações de amizade e afinidade, não como ocupantes de cargos, conforme indica o modelo burocrático, com o suposto propósito de obter deles a lealdade e melhores esforços para que o trabalho seja bem feito.

Outra fonte informada foi a defasagem do sistema formal em decorrência do longo tempo sem atualizar sua estrutura e as mudanças necessárias que exigem o dinamismo dos funcionários para resolver as demandas que vão surgindo. Como

exemplo, Seções e Setores são criados sem que se tenha um regulamento formal, conforme Quadro 2. Esse processo informal é adotado em resposta à demanda dos usuários e exigências da complexidade da organização pública pesquisada.

Segundo Broom e Selznick (1979), os problemas da impersonalidade e defasagem bem como os modos de tratá-los, são baseados na ideia de que os servidores estão somente interessados em atingir os objetivos da organização para completar os regulamentos formais de maneira informal. Entretanto, esses autores advertem que não se pode presumir que estejam unicamente interessados nos objetivos organizacionais, pois interesses pessoais também devem ser considerados.

A impersonalidade, a defasagem e os interesses pessoais como os principais problemas, que são origem das disfunções, não estão estipulados na estrutura formal, mas presentes na estrutura informal da ALFA e determinam as disfunções evidenciadas nas respostas dos questionários.

Como conclusão, vale destacar que a presente pesquisa, com o objetivo de analisar quais disfunções burocráticas estão presentes em uma estrutura organizacional pública, ofereceu evidências empíricas sobre a presença de disfunções, sendo enumeradas as três consideradas mais relevantes: não observância das normas e regulamentos, carência de gestão especializada, e personalização nas relações. Essas disfunções encontradas na estrutura organizacional da ALFA demonstraram que a consciência dos estruturalistas fenomenológicos, sobre disfuncionalidades, tem efetiva realidade na organização pesquisada.

Entretanto, quer se considere essa perspectiva, o modelo burocrático ainda se apresenta como alicerce fundamental para o controle e eficiência nas organizações.

Conforme se apresentam, entende-se, que as disfunções burocráticas tendem a ser a categoria que Weber deixou de demonstrar como função primeira das chefias para proporcionar o equilíbrio entre a estrutura formal e a informal. Esse equilíbrio é baseado na ideia de atingir os objetivos da organização fazendo o possível para completar os regulamentos formais de maneira informal.

5.1 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Esta pesquisa tem como limitação a dificuldade em generalizar seus resultados, por se tratar de um estudo de caso único. Segundo Yin (2001), um único caso fornece pouca informação para uma generalização científica. Portanto, no período de junho de 2010 à maio de 2011, foram realizadas visitas em várias organizações públicas estaduais e municipais com entrevistas informais tendo a finalidade de verificar qual organização apresentava uma conjuntura ou indicadores que pudessem facilitar a pesquisa desse tema. Todas as falas informaram comportamentos distintos do modelo burocrático, denotando ser uma pesquisa relevante. Isso leva ao entendimento que essa conclusão pode ser estendida com efetiva realidade em grande parte das organizações públicas em geral.

Nessa perspectiva, espera-se que estudos futuros possam contribuir para a ampliação de debates sobre o tema “burocracia nas organizações”, tendo como objeto de estudo as disfunções da burocracia. Faz-se necessário pesquisar vários órgãos públicos, de forma a verificar o quão importante é a estrutura organizacional para o controle, o resultado eficiente e o alinhamento entre os objetivos dos órgãos e os do governo do respectivo estado.

Por conseguinte, tendo em vista os resultados alcançados, sugere-se estudos com a finalidade de pesquisar: a) A importância e o aproveitamento da estrutura

informal; b) O gerenciamento como redutor das disfunções burocráticas; c) A interferência das disfunções burocráticas na motivação dos servidores; d) Evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático instituído pela política; e) O perfil do chefe na sincronização entre a estrutura burocrática e a estrutura informal; f) As disfunções burocráticas como facilitadoras da corrupção nas organizações públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, edição comemorativa, v. 1, p 67-74, 2007.

ARANHA, M. L. A.; MARTINS, M. H. P. **Filosofando**: introdução à filosofia. São Paulo: Moderna, 1993.

ARGYRIS, C. **Personalidade e organização**: o conflito entre o sistema e o indivíduo. Rio de Janeiro: USAID, 1968.

_____. **A Integração indivíduo-organização**. São Paulo: Atlas, 1975.

BLAU, P.; SCOTT, R. W. **Organizações formais**. São Paulo: Atlas, 1970.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma da administração pública**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=2834>. Acesso em: 17 ago. 2011.

_____. **Revista do Serviço Público**, 50(4), 1999: 5-30. Reflexões sobre a reforma gerencial de 1999.

BROOM, L.; SELZNICK, P. **Elementos da sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1979.

CARVALHO, C. A. P. de; VIEIRA, M. M. F. **Organizações, cultura e desenvolvimento local**: a agenda de pesquisa do observatório da realidade organizacional. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2003.

CHAUI, M. **Convite à Filosofia**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2004.

CROZIER, M. **O Fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organizações modernas e suas relações, na França, como sistema social e cultural. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

DAFT, R. L. **Administração**. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

D'ASCENÇÃO, L. C. M. **Organização, sistemas e métodos**: análise, redesenho e informatização de processos administrativos: São Paulo: Atlas, 2001.

FREUND, J. **Sociologia de Max Weber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

GARCIA, R. L. M. **Eficiência em órgãos públicos**: uma proposta de indicadores. 2008. 87p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas,

Rio de Janeiro, 2008.

GOULDNER, Alvin W. **Patterns of industrial bureaucracy**. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1954.

_____. Conflitos na teoria de Weber. In: CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, p.59, 1978.

HALL, R. H. O Conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

JUCIUS, M. J.; SCHLENDER, W. E. **Introdução à administração**: elementos de ação administrativa. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1972.

LODI, J. B. **História da administração**. São Paulo: Pioneira, 1971.

MARRODÁN, C. L. **De Burocratas a gerentes?**: as ciências da gestão aplicadas na administração do Estado. Secretaria de Gestão de Recursos Humanos, Governo do Estado do Espírito Santo, Vitória: ESESP, 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: RT, 1989.

MERTON, R. K. **Sociologia**: teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

_____. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, p.107, 1978.

MORAES, L. F. R. de; MAESTRO FILHO, A. Del; DIAS, D. V. O Paradigma Weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação dos tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. **Revista de Administração Contemporânea**; v. 7, n. 2, Curitiba, abr/jun. 2003.

MOTTA, F. C. P. Controle social nas organizações. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 33, n. 5, p. 68-87; set/out. 1993.

_____. **Teoria das organizações**: evolução e crítica. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2001.

_____. VASCONCELOS, I. F. G. de. **Teoria geral da administração**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2002.

_____. Controle social nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 11-25, 1979.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Sistemas, organização e métodos**: uma abordagem gerencial. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SPSS. Statistical Package for the Social Sciences. **SPSS**: V. 8. 2000.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Estrutura burocrática e desempenho burocrático em países menos desenvolvidos. **Journal of Public Economics**, 75, p. 49-71, 2000.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, mar./abr. 2009.

SELZNICK, P. **Liderança na administração**: uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

_____. Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 99, 1978.

THIRY-CHERQUES, H. R.; Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro; jul/ago. 2009.

TRACTENBERG, L. A Complexidade nas organizações: futuros desafios para o psicólogo frente à reestruturação competitiva. **Psicologia: ciência e profissão**, Brasília, n. 1, p. 14-29, 1999.

TRAGTENBERG, M. **Ensaio**: burocracia e ideologia. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992. 228 p.

TREWATHA, R. L.; NEWPORT, M. G. **Administração**: funções e comportamento. Paulo: Saraiva: 1979.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação São Paulo: Atlas, 1995.

UDY JR., S. H. Burocracia e racionalidade na teoria weberiana. In: CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VILLAÇA, N. A. G. Organizações policiais e a questão da cultura organizacional e possíveis mudanças: análise preliminar. **Revista Gerenciais**, São Paulo, v. 2, p. 85-91, set. 2003.

WAGNER III, J. A. **Comportamento organizacional**: criando vantagem competitiva. Editora Saraiva, 2006.

WEBER, M. **Burocracia**: os fundamentos da organização burocrática: sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. p. 16-27.

_____. **The Theory of social and economic organization**. Oxford University (NY): The Free Press, 1968.

_____. Os Três aspectos da autoridade legítima. In: ETZIONI, A. **Organizações complexas**: um estudo das organizações em face dos problemas sociais. São Paulo: Atlas, 1973. p. 17-26.

_____. Os Fundamentos da organização burocrática: uma contribuição do tipo ideal. In: CAMPOS, E. **Sociologia da Burocracia**, 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. **Economia y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

_____. Teoria da ação. In: CASTRO, A. M. de; DIAS, E. F. **Introdução ao pensamento sociológico**. São Paulo: Centauro, 2001. p. 114-120.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília (DF): Editora da Unb, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE - QUESTIONÁRIO

Com as intensas mudanças na administração pública, torna-se importante captar as informações dos servidores acerca de como percebem e vivem seu local de trabalho.

Desta forma, estamos realizando uma pesquisa que analisa a estrutura de uma organização pública sobre o ponto de vista de seus chefes. Os resultados serão apresentados em termos globais, não individuais. Portanto, não é necessário se identificar.

Gostaríamos de contar com a sua disponibilidade e de que você se sinta bastante à vontade para responder sinceramente as questões. Procure fornecer todas as informações solicitadas.

- (1) Qual o órgão do governo do estado que você trabalha? Quais são as funções/atividades desse órgão?
- (2) Qual unidade (lugar) desse órgão você trabalha? Quais são as funções/atividades dessa unidade?
- (3) A quem este órgão está subordinado?
- (4) Como você ingressou nesse órgão?
- (5) Qual o departamento da unidade de trabalho do órgão ao qual você pertence? Quais as funções/atividades desse departamento?
- (6) Qual o seu cargo?
- (7) Qual é o mecanismo de ascensão profissional do seu cargo? Qual a variação salarial essa ascensão daria?
- (8) Quais são as funções/atividades relativas ao seu cargo?
- (9) Quem determina essas funções/atividades? Como elas são passadas para você? (lei, norma, regulamento, instrução normativa, telefone, recado pelo colega, ...).
- (10) Você cumpre suas funções/atividades:
 - a. Completamente ()
 - b. Parcialmente ()
 - c. Insuficientemente ()

- (11) Dentro do grupo de funções/atividades:
- Quais você executa sempre? Por que executa sempre?
 - Quais você executa pouco? Por que executa pouco?
 - Quais você não executa (nunca executa)? Por que não executa?
- (12) Quem verifica o cumprimento dessas funções/atividades?
- (13) Qual o impacto essa verificação tem sobre:
- Sua ascensão profissional
 - positivo nulo negativo
 - Sua remuneração
 - positivo nulo negativo
 - Cumprimento das funções/atribuições que cabem à SPTC perante a sociedade
 - positivo nulo negativo
 - Seus interesses pessoais
 - positivo nulo negativo
 - Sua reputação (imagem)
 - positivo nulo negativo
- (14) Qual grau de influência o cumprimento de suas funções/atividades tem sobre o desempenho da ALFA?
- contribui
Por quê?
 - indiferente
Por quê?
 - prejudica
Por quê?
- (15) Coloque em ordem crescente de importância, os fatores abaixo relacionados, considerando-se a sua percepção de quais seriam os indicadores que deveriam orientar o comportamento das pessoas nas organizações (local de trabalho):
- consciência/responsabilidade coletiva
 - reconhecimento profissional
 - financeiro (salário)
 - eficiência
 - interesse pessoal
 - integridade/idade
- (16) Qual o cargo do seu superior imediato?
- (17) Quais funções/atribuições cabem ao seu superior imediato?
- (18) Quem determina essas funções/atribuições?

(19) Quem verifica o cumprimento dessas funções/atribuições?

(20) Qual é o canal de acesso a esse cargo?

(21) Qual é o benefício por ocupá-lo?

(22) Caso você pudesse ocupá-lo, o que faria? Por quê?