

A burocracia na visão dos servidores de uma instituição de segurança pública do Sul do Brasil

A burocracia, ao ser compreendida na ideia de desenvolvimento de gestão pública, com caráter estritamente racional, firmando níveis hierárquicos e baseada em regras e regulamentos, adquire sentido acadêmico para a compreensão do funcionamento interno das instituições de segurança pública. Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é o de estudar a forma como os servidores da polícia civil de Santa Catarina entendem e percebem a burocracia em nível institucional, com abordagem de estratégia de revisão de literatura baseada em Weber, Miles, Tragtenberg e Mota. Foram aplicados questionários com a utilização da plataforma online gratuita SurveyMonkey e as perguntas foram direcionadas através do aplicativo Whatsapp, para 40 (quarenta) contatos do primeiro autor, todos policiais civis com predominância em cargos de chefia, que aquiesceram em responder às questões, sem identificação pessoal, com taxa média de conclusão e resposta de 100% e tempo médio de resposta ao questionário de 5min e 40s. Observou-se que existe um bom conhecimento teórico sobre burocracia e o reconhecimento de que podem ser adotadas ações de inovação no relacionamento polícia-cidadão-comunidade.

Palavras-chave: Burocracia; Cultura organizacional; Segurança pública; Gestão pública.

Bureaucracy in the view of servers of a public security institution in Southern Brazil

Bureaucracy, when understood as a school in the idea of developing public management and strictly rational and based on rules and criteria according to hierarchical levels, acquires an academic sense for understanding the internal functioning of public security institutions. In this sense, the objective of this article is to study how civil servants of Santa Catarina understand and perceive bureaucracy at an institutional level, with a literature review strategy approach based on Weber, Miles, Tragtenberg and Mota. There were questionnaires using the free online platform SurveyMonkey and the questions were directed through the Whatsup application, to 40 (forty) contacts of the first author, all civil police officers predominantly in charge of leadership, who agreed to answer the questions, without personal identification, with an average completion and response rate of 100% and an average questionnaire response time of 5min and 40s. It was observed that there is a good theoretical knowledge about bureaucracy and the recognition that innovative postures can be adopted in the police-citizen-community relationship.

Keywords: Bureaucracy; Organizational culture; Public security; Public management.

Topic: **Gestão Pública**

Received: **22/07/2021**

Approved: **24/08/2021**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Alexsandro da Silva
Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil
alexsandrodasilva3@gmail.com

Ricardo Lemos Thomé
Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/0048248606435493>
rlemos99@gmail.com

Elaisa Ana Stocco Buhr
Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/3875395065446458>
elaisastocco@gmail.com

Fábio Mattos
Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/9043666737900488>
fabiomattos.adv@gmail.com

Ivone Junges
Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/6071744336855766>
ivone.junges@unisul.br

Nei Antônio Nunes
Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/9885086765629522>
nei.nunes@unisul.br



DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2021.003.0015

Referencing this:

SILVA, A. S.; THOMÉ, R. L.; BUHR, E. A. S.; MATTOS, F.; JUNGES, I.; NUNES, N. A.. A burocracia na visão dos servidores de uma instituição de segurança pública do Sul do Brasil. *Revista Brasileira de Administração Científica*, v.12, n.3, p.189-205, 2021. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2021.003.0015>

INTRODUÇÃO

A cultura nas organizações do setor público varia em suas dimensões. Organizações são compostas por pessoas, estas expostas de forma variável e diferentes, como eventos e informações, que ajudam a formar suas próprias crenças, valores e atitudes. Essas diferenças de crenças, valores e atitudes resultam em diferentes práticas culturais, que por sua vez refletem nas organizações de suas respectivas sociedades. Dentro de uma sociedade, existem diferentes subgrupos com crenças e práticas distintas. As diferentes práticas geracionais dentro de uma sociedade tornam-se expostas, tecnologias e eventos que são específicos de seu próprio tempo. Portanto, os subgrupos dentro de uma sociedade desenvolvem pensamentos e comportamentos que podem ser considerados distintos. A cultura geral da sociedade e as subculturas afetam as crenças e práticas culturais das organizações da sociedade.

Em geral, é dado como certo que a cultura motiva os funcionários de uma organização a se comportar de determinada maneira. Poucas pesquisas são feitas sobre como a cultura afeta o desempenho das organizações. Diante desta realidade, é possível se depreender, a partir do conceito de Schein (1984), que a cultura organizacional contribui para a formação de uma personalidade coletiva que propicia um sentimento de que todos os indivíduos pertencem ao mesmo grupo gerando um senso comum sobre as ações que devem ser tomadas por estes na organização.

No que tange ao administrar a estrutura da segurança pública, composta de milhares de servidores com características próprias à prestação de serviço, armados e com pleno poder autorizado para o uso da força contra quem deve proteger, sem o aporte burocrático legal. Por exemplo, a polícia militar segue a legislação federal condizente com o Exército e adota referências de uniformidade de tropa, vestuários e trabalho em grupo ou individual coordenado, com “movimentos e comandos de grande número de soldados em determinada localização, sob a regência da hierarquia e disciplina (OLIVEIRA et al., 2020). Por sua vez, a polícia civil segue a diretriz da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 e mantém o aspecto legal predominantemente, embora “talvez por sua tradição litúrgica até o início do século XX, não costuma ser contemplada pela historiografia”. (BRETAS et al., 2013)

No entanto, a implementação da burocracia na administração pública, tem suscitado vários questionamentos e preocupações. Este artigo tem como objetivo fazer uma revisão de algumas das preocupações e questões centradas principalmente na estrutura e na nova cultura da administração pública em uma instituição de segurança pública, por meio de estudo de caso. Portanto, a questão de pesquisa se concentra em determinar quais são os efeitos da burocracia na visão dos servidores de uma instituição de segurança pública do sul do Brasil?

REVISÃO TEÓRICA

Cultura Organizacional

O conceito de cultura organizacional está relacionado com a identidade da organização e com o comportamento que determinado grupo assume na solução de problemas internos e externos a

organização, percebendo-se que essa postura de grupo acaba por refletir em estabilidade aos indivíduos que o integram.

Exponente do tema, Schein (1984) preconiza, acerca da cultura organizacional, que se trata de um “padrão de suposições básicas que um determinado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender a lidar com seus problemas de adaptação externa e integração interna, e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e, portanto, para serem ensinados aos novos membros como a maneira correta de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas”. É possível se depreender, a partir do conceito de Schein (1984), que a cultura organizacional contribui para a formação de uma personalidade coletiva que propicia um sentimento de que todos os indivíduos pertencem ao mesmo grupo gerando um senso comum sobre as ações que devem ser tomadas por estes na organização.

Ainda, de acordo com o mencionado autor, a cultura organizacional está sempre em processo de formação e mudança que é aprendido em torno das principais questões de adaptação externa e integração interna e corporificado como um conjunto inter-relacionado e padronizado de suposições básicas que lidam com questões fundamentais, como a natureza da humanidade, os relacionamentos humanos, o tempo, o espaço e a natureza da realidade e da própria verdade (SCHEIN, 1984)

Hofstede (1983), aponta que uma questão chave para a ciência organizacional é a influência das culturas nacionais na gestão, propondo, a partir de seus estudos, algumas dimensões culturais, tipificadas em quatro grandes grupos: distância do poder, aversão à incerteza, individualidade versus coletividade e masculinidade versus feminilidade, que acabaram por influenciar diversos outros estudos em dimensões das culturas nacionais. Para o autor, as organizações são dispositivos para distribuir energia, e também servem para evitar a incerteza, para tornar as coisas previsíveis.

De acordo com Casagrande et al. (2016), a teoria de Hofstede aponta que nas organizações coletivistas há uma dependência emocional entre os membros de uma organização e que o trabalhador sempre atuará de acordo com os interesses do grupo, mesmo que estes não coincidam com suas pretensões pessoais. Indicam os autores que, nesse tipo de organização, para motivar os membros, as empresas adotam estratégias como antecipação do pagamento e de premiações, formação de grupos de trabalho e compartilhamento de resultados, pois os colaboradores sentem-se mais produtivos quando trabalham em equipe do que individualmente.

Por fim, ainda discorrendo sobre a teoria de Hofstede, nas sociedades coletivistas, o desempenho deficiente de um funcionário não, necessariamente, motiva sua demissão, pois existem fortes amarras morais entre o empregador e o empregado, como num vínculo familiar. Na administração, a relação prevalece sobre a tarefa e sobre o vínculo profissional; em termos morais, o ambiente é, praticamente, familiar (HOFSTEDE, 2001).

Cultura Organizacional da Administração Pública

A administração pública pode ser entendida sob dois prismas: “objetivamente como uma atividade concreta e imediata que o estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente

como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas as quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado” (MORAES, 2005).

Embora a essência do exercício do poder estatal resida na sua variabilidade, ou seja, na transitoriedade do exercício e na alternância do poder, as políticas de governo devem ser permeadas pela continuidade e pautadas na Constituição Republicana, que serve de norte a todas as ações dos governantes. Ademais, algumas funções do Estado são exercidas de forma permanente pelos servidores que a ocupam o que facilita a criação de uma cultura organizacional dentro da administração pública.

Como mencionado, a cultura organizacional está sempre em processo de formação e mudança e as interações entre as pessoas exige, no dizer de Mota et al. (2019) um “esforço adaptativo para os que buscam participar ativamente desse contexto de mudança ou mesmo os que são obrigados a fazê-lo para sua própria sobrevivência no ambiente organizacional”. Para os autores, o mesmo ocorre no setor público, em especial “diante de um histórico recente de descaso e mau uso do dinheiro público em diversos países, inclusive no Brasil, a sociedade exige cada vez mais transparência, eficiência e produtividade por parte dos que atuam na administração pública e que têm a responsabilidade de atender o cidadão-contribuinte, com serviços de qualidade e que agreguem valor para o coletivo” (MOTA et al., 2019).

Para mencionados autores, “o serviço público brasileiro ainda apresenta características de um sistema burocrático, já superado em diversos países no mundo, nos quais foram adotados indicadores de eficiência e a gestão por resultados, no monitoramento da ação governamental”. Importante mencionar que, de acordo com o art. 37, da Constituição da República, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 2020), ou seja, todo o atuar da administração pública deve se pautar, unicamente, na observância dos aludidos princípios.

É fato que as organizações públicas brasileiras ainda necessitam adequar a prestação de seus serviços aos princípios constitucionais mencionados, revendo a forma como esses serviços são disponibilizados ao público, para uma mudança de paradigma que importe na atuação a partir da ótica do cidadão-contribuinte, destinatário dos serviços estatais. Essa situação implica em mudança da cultura organizacional na administração pública, o que importa na revisão dos valores atualmente vigentes e no comprometimento de todos os agentes públicos envolvidos nesse processo de mudança que é necessário e premente.

Clima organizacional na administração pública

Cada empresa cria sua própria cultura, com seus costumes e usos. Como a sociedade tem uma herança cultural, as organizações possuem padrões diferentes de cultura e crenças que devem ser transmitidas sempre aos novos membros da equipe. E o clima organizacional é um dos indicadores utilizados para analisar se essas crenças e expectativas estão sendo concretizadas. Os derivados da literatura sobre o setor privado apresentados, são abordagens de assimilação e estrutura que podem ser utilizados para aferir a cultura e inovação nos segmentos privado, quanto no setor público.

Na visão de Boog et al. (2002), os gestores das empresas, de um modo geral, devem estabelecer o clima como prioridade, observando fatores como desafios, cultura vencedora, reconhecimento, equidade, liderança, oportunidades de carreira, programas de treinamento, bolsas de estudo, ambiente de aprendizagem e ambiente acolhedor para alcançar a satisfação dos atores que envolvem a organização.

Existem no mercado diversos modelos de indicadores de clima organizacional, isso deve necessariamente atender as necessidades da empresa. A pesquisa de clima organizacional deverá ser feita de forma estruturada para apurar o nível de satisfação dos colaboradores, através de mecanismos neutros que podem ser feitos através de questionários e entrevistas. E para mapear o clima da organização, sabendo que a pesquisa de clima é um forte aliado da gestão e da cultura, Coda (1997) salienta que a pesquisa de clima organizacional é um levantamento de opiniões que caracteriza uma representação da realidade organizacional consciente, uma vez que retrata o que as pessoas acreditam estar acontecendo em determinado momento da organização.

Conforme as reformas de gestão de desempenho se espalham por domínios de política, responsabilidade pelo uso de desempenho os dados começaram a passar dos gerentes para a linha de frente de trabalhadores. Neste novo mundo do setor público, o desempenho a administração não é mais a única província da administração. Esta realidade tem implicações importantes para compreender como tais reformas afetam valores e práticas organizacionais e, em última análise, o desempenho organizacional. (DESTLER, 2017).

As estratégias podem não ser suficientes para garantir a implementação prática do treinamento, especialmente em países onde tais estratégias não estabelecem uma obrigação legalmente vinculativa, não possuem orçamentos próprios, e onde sua implementação depende dos orçamentos de diversas instituições públicas. Nestes casos, pode ser útil estabelecer o treinamento de ética como um requisito legal, pelo menos para algumas categorias de funcionários públicos, como novos funcionários ou funcionários que trabalham em setores com altos riscos de integridade (RADHIKA, 2012). Os conceitos de clima organizacional, tem sua aplicação, também, ao setor público, pois os administradores públicos podem realizar ações específicas de clima para melhorar as percepções éticas do servidor público, influenciando as percepções de massa da responsabilidade e confiabilidade do governo, também. É importante que os servidores públicos avaliem o treinamento de ética como eficaz e para o treinamento cobrir uma gama mais ampla de tópicos e deixar os servidores públicos familiarizados com eles (RAILE, 2013).

Ainda no contexto de clima organizacional, para Bojadjev et al. (2015), dado o fato de que a percepção do local de trabalho ambiente pode ser modificado, os gestores da administração pública devem prestar mais atenção proporcionando promoção e avanço profissional como oportunidades, permitindo mais autonomia de trabalho e fornecimento de um sistema de reconhecimento para bem funcionários atuantes.

Clima organizacional e inovação na administração pública

O conceito de inovação tem sido amplamente utilizado no setor privado e o número de governos

que estão procurando aprender com o setor privado é crescente, experimentando o conceito dentro e fora dos governos, com foco no papel do governo e na inovação (LEE et al., 2012). Essa iniciativa, auxilia a organização a criar e aprimorar o clima de satisfação e motivação dos colaboradores para garantir a permanência do talento, da habilidade, da criatividade, do comprometimento e assim realizar um melhor serviço junto aos seus *stakeholders*.

No entendimento de Gramigna (2002), o profissional para desenvolver-se necessita de um conjunto de valores, crenças e princípios que são formados ao longo da vida e determinam atitudes, sendo este o componente fundamental da competência. Com ajuda do conhecimento que é o conjunto de informações que ao longo do tempo o indivíduo adquiriu, para usar ao enfrentar desafios, com mais flexibilidade e facilidades, incluindo as habilidades, que é agir com talento, capacidade e técnica para obter resultados positivos. Mas de nada adianta ter todos esses atributos se o indivíduo não a disponibiliza, não demonstra que sabe, porque para obter reconhecimento, ele precisa no seu cotidiano atingir resultados expressivos, motivar o grupo e criar um clima favorável.

Para Demircioglu et al., (2017), as organizações públicas devem se concentrar sobre os aspectos intrínsecos dos empregados e aumentar a motivação dos funcionários para inovar. Assim, os efeitos da experimentação e da motivação para fazer melhorias em particular são muito consistentes e propõem essa experimentação e o estímulo dos funcionários não são apenas essenciais para a inovação, mas também para a motivação e satisfação no trabalho.

No geral, as organizações públicas são inovadoras e os funcionários do setor público podem, de fato, inovar. Os funcionários do setor público podem gerar inovações quando eles são capazes de experimentar e quando estão motivados para fazer melhorias. Receber *feedback* e fazer com que os gerentes lidem com a eficácia do baixo desempenho é igualmente favorável à inovação do setor público. Isto é melhor para os gestores do setor público se concentrarem na motivação para melhorar o desempenho e outros fatores internos para incentivar a inovação (DEMIRCIOGLU et al., 2017).

Eggers et al. (2012) destacam que as tecnologias disruptivas podem transformar e criar mercados e modelos de negócios inteiramente novos. Para essas interrupções criar raízes, entretanto, eles devem ser promovidos e protegidos, considerado uma vantagem para líderes no setor público. O governo tem uma série de ferramentas e canais que podem ser usados para promover o crescimento de tecnologias disruptivas, dentre elas: remover subsídios, contratos e outras vantagens que permitem aos titulares dominar um espaço de mercado, os governos podem nivelar o campo de jogo para permitir interrupções de inovação para ganhar terreno. Outra opção é encerrar um programa existente. Assim que ficar claro que um disruptivo a inovação fornece um modelo de negócios melhor e mais barato, os formuladores de políticas podem reduzir ou acabar com o financiamento da velha maneira de fazer as coisas. Este ciclo pode ser repetido a fim de pavimentar o caminho para a próxima geração de interrupções.

Os autores acrescentam que para obter mais serviço público por um custo menor, é necessário fazer as coisas de maneira diferente. Isso envolve novos modelos de negócios, novos participantes, novas tecnologias e a vontade de reduzir práticas existentes. Da segurança interna à educação, da saúde à defesa,

o que é necessário são inovações que quebrem os *trade-offs* tradicionais, particularmente entre preço e desempenho. A inovação disruptiva oferece um caminho comprovado para atingir esse objetivo e no processo transformar os serviços públicos.

No entendimento de Arundel et al. (2015) é relevante para a política melhorar a inovação no setor público. Porém, há uma dependência nos condutores de políticas, sem outros métodos de apoio à inovação, que reduz o desempenho, mesmo depois de controlada por diversos fatores. Esta é uma missiva forte de apoio à construção de capacidades inovadoras dos órgãos da administração pública. No entanto, há mais de um método para melhorar o desempenho, uma varredura de conhecimento e uma estratégia de baixo para cima pode melhorar o desempenho em comparação com o método de inovação dependente de políticas.

Há uma necessidade de refletir sobre as especificidades do setor público na estrutura de medição e os indicadores voltados para a inovação do setor público. Essas diferenças sugerem uma abordagem de demarcação em termos do contexto para as inovações, que pode ser abordada por meio de indicadores e questões sobre tipologia de inovação, incentivos, objetivos, aquisição, condutores e barreiras e, finalmente, difusão de inovação (BLOCH et al. 2013). Mas para o avanço de uma compreensão da inovação do setor público, se for adotar uma lente comparativa internacionalmente, requer uma investigação aprofundada da distribuição e das características dos tipos de inovação dentro de cada país (WU et al., 2013).

Para Stevanovic (2017), a inovação organizacional é certamente uma importante fonte de vantagem competitiva e desempenho superior. É a inovação que traz a mudança dos mecanismos organizacionais existentes, e nos resultados bem-sucedidos a competição pela inovação não conseguirá ser alcançada tão facilmente.

As escolas de Organização: o modelo burocrático

É inviável administrar a estrutura da segurança pública, composta de milhares de servidores com características próprias à prestação de serviço, armados e com pleno poder autorizado para o uso da força contra quem deve proteger, sem o aporte burocrático legal. O estudo da burocracia aqui realizado, aborda as características que envolvem seus aspectos disfuncionais, principalmente aqueles que podem conduzir a segurança pública para longe de quem deve servir, fazendo-o na direção conceitual da sociedade como legal e racional, “caracterizada pela impessoalidade e racionalidade na escolha dos meios e dos fins, como nos Estados modernos” (LOPES, 2017).

O desenvolvimento da gestão ao longo do século XX está baseado em um amplo sistema denominado Teoria das Organizações com doutrinas diluídas em três grupos de abordagem conhecidos como Teorias Clássicas (até o final dos anos 40), Teorias do Comportamento e Teorias Pragmáticas (décadas de 50 a 70), com perspectivas estrutural, humana e integrativa. Teixeira (2013) encampa a perspectiva estrutural correspondendo as teorias da gestão científica, a escola clássica, a teoria da burocracia e a teoria da decisão.

O maior expoente da gestão científica é Frederick W. Taylor, quando, com a publicação do livro

“Princípios da Gestão Científica”, em 1911, proporcionou a independência da administração e gestão em relação a outras áreas do conhecimento e forneceu bases científicas para uma maior eficiência industrial. Por seu lado, Henry Fayol é o fundador da escola clássica de gestão, com a publicação de “Teoria Geral da Administração”, em 1916, estabelecendo princípios destinados à organização em sentido amplo.

Com base na burocracia e finalizando a perspectiva estrutural, é apresentada a “Teoria da decisão”, com os trabalhos de Herberto Simon e James G. March, que expõem a racionalidade das pessoas que desenvolvem atividades nas organizações. No que concerne à perspectiva humana, Teixeira (2013) discorre sobre a escola das relações humanas, onde a preocupação consiste em demonstrar que a elevada produtividade está diretamente relacionada à satisfação do empregado no seu trabalho, fato observado pelas “Experiências de Hawthorne” realizadas pela Academia Nacional de Ciências, dos Estados Unidos, entre 1924 e 1932.

As atribuições organizacionais em Weber (1944) são definidas por um sistema burocrático que compreende regras, estatutos, hierarquia funcional, especialização, dedicação temporal e submissão do servidor também a normas abstratas. A formalidade burocrática dotada de extrema racionalidade conduziu à própria ideia de sociedade organizacional como padrão de modelo para a vida em comunidade. Ainda que Weber tenha analisado o processo de racionalização em perspectiva histórica da Idade Média para a Moderna, foi com o estudo do sistema de produção asiático que compreendeu que a burocracia moderna está consolidada “como razão materializada desse processo histórico” (FARIA, 2010). Nessa perspectiva, segundo conclui Weber (1982) “É evidente que, tecnicamente, o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática. Quanto maior é o Estado e principalmente quanto mais é, ou tende a ser, uma grande potência, tanto mais incondicionalmente isso ocorre.” Embora presente a noção negativa, é certo que a administração burocrática foi implantada com muita ênfase durante o séc. XIX, tanto na Europa liberal quanto nos Estados Unidos capitalista e na União Soviética socialista. No sentir de Ramos (1983), a burocracia é “fator de eficiência econômica e ingrediente indispensável de toda associação democrática” e pode, assim, contribuir decisivamente para o grau relativamente alto de desenvolvimento social.

De certo modo, a burocracia é o oposto de autonomia (SILVA et al., 2020), tanto individual como coletiva (FARIA, 2010), pelo fato de apontar tarefas definidas e calculadas utilitariamente desprezando-se características pessoais e desenvolvendo-se “mais perfeitamente na medida em que (...) é desumanizada, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais e irracionais e emocionais que fogem ao cálculo.” (WEBER, 1982). Por sua vez, um sistema burocrático de gestão, segundo Tenório (2017) se refere à aproximação de “três fenômenos distintos: estrutura de poder, sistema de gestão e grupo social”, no que é acompanhado por Motta (1979), que, compreendendo Weber, manifesta o fato de que o tipo ideal não parece perfeitamente entendido, porque se estudam as consequências imprevistas do modelo burocrático, ou se estuda empiricamente a organização burocrática em busca de uma coincidência ou divergência com o tipo ideal.

Já ao tipo ideal de burocracia weberiano (RODRIGUEZ, 2020) correspondem as seguintes

características: a) tarefas orientadas por normas escritas; b) sistematização da divisão do trabalho; c) cargos estabelecidos de forma hierarquizada; d) regras e normas técnicas fixadas para o desempenho de cada cargo; e) seleção de pessoal feita através do mérito; f) separação entre administração e propriedade; g) necessidade de recurso livres de controles externos; h) profissionalização dos participantes; i) previsibilidade do comportamento de seus membros. Este tipo ideal não é testável empiricamente e “melhor seria partir de onde Weber partiu, isto é: antes mesmo de ser organização, burocracia é forma de poder” (MOTTA, 1979). Nesse sentido e ligado à ideia de uma forma de poder, a figura da autoridade é estabelecido em Weber (1944), na característica de autoridade tradicional, autoridade carismática e autoridade racional (ou burocrática) e “é importante reconhecer o papel que cada uma dessas formas de autoridade ou dominação desempenha em grupos e sociedades (MACHADO, 2019), formando a concepção central de que “a burocracia se apresenta como organização, poder e controle” (FARIA, 2010).

Com base na perspectiva neoliberal, Mises (2018) analisa a conotação pejorativa que se dá aos termos burocracia, burocrata e burocrático, dizendo-os claramente ofensivos e que “invariavelmente implicam uma crítica depreciativa a pessoas, instituições ou procedimentos”, concluindo que a burocracia, em um mundo perfeito, não deveria existir. Propõe uma compreensão sobre os significados desses termos e fixa o problema central de que a sociedade pode ser organizada baseando-a na propriedade privada dos meios de produção (capitalismo, o sistema de mercado) ou no controle público dos meios de produção (socialismo e economia planificada).

Tenório (2017) analisa o antiburocratismo nas duas concepções ideológicas dizendo que “o Estado burguês, para consolidar sua dominação classista, precisa de uma burocracia; o Estado operário, por outro lado, movido por outras pautas de conduta política, já não precisaria do instrumento burocrático e de seu correspondente sistema de gestão”. Nesse contexto, a burocracia está ligada indistintamente, tanto ao Estado dito burguês, quanto ao Estado socialista.

A gestão de pessoas em uma empresa lida apenas com seus organismos internos e observa apenas evidências formadas por cálculos e estatísticas e estes demonstram algo que pode estar certo ou errado em determinada seção ou departamento, impondo seu valor monetário. E valor monetário é tudo que interessa ao mercado. Na empresa que compete nesse mercado, há a hierarquia dos negócios entre as chefias e o mercado julga o que se faz, não quem faz. Para Mises (2018), “as escolhas dos consumidores nada têm a ver com as pessoas responsáveis pela produção; dizem respeito a coisas e não a homens”, concluindo que isso faz com que “os assalariados “dentro de um sistema capitalista livre, sejam homens livres”.

Assim, ainda em Mises (2018) encontra-se a definição de gestão burocrática como método aplicado na condução de questões administrativas e cujo resultado não tem qualquer valor monetário no mercado, considerando um erro julgar a eficiência governamental comparando-a à iniciativa privada. Nesse ponto, utiliza o exemplo de um chefe de polícia que destaca trinta policiais para proteger uma indústria de sofrer uma sabotagem: ninguém diria para ele que se mandasse vinte policiais, estaria diminuindo os custos da operação. A questão é a avaliação do risco à comunidade em sentido amplo, o que não é possível

se avaliar em valores monetários.

As características técnicas da gestão burocrática e da gestão pela busca do lucro propõem um modo de fazer a gestão na divisão do trabalho. A administração pública exerce principalmente o poder de imposição através da coerção, o que necessariamente a impulsiona para o formalismo e a burocracia. Nesse sentido: a) é impossível reforma que possa remover as características burocráticas dos órgãos do Estado; b) é ineficaz culpar o sistema por lentidão demasiada e ineficiência; c) é inútil criticar as regras e regulamentações e a obediência cega aos regramentos. Os serviços perseguidos pelo Estado não são avaliados monetariamente (na base de lucros e prejuízos) e as deficiências ou êxito dessa prestação se dilui na rotina social. Desta maneira, é impossível trazer para a administração pública burocrática os métodos “testados e aprovados” dos negócios com fins lucrativos. Embora Santos et al. (2020) afirmem que a “burocracia pode ser definida como uma teoria administrativa que visa formalizar as funções administrativas de uma empresa, tendo como base a impessoalidade, competência técnica e planos estabelecidos em longo prazo, pois trabalha em prol do desenvolvimento eficiente das atividades administrativas, diante de uma série de meios formais e registráveis” a melhor compreensão para o tema desta pesquisa se resume em que a organização burocrática pode paralisar iniciativas diversas.

METODOLOGIA

A Ciência é traduzida como uma tentativa de descrição, interpretação, elucidação do que pode ser captado na realidade e a investigação social deve, acima de outras preocupações, ser capaz de fazer com que o investigador possa conceber e pôr em prática dispositivos que auxiliem a descrição, interpretação de um problema que é detectado na realidade. A busca por soluções adequadas a um problema envolve a necessidade do pesquisador em organizar procedimentos e dispositivos no sentido de conseguir cercar-se de informações a respeito da solução de determinada situação, isto é, no caso de uma investigação em ciências sociais, de um fenômeno social específico. É, pois, “em seu sentido mais lato, um método de trabalho” (QUIVY et al., 2005). A metodologia da pesquisa com abordagem teórico-prática, demonstra como a investigação pode ser aplicada em diferentes contextos. Onde o método atua como um modelo de aplicação e de construção teórica, que é idealizado e hipotético, com o objetivo de fazer uma análise ou avaliação de uma realidade concreta (PAULA, 2019).

Além disso o método atua diretamente na busca de explicar de forma verdadeira as relações que ocorrem entre os fatos, independentemente de sua natureza, os inserindo em uma teoria do conhecimento. Nessa pesquisa, para aplicação do questionário foi utilizada a plataforma online gratuita SurveyMonkey¹ e as perguntas foram direcionadas através do aplicativo Whatsapp, para 40 (quarenta) contatos do autor, todos policiais civis com predominância em cargos de chefia, que aquiesceram em responder às questões, sem identificação pessoal, com taxa média de conclusão e resposta de 100% e tempo médio de resposta ao questionário de 5min e 40s. A amostra é relevante, uma vez que a polícia civil em Santa Catarina conta com estrutura de 73 (setenta e três) cargos de chefia, segundo o Decreto nº 373, de 28 de novembro de 2019.

¹ <https://pt.surveymonkey.com>

Fontes de coleta de dados

Após a compreensão sobre a importância dos métodos, um dos principais passos é entender como uma pesquisa pode realizar a busca pelos seus dados. Existem diversas técnicas de coleta de dados que podem ser realizadas como observação e entrevistas, como dados primários, ou qualquer outra fonte documental, como dados secundários, desde que o método escolhido auxilie no entendimento das questões do estudo (GODOY, 1995).

RESULTADO E DISCUSSÃO

Foram realizadas dez perguntas, com oferecimento de quatro alternativas, de livre escolha pelo respondente, que poderia escolher mais de uma resposta segundo sua própria análise e entendimento. Buscou-se a compreensão conceitual do respondente sobre a burocracia e suas afirmações práticas em torno da cultura organizacional. As perguntas foram assim estruturadas, com análise das respostas: A burocracia significa: uma organização rígida, baseada na hierarquia e disciplina e com regras específicas e definidas 29,63% (16); uma organização onde cada um desempenha seus afazeres conforme preordenados em regramentos 38,89% (21); uma organização com determinações verticalizadas e com ausência de valorização da comunicação horizontal 16,67% (9); uma organização que segue e determina sua própria verdade administrativa 14,81% (8).

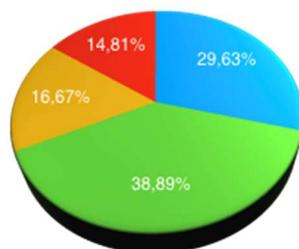
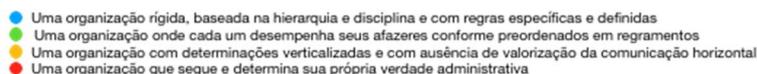


Gráfico 1: A burocracia significa.

A pergunta número 1 busca a compreensão do respondente a respeito do conceito de burocracia e 92,5% dos respondentes têm clara a noção de burocracia no sentido de determinar uma organização rígida, baseada na hierarquia e disciplina e com regras específicas e definidas e onde cada um desempenha seus afazeres conforme preordenados em regramentos. Entretanto, o policial vê como tranquila a comunicação horizontal na instituição e a percebe de forma aberta e interativa.

A estrutura administrativa da Polícia Civil é altamente burocrática: Sim 17,7% (7); Sim, mas é possível contornar problemas burocráticos 53,66% (22); Sim, mas os regramentos são flexíveis 17,07% (7); Não, as regras existem, mas predomina a discricionariedade do servidor 12,20% (5).

Na segunda questão, a maioria dos respondentes (72,50%) percebe a estrutura administrativa da Polícia Civil sendo altamente burocrática, mas com possibilidade de contornar os problemas decorrentes dessa prática e com ordenamento flexíveis.

- Sim
- Sim, mas é possível contornar problemas burocráticos
- Sim, mas os regramentos são flexíveis
- Não, as regras existem, mas predomina a discricionariedade do servidor

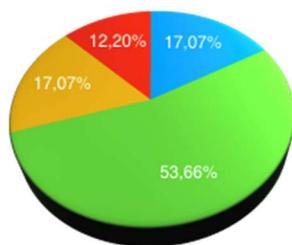


Gráfico 2: A estrutura administrativa da Polícia Civil é altamente burocrática.

A tecnologia da informação na Polícia Civil: Aumentou a burocracia 13,95% (6); Não impactou positiva ou negativamente a burocracia institucional 30,23% (13); É utilizada para controlar ainda mais as atividades dos servidores 18,60% (8); Contribuiu para a redução das determinações hierárquicas na Instituição 37,21% (16).

- Aumentou a burocracia
- Não impactou positiva ou negativamente a burocracia institucional
- É utilizada para controlar ainda mais as atividades dos servidores
- Contribuiu para a redução das determinações hierárquicas na Instituição

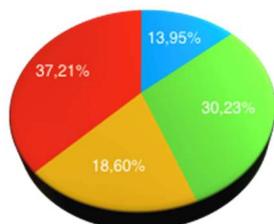


Gráfico 3: A tecnologia da informação na Polícia Civil.

A pergunta número 3, com objetivo de verificar a percepção do servidor quanto à relação entre burocracia e inovação tecnológica, produz um relato interessante uma vez que o policial percebe o uso da tecnologia como uma forma de diminuir graus hierárquicos na Instituição. É certo que existem manuais, tutoriais e regramentos para o uso da tecnologia na instituição policial, mas isso não é visto como um aumento da burocracia na organização, sendo observado por apenas 13,95% dos respondentes.

A burocracia na Polícia Civil: É uma realidade intransponível 8,16% (4); Pode ser diminuída em médio e longo prazo 32,65% (16); É aceitável 34,69% (17); Impede a Instituição de ser ágil e dinâmica na prestação de serviço 24,49% (12).

- É uma realidade intransponível
- Pode ser diminuída em médio e longo prazo
- É aceitável
- Impede a Instituição de ser ágil e dinâmica na prestação de serviço

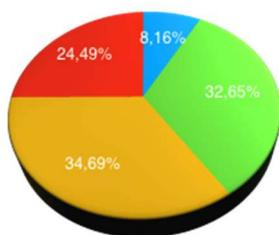


Gráfico 4: A burocracia na Polícia Civil.

A pergunta número 4 indica que o servidor admite que a burocracia na polícia civil é uma realidade

intransponível 8,16%, mas que pode ser diminuída em médio e longo prazo 32,65% e a tem como aceitável 34,69%. Por outro lado, 24,49% dos policiais acreditam que a burocracia impede a Instituição de ser ágil e dinâmica na prestação de serviço. Esta pergunta está diretamente relacionada com a pergunta 10.

O policial civil que exerce qualquer função de chefia é: Um servidor essencialmente burocrático 27,66% (13); Um servidor que estimula a comunicação horizontal 53,50% (25); Um servidor que não discute as ordens recebidas 12,77% (6); Um servidor que não admite qualquer questionamento às ordens que transmite 6,38% (3).

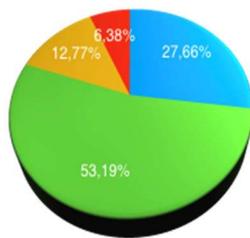


Gráfico 5: O policial civil que exerce qualquer função de chefia é.

A pergunta 5 está relacionada à cultura organizacional e o policial civil acredita que exerce qualquer função de chefia é um servidor essencialmente burocrático (27,66%), mas também é quem estimula a comunicação horizontal (53,19%). Essa resposta merece um estudo detalhado em investigações posteriores, uma vez que é um valor passado entre as gerações de policiais, formando uma forte tendência ao diálogo e interação entre os servidores.

Na prestação de serviço à comunidade, o servidor policial civil: Limita-se a cumprir o estabelecido em regramentos internos 15,52% (9); Procura adequar os regramentos internos ao caso em concreto analisado 48,28% (28); Pondera o interesse público aplicado ao caso em concreto analisado 25,86% (15); Deixa de resolver um problema com receio de apuração de responsabilidade administrativa 10,34% (6).

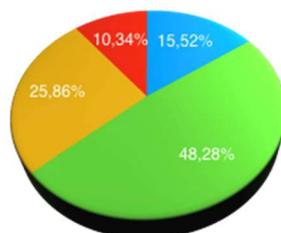
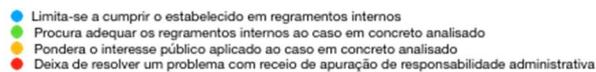


Gráfico 6: Na prestação de serviço à comunidade, o servidor policial civil.

A pergunta 6 analisa a percepção da burocracia e do relacionamento com a comunidade e o policial civil acredita que procura adequar os regramentos internos ao caso em concreto analisado 48,28% e que pondera o interesse público aplicado ao caso em concreto analisado 25,86%. Sendo assim a maioria ampla acredita que sua organização burocrática não impede que haja adequação para o atendimento às pessoas.

Essa pergunta tem relação com a pergunta 9. Na estrutura administrativa da Polícia Civil: Existem muitos níveis hierárquicos 10,42% (5); As ordens expedidas vêm de muitas chefias distintas, sem coordenação centralizada 12,50% (6); Os regramentos não são claros e muitas vezes se apresentam contraditórios entre si. 31,25% (15); Os níveis hierárquicos são bem estabelecidos e os regramentos fluem conforme a competência da chefia imediata 45,83% (22) .

- Existem muitos níveis hierárquicos
- As ordens expedidas vêm de muitas chefias distintas, sem coordenação centralizada
- Os regramentos não são claros e muitas vezes se apresentam contraditórios entre si
- Os níveis hierárquicos são bem estabelecidos e os regramentos fluem conforme a competência da chefia imediata

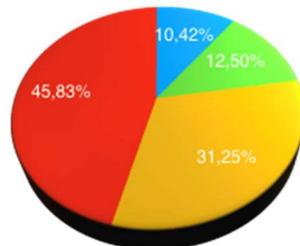


Gráfico 7: Na estrutura administrativa da Polícia Civil.

Na pergunta 7, o servidor entende que, na estrutura administrativa da polícia civil, os níveis hierárquicos são bem estabelecidos e os regramentos fluem conforme a competência da chefia imediata, de forma centralizada. Essa cultura produz uma solidez de grupo, com percepção clara de liderança.

Na Instituição policial civil, a imposição de culpa em processo administrativo: É totalmente dirigida ao Delegado-Geral 5,88% (3); É diluída entre os níveis hierárquicos 11,76% (6); Recai sobre aquele que tomou e executou a decisão. 37,25% (19); É absolutamente necessária se o servidor não obedeceu aos regramentos pertinentes 45,10% (23).

- É totalmente dirigida ao Delegado-Geral
- É diluída entre os níveis hierárquicos
- Recai sobre aquele que tomou e executou a decisão
- É absolutamente necessária se o servidor não obedeceu aos regramentos pertinentes

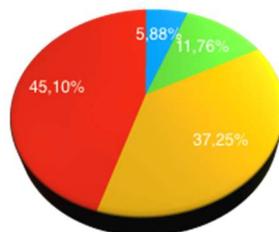


Gráfico 8: Na Instituição policial civil, a imposição de culpa em processo administrativo.

A pergunta 8 quer avaliar a percepção do servidor sobre a imposição de culpa em processo administrativo, isto é, quando ocorre erro quem responde, sendo que o policial civil entende e aceita que é a responsabilização é absolutamente necessária se o servidor não obedeceu aos regramentos pertinentes e deve recair sobre quem tomou a decisão.

A burocracia presente na Polícia Civil: Impede a aproximação com as comunidades locais e regionais 14,89% (7); Dificulta o conhecimento das reivindicações comunitárias 17,02% (8); Não aceita qualquer interferência de outras organizações públicas ou privadas 8,51% (4); Não impede o diálogo com outras organizações públicas ou privadas 59,57% (28).

- Impede a aproximação com as comunidades locais e regionais
- Dificulta o conhecimento das reivindicações comunitárias
- Não aceita qualquer interferência de outras organizações públicas ou privadas
- Não impede o diálogo com outras organizações públicas ou privadas

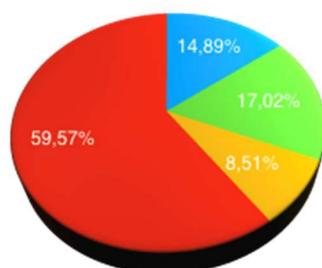


Gráfico 9: A burocracia presente na Polícia Civil.

Essa pergunta confirma a pergunta 6 e sendo assim a maioria ampla acredita que sua organização burocrática não impede que haja adequação para o atendimento às pessoas, uma vez que a burocracia, embora existente, não impede o diálogo com outras organizações públicas ou privadas (59,57%).

Do ponto de vista organizacional: É impossível para a Instituição policial civil existir sem burocracia 43,14% (22); A organização pode se abrir à manifestação e controle da comunidade 27,45% (14); Os gestores deveriam tomar mais decisões mesmo em conflito com regimentos internos 19,61% (10); A atividade policial é incompatível com a influência externa em suas decisões 9,80% (5).

- É impossível para a Instituição policial civil existir sem buro
- A organização pode se abrir à manifestação e controle da comunidade
- Os gestores deveriam tomar mais decisões mesmo em conflito com regimentos internos
- A atividade policial é incompatível com a influência externa em suas decisões

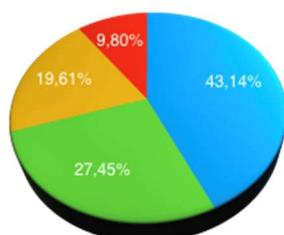


Gráfico 10: Do ponto de vista organizacional.

Essa pergunta está relacionada com a pergunta número 4, que indica que o servidor admite que a burocracia na polícia civil é uma realidade intransponível (10,00%), mas que pode ser diminuída em médio e longo prazo (40,00%) e a tem como aceitável (42,50%). Assim, comprova-se o sentimento de que é impossível para a Instituição policial civil existir sem burocracia (43,14%) e que, ainda assim, a burocracia deveria se abrir ao controle da comunidade (27,45%).

CONCLUSÕES

A cultura organizacional reflete um conjunto de valores, crenças e atitudes que moldam e demarcam as práticas das instituições. Com o passar do tempo essas características típicas vão criando raízes e, por funcionar no passado, são aceitas como princípios válidos e são mantidas nas relações entre os funcionários, moldando as soluções dentro da organização. O perfil da cultura demonstrado por determinada instituição, seja ela um ente público ou privado, pode ser aproveitado estrategicamente, melhorando sua prestação de serviço e competitividade e ainda possibilitando práticas de inovação.

O modelo de Schein (1984) fornece uma estrutura para pensar sobre a cultura organizacional, promovendo a cultura de inovação. Nessa perspectiva é importante contextualizar que na perspectiva estrutural, surge no contexto acadêmico a “Teoria da burocracia”, idealizada no início do século XX por Max Weber, que defendia um sistema hierarquizado com o uso de regras e regulamentos como melhor forma de gestão. A cultura organizacional das instituições de segurança pública do estado é fortemente impactada pela burocracia e são plenamente visíveis na análise proposta pelo referido modelo.

Desde a entrada na polícia, que se dá por meio da Academia da Polícia Civil, o servidor já é apresentado a um mundo diferente, com uma estrutura ambiental própria (delegacia de polícia), lugar onde vai trabalhar diariamente, e ali acontece tudo que “você pode ou não imaginar”. O novo policial pode ir para uma grande delegacia ou para uma delegacia de um pequeno município; não importa, ele encontrará o mesmo *layout*, o mesmo cheiro, o mesmo modo de vestir, o mesmo padrão de comportamento, o mesmo procedimento policial. Dentro disso, nesse mundo, tudo pode ser resolvido, se as coisas continuarem como estão. Muito mais que isso, esses valores são imediatamente compartilhados e fortalecidos, tanto por quem os recebe, quanto pelos policiais mais antigos, que os legitimam e transmitem como dogmas comportamentais. Nessa perspectiva, a burocracia institucional, presente por meio de regulamentos e leis perenes e imutáveis, pode fortalecer determinadas inovações, principalmente as tecnológicas e inibir outras ações de cunho reformista ou modernizante, pelo simples receio da mudança, sendo esta uma forte característica cultural da polícia.

A crença maior da polícia está presente na afirmação e reconhecimento de que é possível confiar integralmente em outros policiais e somente neles, firmando-se a ideia de convivência de grupo leal e homogêneo. Os valores organizacionais são a lealdade e honra e o comportamento segue um costume prévio e enraizado, dando firmeza e sustentação à instituição policial. Existe, por óbvio, pequenos rituais e cerimônias que engrandecem a polícia e o policial, fazendo-os únicos no mundo diferente. É preciso mencionar que a cultura organizacional das instituições de segurança pública do Estado possuem muitas características que proporcionam facilidade para a inovação, pois a presença de estímulo e encorajamento à formação de líderes com certa autonomia para a tomada de decisões, a existência de recursos suficientes e os grupos de trabalho homogêneos e com um grau hierárquico imediato incentivam permanentemente ações de inovação, em maior ou menor grau de ocorrência, mas sempre moldando e adaptando a instituição aos novos tempos.

Nesse contexto, as inovações que ocorrem no ambiente policial são marcadamente as tecnológicas, de fácil aceitação e difusão, uma vez que melhora as condições de serviço e a própria prestação do serviço devido à comunidade. As inovações tecnológicas sempre são acompanhadas de tutoriais ou regulamentos e a cultura policial é tendente a assimilar os regramentos e determinações com facilidade. Entretanto, inovações onde a comunidade ou pessoas estranhas tenham de participar ou de alguma forma interagir com o policial é um problema de difícil solução, uma vez que somente o policial, nesses casos, possui o dom ou a cultura de saber a verdade e o que é melhor para os cidadãos a quem serve por obrigação que aceitou ao prestar seu primeiro juramento. A análise dos dados demonstra que a

gestão burocrática da polícia civil é assimilada por seus servidores e existe um relevante aspecto a ser considerado em trabalhos futuros, qual seja a de que embora seja impossível para a instituição policial civil existir sem burocracia, seus servidores são abertos à ideia de maior controle e diálogo com a comunidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DOU, 1988.

BOOG, G.; BOOG, M.. **Manual de gestão de pessoas e equipes**. São Paulo: Gente, 2002.

CASAGRANDE, R. M.; MACHADO, D. D. P. N.. Cultura organizacional como fator complementar as dimensões culturais de Hofstede. **Revista Pretexto**, v.17, n.4, p.81-94, 2016.

CLEGG, S.. **O indivíduo na organização**: dimensões esquecidas. São Paulo: Atlas, 1996.

CODA, R.. Pesquisa de clima organizacional e gestão estratégica de recursos humanos. In: BERGAMINI, C. W.; CODA, R.. **Psicodinâmica da vida organizacional**: organização e liderança. São Paulo: Atlas, 1997.

DEMIRCIOGLU, M. A.; AUDRETSCH, D. B.. Conditions for innovation in public sector organizations. **Research policy**, v.46, n.9, p.1681-1691, 2017.

DESTLER, K. N.. A matter of trust: Street level bureaucrats, organizational climate and performance management reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.27, n.3, p.517-534, 2017.

EGGERS, W.; BACKER, L.; GONZALEZ, R.; VAUGHN, A.. Disruptive innovation: a new model for public sector services. **Strategy & Leadership**, p.17-24, 2012.

GERTH, H. H.; MILLS, C. W.. **Max Weber**: ensaios de sociologia. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

GODOY, A. S.. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v.35, n.3, p.20-29, 1995.

GRAMIGNA, M. R.. **Modelo de competências e gestão de talentos**. São Paulo: Makron Books, 2002.

HOFSTEDE, G.. The cultural relativity of organizational practices and theories. **Journal of international business studies**, v.14, n.2, p.75-89, 1983.

LEE, S. M.; HWANG, T.; CHOI, D.. Open innovation in the public sector of leading countries. **Management decision**, p.1-22, 2012.

MISES, L. V.. **Burocracia**. Campinas: Vide, 2018.

MORAES, A.. **Direito constitucional**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V.. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 4 ed. Lisboa: Gradiva, 2005

RADHIKA, D.. Ethics in public administration. **Journal of Public Administration and Policy Research**, v.4, n.2, p.23-31, 2012.

RAILE, E. D.. Building ethical capital: perceptions of ethical climate in the public sector. **Public Administration Review**, v.73, n.2, p.253-262, 2013.

SCHIEIN, E. H.. Coming to a new awareness of organizational culture. **Sloan management review**, v.25, n.2, p.3-16, 1984.

STEVANOVIĆ, A. G.. Organizational culture and climate as the requirements of innovation in organizations. **Škola biznisa**, n.2, p.107-120, 2017.

TEIXEIRA, S.. **Gestão das organizações**. 3 ed. Lisboa: Escobar, 2013.

TENÓRIO, F. G.. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, v.38, n.4, p.79-90, 1981.

WEBER, M.. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

WEBER, M.. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

WEBER, M.. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1970.

WEBER, M.. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WU, J.; MA, L.; YANG, Y.. Innovation in the Chinese public sector: Typology and distribution. **Public Administration**, v.91, n.2, p.347-365, 2013.