

ESTRATÉGIAS DE OCUPAÇÃO DE CARGOS BUROCRÁTICOS: ANÁLISE DO CENÁRIO DA GESTÃO PÚBLICA DE RONDÔNIA.

Rodrigo César Silva MOREIRA¹; Vilmar dos Santos ALVES¹; Rafael Ademir Oliveira de ANDRADE^{1*}

1. Centro Universitário São Lucas, Porto Velho, Brasil

**Autor Correspondente: rafael.andrade@saolucas.edu.br*

Recebido em: 13 de março de 2017 - Aceito em: 16 de novembro de 2017

RESUMO: O presente artigo tem o objetivo de discutir qual o modelo mental e as estratégias utilizadas pelos agentes políticos do Estado de Rondônia quanto à decisão de escolha da ocupação dos cargos da burocracia na administração pública. Esta discussão se dará com base nos modelos de decisão de ocupação desses cargos propostos por Woodrow Wilson (Burocracia Neutra) e Andrew Jackson (Sistema de Espólio). Trata-se de uma pesquisa em caráter exploratório, qualitativa e quantitativa, onde foram aplicadas entrevistas a gestores públicos dos poderes executivo e legislativo do estado de Rondônia com poder de decisão quanto à escolha de colaboradores para a ocupação de cargos burocráticos na administração pública. Os resultados da pesquisa indicam que os cargos mais elevados da administração pública são ocupados por profissionais experientes e com formação acadêmica que justifique sua posição. Sendo assim, as suas escolhas foram fundamentadas na Burocracia Neutra, também conhecida como meritocrática. Esses gestores possuem significativo conhecimento da teoria da burocracia. Por outro lado, para os cargos hierarquicamente inferiores aos dos gestores entrevistados, a quantidade excessiva de comissionados indica que o modelo de decisão na ocupação dos cargos da burocracia está fundamentado no Sistema de Espólio, mesmo para cargos que a própria administração pública entende que são estritamente técnicos.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia. Gestão pública. Meritocracia. Sistema de espólio.

INTRODUÇÃO

Uma boa governabilidade inicia-se com a capacidade do político eleito em escolher com qualidade sua equipe de trabalho. Um governador ou prefeito precisa escolher bem seu secretariado. E esses, por sua vez, devem escolher bem seus coordenadores e diretores de divisão, bem como representantes do poder legislativo devem estar bem assessorados para desenvolver seus trabalhos com a qualidade que a sociedade merece. A execução eficiente e eficaz das políticas públicas idealizadas pelo grupo político dominante depende diretamente da capacidade técnica e do comprometimento dos técnicos que ocupam cargos burocráticos na administração pública.

Olivieri (2011) indica que há uma supremacia técnica da ação burocrática em relação a decisão política. Isso implica que, para atingir seus objetivos, um representante do povo precisa ter na sua equipe burocratas tecnicamente preparados e ao mesmo tempo alinhados ideologicamente com ele. A mesma autora aponta para a escassez de literatura a

respeito da relação de poder entre representante do povo e os cargos da burocracia. Desta forma utilizamos como base a literatura americana que propõe dois modelos de análise das decisões de ocupação dos cargos da burocracia: um deles é conhecido como a Burocracia Neutra ou Meritocrática proposto por Woodrow Wilson (1887) e outro é conhecido como Burocracia Representativa ou Sistema de Espólio proposto por Andrew Jackson.

O primeiro modelo propõe a ocupação de cargos da burocracia com base na capacidade técnica e na meritocracia, em detrimento do alinhamento ideológico. Enquanto o segundo sugere que o alinhamento político ideológico seja o fator primordial para a escolha do técnico que ocupará o cargo burocrático.

Entender como os servidores públicos que ocupam cargos burocráticos na administração pública são escolhidos pode servir de indicativo para que possamos compreender os resultados das políticas públicas e suas implicações sociais e econômicas. Por outro lado, essas

informações podem fazer com que o próprio gestor responsável pela decisão de escolha dos burocratas possa reavaliar o seu modelo mental nesse tipo de decisão.

Assim, o objetivo primordial deste trabalho é diagnosticar o modelo mental de decisão de agentes políticos do estado de Rondônia, quanto a escolha de técnicos que ocuparão cargos estratégicos burocráticos da administração pública em diferentes níveis. De maneira específica pretende-se identificar as variáveis que influenciam a decisão dos agentes políticos quanto à ocupação de cargos da burocracia, relacionar essas variáveis com os modelos norte-americanos propostos como referencial teórico e identificar se o modelo de decisão é genérico para os diferentes postos da burocracia ou se existem diferenças de posto para posto.

BUROCRACIA E ESTRUTURA SOCIAL

Veras (2009) define a burocracia como um conceito administrativo amplamente usado, caracterizado principalmente por um sistema de diversos níveis hierárquicos, com alta divisão de responsabilidade, onde seus membros executam invariavelmente regras e procedimentos padrões, como engrenagens de uma máquina. Já Prestes Motta (1981), afirma que a “burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais”.

“A burocracia é o tipo ideal de uma organização formal da sociedade, caracterizada pela legitimação hierárquica da autoridade, com poderes e responsabilidades atribuídas a funcionários que ocupam posições numa determinada hierarquia marcada pelo direito à carreira. Cada posição tem objetivos previamente fixados e há uma codificação de todas as regras de conduta que tratam da organização como um todo, onde há ordens comunicadas por escrito.” (VERAS, 2009 p.2).

Marx Weber (1987) foi o responsável pelos estudos mais aprofundados sobre a organização burocrática. Ele afirmava que a burocracia era o mais eficiente mecanismo organizacional na busca pela eficiência e eficácia. Segundo Weber a burocracia tem algumas características principais: normatização, regulamentação, formalismo, divisão e especialização do trabalho, profissionalização, separação entre propriedade e administração, hierarquia, impessoalidade, meritocracia e previsibilidade do funcionamento.

Essas características são o ponto crucial para o bom desempenho de empresas privadas por garantir o cumprimento de procedimentos padronizados e a comunicação eficiente. Por outro lado, do ponto de vista da administração pública, ela está ligada a morosidade e ineficiência. Isso porque o excesso de procedimentos e regulamentos torna-se desculpa para a inoperância, a meritocracia é desvirtuada em razão de preferências políticas e pessoais.

Mesmo assim, Weber entende que a burocracia é uma das principais características do Estado Moderno, sendo um conjunto de pessoas marcadas pela competência. O Estado Moderno seria, acima de tudo, um Estado Racional marcado pelo surgimento de uma administração burocrática (VERAS, 2009).

Na visão de Olivieri (2011), a Burocracia é a responsável pela garantia das regras legais que sustentam o sistema político. Assim, é possível entender que ela exerce um papel fundamental para a democracia de uma região. Os cidadãos eleitos democraticamente para representar os anseios da coletividade dependem da eficiência da burocracia para atingir seus objetivos.

A burocracia não é apenas o conjunto dos funcionários públicos e dos processos administrativos, mas um dos fundamentos do exercício do poder estatal e do governo democrático, e por isso é necessária à compreensão sobre sua composição, seu funcionamento e sua relação com os dirigentes políticos eleitos (OLIVIERI, 2011).

As decisões sobre as políticas públicas são tomadas, em princípio, por

agentes eleitos de maneira direta pelo povo, no exercício da democracia. Mas os seus resultados dependem das habilidades técnicas e do comprometimento dos burocratas com as decisões políticas tomadas.

Existem cargos burocráticos que são ocupados sem que os agentes políticos interfiram. São os cargos preenchidos através de concursos públicos e outros tipos de seleção formal. Mas as posições burocráticas de maior hierarquia, que são as posições de secretariado, coordenação e direção de unidades, são ocupadas através de escolhas políticas.

Uma vez admitida a dependência que o político, representante eleito pela sociedade, tem da capacidade técnica ou do comprometimento do burocrata para que sua decisão política seja implementada e apresente os resultados esperados. E, respeitando a lógica elementar, seria razoável supor que se o burocrata impõe dificuldades para a implementação de políticas públicas propostas pelos representantes da sociedade ele estará impedindo que o desejo da coletividade seja concretizado. Mas, ao mesmo tempo, não se pode negar que a supremacia técnica da burocracia impondo dificuldades a ação política pode livrar a sociedade de decisões políticas equivocadas propostas por representantes sociais de baixa capacidade técnica ou mal-intencionados.

Considerando que um agente político reúna condição técnica, moral e ética para tomar as melhores decisões, é imperativo que grande parte do seu sucesso depende de sua decisão de escolha quanto às pessoas que ocupam postos estratégicos na estrutura burocrática.

Olivieri (2011) destaca a negligência da literatura e produção científica brasileira acerca da relação entre poder político e burocracia. Ela chama a atenção para o fato de que na literatura brasileira, a burocracia é estudada do ponto de vista da formação do Estado e não na disputa de poder entre política e burocracia. Diante desta constatação, ela propõe a análise do cenário brasileiro com base na literatura norte americana. Segundo a autora, a literatura norte americana apresenta

duas abordagens para as decisões políticas quanto ao preenchimento de postos estratégicos da burocracia.

Uma delas é conhecida como Burocracia Neutra ou Meritocrática, proposta por Woodrow Wilson através da publicação de um ensaio, em 1887, conhecido como “*O Estudo da Administração*”. Essa proposição defende a separação entre política e burocracia, onde os políticos decidiriam o que fazer e os burocratas (agentes técnicos neutros) executariam a tarefa. Esse modelo de decisão para ocupação de cargos na burocracia fundamenta-se na capacitação técnica e na experiência, desconsiderando o alinhamento político do agente.

Wilson formulou a Burocracia Neutra em resposta ao elevado índice de corrupção do ambiente político norte americano. Ele acreditava que o conhecimento técnico e a experiência do burocrata seriam capazes de proteger a sociedade das ações de agentes políticos oportunistas.

As ideias da Burocracia Neutra surgiram das discussões sobre a Lei *Pendleton Act* que tratava da primeira reforma administrativa dos Estados Unidos. Essa reforma instituiu a obrigatoriedade de concursos públicos para a ocupação de alguns cargos no funcionalismo público, sendo um marco para a formação de uma burocracia meritocrática.

A segunda abordagem é conhecida como Burocracia Representativa ou Sistema de Espólio, proposta por Andrew Jackson. O Sistema de Espólio consiste na distribuição de cargos da burocracia entre eleitores e correligionários do candidato vencedor, com o objetivo de estimular a participação do cidadão comum na política e na execução das tarefas do estado. Andrew defende que essa abordagem elimina a preocupação que a supremacia da burocracia tem sobre a política uma vez que os burocratas seriam representantes de grupos sociais quem fazem parte de uma comunidade que foi democraticamente eleita. Assim haveria menor conflito entre a decisão política e a execução burocrática e, mesmo que a decisão

burocrática divergisse da orientação política, ela seria uma decisão representativa da vontade do povo.

A Burocracia Representativa buscava a conciliação entre capacidade, afinidade política e representação social. Para Jackson, não deve haver qualquer sobreposição entre o aspecto técnico e o aspecto político na ocupação de um cargo burocrático. Essa proposição abria espaço para o cidadão comum participar das questões do Estado.

METODOLOGIA

Este artigo é um estudo de caráter exploratório, de caráter qualitativa, que visa identificar o modelo mental de decisão dos gestores público quanto a ocupação de cargos da burocracia. A principal característica da pesquisa exploratória é possibilitar uma maior familiaridade com um tema ainda pouco conhecido ou pouco conhecido ou pouco explorado (GIL, 2008). Mesmo que o tema da burocracia já seja um tema bastante debatido pela comunidade científica, as relações de poder entre os agentes tomadores de decisão de interesse público e os agentes burocratas técnicos é bastante negligenciada pela produção científica brasileira conforme sugere (OLIVIERI, 2011)

Para o levantamento de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas a gestores de dos poderes executivo e legislativo e parceria público-privadas. Na totalidade seis gestores participaram do processo de pesquisa sendo 2 da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, um gestor de uma parceria público-privada, um gestor do Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia de Rondônia e um gestor da Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho e da Superintendência de Licitação do Estado de Rondônia.

O Formulário de pesquisa aplicado aos gestores abrangiu questões como: nível de escolaridade dos gestores, sua experiência profissional, experiência na administração pública. Também foi questionado sobre as razões pela qual ele ocupa o cargo em que está

hoje, quais seus critérios para montar suas equipes de colaboradores, a quantidade de colaboradores que estão sob seu comando, a quantidade de colaboradores de carreira e comissionados e suas percepções sobre os conceitos e aplicabilidade da burocracia.

DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa demonstram que todos os gestores entrevistados te nível superior e mais de 10 anos de experiência profissional. Apenas um dos gestores que participaram da pesquisa possui menos de 05 anos de experiência na administração pública, os demais também apresentam uma experiência superior a dez anos na administração pública.

Quando questionados sobre as razões pelas quais está ocupando o cargo, todos atribuem ao seu conhecimento técnico e experiência. Porém, apenas um dos entrevistados que ocupa o lugar por ter afinidade política (filiado ao mesmo partido e participar da campanha) daquele que tem o poder de decidir quanto ao ocupante do cargo. Isso demonstra que, na visão do ocupante do cargo, a decisão de sua contratação vai predominantemente meritocrática.

“Pelo conhecimento técnico que aprendi a ter nesses anos de serviços, pela minha formação profissional, que tento todos os dias aprender e ter habilidade com as pessoas que estão no local de trabalho, formando equipes competentes para juntos alcançarmos os nossos objetivos.” (Entrevistado)

Deve-se levar em consideração que cidadão comum tende a não assumir ao cargo para o qual em seu julgamento, não esteja tecnicamente apto. As informações sobre seus níveis de escolaridade, em suas experiências tanto profissionais quanto na administração pública. Confirmando que a Burocracia Neutra foi aplicada no momento em que foram escolhidos para a ocupação do cargo.

PERCEÇÃO DOS GESTORES COM RELAÇÃO A TEORIA DA BUROCRACIA

Sobre os aspectos técnicos da burocracia, os gestores demonstraram domínio dos conceitos e aplicabilidade dessa teoria nas organizações. Eles entendem que a burocracia está relacionada a impessoalidade, as normas, procedimento e a busca pela eficiência e por bons resultados organizacionais. A burocracia também foi associada a um sistema de defesa contra fraudes em procedimentos (WILSON, 1887).

Outro aspecto relevante é que 67% dos entrevistados entendem que a burocracia como vem sendo aplicada no poder público. Ela é apontada como um dos fatores limitantes para que a equipe consiga produzir.

Como se pode observar, os gestores apontam o excesso de burocracia como um dos principais entres a execução dos trabalhos dos órgãos. Os trâmites burocráticos influenciam significativamente de maneira negativa no tempo em que determinada tarefa leva para ser executada e apresentar os resultados esperados.

Por outro lado, aqueles que apontam a burocracia como um aspecto positivo nas organizações, observam que ela é uma proteção contra ações oportunistas e que, a quantidade de fraudes nos processos públicos seria muito mais elevada caso os procedimentos burocráticos fossem flexibilizados.

RELAÇÃO ENTRE COLABORADORES COMISSIONADOS E COLABORADORES DE CARREIRA

Relacionando a quantidade de colaboradores concursados (de carreira) e comissionados sob o comando dos diferentes entrevistados observou-se que: um dos gestores possui apenas funcionários de carreira sob o seu comando, enquanto dos demais apresentam sempre uma quantidade superior de comissionados em relação aos funcionários de carreira. Em um dos casos a relação de comissionados foi de 78% do total

de colaboradores e outro caso chegando a atingir 83% de comissionados. Nos demais casos, o número de comissionados, apesar de superior aos concursados, estiveram na casa dos 52% ou 54%.

Essa característica demonstra que o poder público, por alguma razão, não tem interesse em perder o controle das indicações para a maioria dos cargos técnicos burocráticos dos órgãos estudados, passando pela questão das formas da dominação legítima (WEBER, 1987). A não realização de concurso público para a seleção de colaboradores indica: se para os cargos ocupados pelos gestores entrevistados prevalece os princípios da Burocracia Meritocrática, para os cargos inferiores a estes o Sistema de Espólio é o sistema utilizado como modelo de decisão.

Não se pode ignorar o fato de que a não realização de concurso público pode ocorrer por questões orçamentárias. Porém, é pouco provável que a questão orçamentária seja a explicação para não se realizar concursos públicos para diferentes órgãos e de diferentes poderes.

Mesmo assim, quando questionados quanto aos critérios de seleção dos colaboradores comissionados, os gestores responderam que levam em consideração principalmente o conhecimento, a experiência, a capacidade de trabalhar em equipe, o comprometimento, a competência, a desenvoltura entre outro. Apenas dois entrevistados mencionaram a lealdade como um fator decisivo para a contratação e manutenção de um colaborador.

Mesmo assim, 84% dos entrevistados concordam que existem cargos específicos para serem ocupados por técnicos e existem cargos políticos. Os cargos técnicos apontados foram: Coordenadores, Gerentes e Diretores devem ser técnicos em que predomine a meritocracia para escolhê-los. Já os cargos considerados políticos apontados foram os de assessoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir com os resultados da presente pesquisa que os agentes públicos de Rondônia que têm poder de decisão usam diferentes critérios para selecionar aqueles que ocuparam os cargos dos postos técnicos burocráticos no poder público. Ficou constatado os cargos de gestores são ocupados por pessoas com nível superior de instrução, com experiência profissional e com experiência na administração pública. Esses gestores tem a percepção de que ocupam esse cargo devido as suas habilidades técnicas, o que indica a aplicação dos princípios da Burocracia Neutra em suas escolhas.

Esses gestores têm significativo conhecimento da teoria da burocracia e sua aplicabilidade prática nas organizações. Porém, em sua maioria, vem enxergando a burocracia como um ponto negativo na administração de seus órgãos. Na visão deles, o excesso de burocracia vem causando morosidade e aumento de prazos para a execução de tarefas organizacionais, prejudicando tanto a sociedade quanto o próprio órgão.

Os gestores entrevistados entendem que existem cargos da administração pública próprios para serem ocupados por técnicos e

cargos próprios para serem ocupados por agentes políticos alinhados aos representantes eleitos pelo povo. Os cargos técnicos seriam os de coordenação, direção e gerência. Enquanto os cargos políticos seriam os de assessoria.

No entanto, pelos percentuais mais elevados de cargos de confiança (comissionados) com relação aos cargos de carreira, podemos entender que o Sistema de Espólio é o modelo de decisão predominante nos cargos hierárquicos situados abaixo dos cargos dos gestores entrevistados. E, podemos entender que, até mesmo, aqueles cargos que os gestores reconhecem como cargos estritamente técnicos estão sendo ocupados de acordo com a afinidade política, uma vez que esse percentual mais elevado de comissionados poderia ser reduzido com a realização de concursos público.

Os resultados desta pesquisa indicam a necessidade de aprofundamento das implicações técnicas e os resultados operacionais do poder público por manter mais comissionados do que técnicos trabalhando nos órgãos da administração pública.

ANALYSIS OF THE SCENARIO OF THE PUBLIC MANAGEMENT OF RONDÔNIA AS THE OCCUPATION STRATEGIES OF BUREAUCRATIC CHARGES,

ABSTRACT: The purpose of this article is to discuss the mental model and the strategies used by the political agents of the State of Rondônia as to the decision to choose the occupation of the positions of bureaucracy in public administration. This discussion will be based on the occupation decision templates proposed by Woodrow Wilson (Neutral Bureaucracy) and Andrew Jackson (Estate System). This is an exploratory, qualitative and quantitative research, where interviews were applied to public managers of the executive and legislative branches of the state of Rondônia, with decision-making power regarding the choice of employees for the occupation of bureaucratic positions in public administration. The survey results indicate that the highest positions in the public administration are occupied by experienced professionals with an academic background to justify their position. Thus, his choices were based on the Neutral Bureaucracy, also known as meritocratic. These managers have significant knowledge of bureaucratic theory. On the other hand, for positions that are hierarchically inferior to those of the interviewed managers, the excessive number of commissioners indicates that the model of decision in the occupation of the bureaucracy positions is based on the System of Estate, even for positions that the public administration itself understands that they are strictly Technicians.

KEYWORDS: Bureaucracy; Public Management; Meritocracy; Estate System.

REFERÊNCIAS

BEHN, Robert D. **O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da Accountability Democrática**. Revista do Serviço Público (RSP). Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP, out-dez de 1998, vol 49, n. 5, PP. 5-45. ISSN:0034/9240.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil**. Rev. Sociol. Polit., Jun 2007, no.28, p.9-30.

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. **Burocracia como organização, poder e controle**. Rev. adm. empres. [online]. 2011, vol.51, n.5, pp. 424-439. ISSN 0034-7590. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902011000500002>.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVIERI, Cecília. **Os controles políticos sobre a burocracia**. Rev. Adm. Pública [online]. 2011, vol.45, n.5, pp. 1395-1424. ISSN 0034-7612.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

VERAS, Carlos M. dos A. **Teoria Burocrática**. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão. Maranhão, 2009.

WEBER, Max. **A política como vocação**. In: WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. Org. por H.H. Gerth e C. Wright Mills. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora UnB, 1999. v. 2.

WILSON, Woodrow. **The study of administration**. Political Science Quaterly, v. 2, n. 2, June, 1887.