

Análise da Configuração da Identidade Gerencial de Prefeitos: Um Estudo a partir da ideia de dominação em Max Weber

Thales Albino dos Santos¹
João Alfredo Costa de Campos Melo Júnior²

Recebido em 12 de julho de 2017
Aprovado em 15 de junho de 2018

DOI: 10.18829/rp3.v1i11.28100

RESUMO

O interesse deste artigo é analisar as ações administrativas dos prefeitos oriundas de suas relações sociais e políticas e compreender em que fundamento a sua autoridade está baseada. Segundo a teoria de dominação de Max Weber (2000), a autoridade do soberano pode estar baseada em três tipos puros legítimos de dominação, a saber: dominação tradicional, dominação carismática e dominação legal. A metodologia apoiou-se numa abordagem qualitativa e no método Tipo Ideal de Weber que é um instrumento investigativo que possibilita o cientista social compreender se as ações do líder estão sendo orientadas pela tradição, pelo carisma ou pela legalidade. Foram entrevistados sete prefeitos da região do Alto Paranaíba do Estado de Minas Gerais, tendo optado pela análise de conteúdo como técnica de pesquisa. Os resultados obtidos possibilitaram entender que os prefeitos entrevistados agem de acordo com a legalidade e que suas vontades e desejos estão subordinados às leis pelas quais pautam seus atos. Portanto, de acordo com os estudos de dominação de Max Weber atrelados com a realidade social e política dos prefeitos, a dominação legal apresentou-se como base legítima do reconhecimento da autoridade dos gestores públicos municipais por parte das pessoas.

Palavras-chave: Prefeitos. Dominação. Tipo Ideal. Dominação Legal.

ABSTRACT

The interest of this article is to analyze the administrative actions of mayors from their social and political relationships and understand in what ground to your authority is based. According to the theory of domination of Max Weber (2000), the authority of the sovereign may be based on three pure types of legitimate domination, namely: charismatic domination and traditional domination, legal domination. The methodology has supported a qualitative approach and method Ideal Weber who is an investigative tool that enables the social scientist to understand if the leader's actions are being guided by tradition, by charisma or legality. Seven mayors were interviewed in the region of the Alto Paranaíba in Minas Gerais, having opted for content analysis as a research technique. The results obtained made it possible to understand that the mayors interviewed act according to the law and that her wishes and desires are subordinated the rules by which they are guided by their actions. Therefore, in accordance with the domination of Max Weber Studies linked with the social and political reality of mayors, legal domination presented as legitimate basis of the recognition of the authority of the municipal public managers on the part of the people.

Keywords: Mayors. Domination. Ideal Type. Legal Domination.

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: thales.albino@hotmail.com

² Universidade Federal de Viçosa (UFV).E-mail: joao.melojuniorufv@gmail.com

1. Introdução

A sociologia de Max Weber (2000) surge para compreender as ações humanas e explicar os motivos pelos quais os indivíduos desempenham uma determinada conduta. Essa compreensão do comportamento das pessoas em sociedade revela o sentido das ações. De acordo com Weber o motivo das pessoas agirem de um determinado jeito ou modo está baseada em cálculos racionais de ganho e perda.

Este trabalho nasceu como fruto de uma pesquisa de dois anos e meio de iniciação científica, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) com a finalidade de estudar as ações políticas e públicas dos prefeitos da região do Alto Paranaíba do Estado de Minas Gerais. Para isso, a opção metodológica aqui apresentada apoiou-se na abordagem qualitativa e no método Tipo Ideal, tendo optado como coleta de dados a realização de entrevistas semiestruturadas e o uso da técnica análise de conteúdo para interpretação dos dados.

O arcabouço teórico assentou-se em Max Weber, particularmente na obra *Economia e Sociedade*, que é considerada uma das obras mais influentes e revisitadas das ciências humanas e sociais.³ Os destaques direcionados a Weber se dão em função do Tipo Ideal: dominação, racionalização, burocracia, que buscavam construir uma percepção objetiva destas temáticas empíricas. É disto que se trata este artigo.

2. Referencial Teórico

2.1 Tipos Ideais

Para Weber (1979) a sociologia busca explicar e compreender a conduta humana através da ação social dos indivíduos, estudando as causalidades e os efeitos da ação humana. De acordo com a visão weberiana, o método Tipo Ideal é um instrumento investigativo que possibilita e orienta o cientista social na compreensão das ações dos sujeitos executores.

Através dessa compreensão das ações sociais dos indivíduos, o sociólogo consegue perceber o sentido da conduta humana em sociedade. Isto porque as pessoas agem e se comportam de maneiras distintas. Essa diferença de comportamento de um indivíduo para o outro se dá em função dos valores e princípios que cada sujeito respeita e obedece, uma vez

³ Segundo Gabriel Cohn (2013) esse reconhecimento relevante das teorias de Weber foi apontado pela Associação Internacional de Sociologia, que realizou uma pesquisa no mundo inteiro das obras mais influentes do século XX. E o livro de Max Weber, *Economia e Sociedade*, foi considerado o mais influente, pois recebeu por unanimidade 95 votos, sendo a literatura mais destacada de todas as obras sociológicas internacionais.

que são demarcadoras das ações sociais dos indivíduos através dos costumes, carismas, tradições, legalidade e outras possibilidades (WEBER, 2000).

O método tipo ideal é construído através da seleção dos principais fenômenos sociais observados unilateralmente. Neste entendimento Weber (2003) diz que:

Obtém-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento. (WEBER, 2003, p.50).

O modelo tipo ideal não procura representar uma cópia da realidade, mas é através do distanciamento do real concreto que o cientista consegue estabelecer vários pontos de vistas, selecionando fenômenos relevantes da ação humana, o que permitirá ao pesquisador compreender os significados dessas ações e elaborar suas proposições empíricas. O instrumento investigativo tipo ideal proposto por Weber, permite aos estudiosos compreender o significado das ações (WEBER, 1979).

O tipo ideal de Weber possibilita o cientista social observar e identificar as ações humanas, isolando os valores culturais dos sujeitos construídos do “fluxo histórico”, ou seja, o pesquisador busca compreender os valores racionais que estão ligados irrestritamente na vida cultural dos indivíduos. A metodologia tipo ideal de Weber desloca o tema do fluxo histórico do objeto de pesquisa, ampliando, portanto, a compreensão daqueles pesquisadores que utilizam Weber, como norte teórico para alcançarem rigor conceitual em seu campo empírico (WEBER, 1979).

2.2 Liderança, Dominação e Burocracia em Max Weber

Max Weber (2000) apresenta três formas puras de dominação: dominação tradicional, dominação carismática e dominação legal. Na visão de Weber esses três tipos de dominações representam a possibilidade de imposição de dominância sobre os indivíduos. É preciso observar que para o autor dominação é diferente de poder, sendo que esse é sociologicamente “amorfo” por ser contingencial.

Ao contrário do poder, a dominação segundo o próprio Weber (2000, p.33) é “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”. No entendimento de Weber podemos compreender os critérios de dominação nas

ações sociais, quando os indivíduos obedecem a ordem legítima de um comando determinado pelo líder.

O líder tradicional, segundo Weber (2000) é aquele que exerce a sua autoridade com base nos costumes, nos legados e na herança cultural das práticas antigas. Esse tipo de autoridade é passado de geração em geração e os membros da associação reconhecem os comandos de seu líder em virtude dos hábitos e crenças antigas que são enraizados por longa prática. A obediência ao líder tradicional se dá em função das suas qualidades, virtudes e atributos pessoais que lhe imputou a tradição. Os liderados enxergam o líder tradicional como senhor pessoal, sua estrutura administrativa não é composta por um quadro de funcionários, mas de servidores de sua extrema confiança, fidelidade e lealdade.

O segundo tipo puro é a dominação carismática, cujo o líder é construído de carisma e com qualidades excepcionais ligadas a sua personalidade. O reconhecimento da autoridade deste líder, por parte dos liderados se dá em virtude da fé e convicção nos poderes sobrenaturais, assegurado pelos dons e capacidades extraordinárias do líder. Para sua sobrevivência, o líder carismático precisa constantemente renovar seu dom de graça, como também sua verve discursiva, que são, indubitavelmente os fulcros de sua ação social ⁴ (WEBER, 2002).

O último tipo puro de dominação na visão de Weber (2000) é a dominação legal, objeto de análise dessa pesquisa. A dominação legal é típica do Estado Moderno Racional, porque de acordo com este pensador a autoridade do líder legal decorre das leis, estatutos, normas e regulamentos estabelecidos racionalmente. Nesse sentido, o poder de mando do líder legal e suas ações estão orientadas nos aspectos burocráticos porque o seu cargo possui atribuições e competências jurídicas no quadro administrativo que lhe imputou obrigações e direitos. ⁵

O reconhecimento da autoridade do líder não é baseado na sua pessoa, mas na ordem impessoal, cuja submissão dos liderados se dá em função das diretrizes legais. Nesse sentido, o sociólogo Gabriel Cohn (2003, p.129) destaca: “obedece-se não a pessoa em virtude de seu

⁴ O carisma, significando literalmente “dom da graça”, é usado por Weber para caracterizar o líder auto-indicado, seguido pelos que estão em desgraça e seguem-no por acreditarem ser ele extraordinariamente dotado. Os fundadores das religiões mundiais e os profetas, bem como os heróis militares e políticos, são os arquétipos do líder carismático. Milagres e revelações, feitos heróicos de valor e êxitos surpreendentes são marcas características de sua estatura. O fracasso é a sua ruína. Embora Weber tenha consciência do fato de que a dinâmica social resulta de muitas forças sociais, não obstante atribui grande ênfase à ascensão do líder carismático. Seus movimentos são entusiásticos, e nesses entusiasmos por vezes as barreiras de classe e status dão lugar à fraternização e aos sentimentos de comunidade exuberantes. Os heróis e profetas carismáticos são, assim, vistos como forças realmente revolucionárias na história [...] (WEBER, 2002, p.37)

⁵ Segundo Bendix (1960, p.317) Weber considera semelhanças da dominação legal com o Estado Moderno, por existir em ambos “uma administração e uma ordem jurídica, na qual as alterações se dão por normas”.

direito próprio, mas a regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também quem ordena obedece, ao emitir uma ordem, a uma regra: à lei ou a norma formalmente abstrata”.

A dominação legal é a melhor forma que se expressa à burocracia. Isto porque, o Estado é composto por um quadro administrativo racional e burocrático de funcionários que estão sujeitos às regras técnicas e normas das organizações. A burocracia para Max Weber se instaura através de um conjunto de leis pela qual o Estado Racional Moderno age a atua, ou seja, o sistema burocrático é compreendido como uma estrutura administrativa racional do Estado Moderno, composta por uma equipe de profissionais especializados, cujo os fins organizacionais podem ser atingidos de maneira formal e impessoal.⁶

A administração burocrática na visão de Weber (2000, p.145) é aquela “onde rege, de modo mais puro, o princípio da nomeação dos funcionários”. Neste entendimento, todo processo decisório e administrativo está pautado em servidores tecnicamente especializados. Isto porque, na burocracia a estrutura institucional é compreendida por funções específicas, pois os cargos ocupados exigem conhecimento técnico para o bom desempenho da função.

3. Procedimentos Metodológicos

Os materiais e métodos utilizados neste artigo permitiram aos pesquisadores compreenderem as ações administrativas dos prefeitos entrevistados. Além disso, com o intuito de entender como os prefeitos exercem sua autoridade legal sob os funcionários, exercendo com isso sua dominação burocrática, o presente estudo optou por considerar as relações e as interações sociais, construídas e estabelecidas pelos próprios prefeitos no exercício de seu cargo.

Nesse sentido, está pesquisa é do tipo descritivo de caráter qualitativo. Porque segundo Lakatos e Marconi (2006) a pesquisa de abordagem qualitativa tem como intuito analisar aspectos descrevendo o comportamento humano, buscando fornecer um estudo detalhado sobre os hábitos, atitudes e tendências da ação humana como percepções e sentimentos.

⁶ O desenvolvimento de formas de associação “modernas” em todas as áreas (Estado, Igreja, exercito, partido, empresa econômica, associação de interessados, união, fundação e o que mais seja) é pura e simplesmente o mesmo que o desenvolvimento e crescimento contínuos da administração burocrática: o desenvolvimento desta constitui, por exemplo, a célula germinativa do moderno Estado ocidental [...] (WEBER, 1999, p.145-146).

A escolha dos prefeitos se deu de forma intencional e por acessibilidade. Segundo Godoi e Mattos (2006), a escolha de forma intencional garante ao pesquisador maior flexibilidade, possibilitando voltar ao campo e realizar mudanças ou até mesmo sanar dúvidas que foram identificadas no momento do tratamento dos dados. Sendo assim, não foi delimitado um número de entrevistas necessárias. A quantidade de participantes foi determinada com base no número de dados necessários para mensurar e concluir a interpretação dos dados.

O campo empírico desta pesquisa compreendeu os prefeitos da região do Alto Paranaíba do Estado de Minas Gerais, tendo sido entrevistados sete prefeitos, muitos destes que estavam no seu primeiro mandato e outros no segundo mandato. Os pesquisadores optaram se pela não identificação dos prefeitos, a fim de resguardar a sua identidade pessoal e assegurar o sigilo de sua participação e de suas informações. Por esse motivo não foi revelado neste trabalho o nome e a cidade dos prefeitos participantes. Para fins de análise e discussão dos resultados atribuímos aos gestores públicos entrevistados a identificação de prefeito 1, prefeito 2, prefeito 3, prefeito 4, prefeito 5, prefeito 6 e prefeito 7, correspondendo a cada Município um administrador público municipal.

A coleta de dados constitui-se através da realização de entrevistas semiestruturadas, pois de acordo com Minayo (2007, p.64) “são as entrevistas que combinam perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender a indagação formulada”. O roteiro da entrevista semiestruturada compreendeu perguntas que permitiu aos pesquisadores conhecer a história social e política dos prefeitos, compreender as diversas ações sociais e políticas desencadeadas na sua trajetória. E entender como são construídas as interações sociais com o ambiente e as pessoas e a identificação do estilo de gestão e comportamento em relação a sua função enquanto administrador público e cidadão.

Para análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, que segundo Bardin (2011) é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2011, p.48).

Nota-se que a análise de conteúdo é um método que permite compreender todas as partes documentais descritas nos relatos das entrevistas. Esta técnica permite extrair do

material textual, inferências e informações a respeito da vida social e política dos prefeitos, possibilitando a descoberta dos dados, através do conjunto de registros de comunicações e linguagens (BARDIN, 2011).

Através deste instrumento de pesquisa, utilizado neste estudo, possibilitou aos pesquisadores compreender as ações administrativas estabelecidas pelos prefeitos, classificando-os nas tipologias ideias weberianas de lideranças: tradicional, carismática e legal. Essa compreensão do comportamento dos gestores e a forma como influenciam as ações das pessoas, se dará por meio de uma análise documental realizada nas entrevistas semiestruturadas. O objetivo foi compreender o sentido das ações públicas dos prefeitos municipais. Para tanto, utilizou-se como recorte metodológico o Tipo Ideal. O emprego deste método possibilitou compreender as ações dos prefeitos pesquisados.

4. Resultados e Discussões

Na estrutura do sistema burocrático encontra-se no quadro administrativo, personificado pelos prefeitos, aqui percebidos e classificados como líderes legais. A atuação pública dos gestores municipais pesquisados é desempenhada amparada por regulamentos e normatizações jurídicas que permitem o pleno exercício de suas funções administrativas.

Nesse sentido, passaremos analisar e discutir, com base nas características da dominação legal, as principais ações dos prefeitos entrevistados e como eles, exercem sua autoridade sobre os liderados para atingir os fins públicos.

A principal conduta a ser observada no líder legal é o respeito e a observância as legislações vigentes, a impessoalidade no trato com seus subordinados e transparência na condução do bem público (WEBER, 2000).

Com base nesse primeiro aspecto podemos compreender e identificar esse princípio legal na ação do prefeito 1, quando o mesmo diz:

Uai quando a gente pode ta executando obras e atender o máximo de gente possível, porque é muito difícil cuidar da particularidade de cada um, cada pessoa tem sua reivindicação, mas quando você atende, por exemplo, um hospital que nós vamos estar licitando agora que vai beneficiar toda a coletividade, é um transporte urbano, uma coleta de lixo, obras públicas que beneficiam a sociedade como todo, uma escola integral que nós inauguramos você vai beneficiar muita gente. Aí você ta com aquela sensação de que aquele recurso que a população paga diariamente através de impostos e taxas, que muitas vezes as pessoas nem percebem que uma roupa ou um alimento está embutido no imposto, que aquilo é revertido a ele mesmo através de serviços públicos, através dos Municípios, Estados e União. Poder reverter esse recurso de maneira mais homogênea e mais justa possível pra toda sociedade mim

da uma satisfação muito grande. Então quando a gente consegue fazer isso, a gente fica bastante satisfeito [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 1, 2016).

Nesta mesma direção argumenta o prefeito 2:

Trabalho respeitando o direito de todos, trabalho é não atropelando o direito de ninguém. Foi o primeiro critério que usei pra ser prefeito, não atropelar o direito do funcionário, direito do produtor rural, direito de um morador da cidade. Então trabalho usando a prefeitura para atender todos. Quando eu tenho um recurso, eu olho pra mim passar esse recurso no lugar que atendo a mais pessoas, não para beneficiar um nem outro, uso o recurso adquirido pela prefeitura para atender a maioria [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 2, 2016).

O prefeito 3 procurou demonstrar a probidade na administração do bem público em benefício dos munícipes. De acordo com seu relato tem-se: “Você tem que atingir o maior número de pessoas possíveis, então eu trabalho nesse sentido e acredito nesse sentido. Então eu acho que no individual eu sou bem contra”. (Entrevista realizada com o prefeito 3, 2016).

Em consonância com os prefeitos 1, 2 e 3, o prefeito 4 tem consciência de que suas intenções e ações devem conformar-se com a legalidade administrativa. Esse comportamento do gestor público pode ser compreendido como da liderança legal quando relata que:

[...] pessoas que nos procuram principalmente na prefeitura quer atendimento pessoal, favor pessoal e nós temos obviamente que priorizar o coletivo né, o interesse pessoal tem que ficar em segundo plano e as vezes as pessoas não entendem isso aí, acham que votou no Palito é porque o Palito vai fazer alguma coisa para favorecer e não é assim que as coisas funcionam [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 4, 2016).

O prefeito 5 reconhece a sua responsabilidade em administrar e executar os serviços públicos conforme disposição legal. Podemos perceber quando este administrador público argumenta:

É um dos grandes problemas que nós gestores públicos enfrentamos, pois sabemos que a gestão de pessoas nos dias atuais, tem sido um grande gargalo a ser vencido. Prefeito tem papel importante nesse contexto, pois funciona como articulador para que possa, para que tudo melhor dizendo ocorra dentro da normalidade. (Entrevista realizada com o prefeito 5, 2016).

O prefeito de número 6 demonstra conhecimento do conjunto de leis que rege e norteia os passos do gestor público. Isso pode ser entendido quando o prefeito diz que “seu propósito é o interesse público” e a expõe ainda: “a partir do momento que você é eleito ou você tem um compromisso com as pessoas com a cidade”. (Entrevista realizada com o prefeito 6, 2017).

O prefeito 7 afirmou que procura enquadrar seus atos públicos na legislação vigente. Portanto, busca amparo jurídico para tomada de decisões. A subordinação à legislação é relatada:

[...] sempre procuro me mostrar o que, que a lei me permite fazer e o que, que a lei me impede de fazer. Mas quando a gente vê assim que a pessoa busca na gente aquela última força, aquela última maneira de resolver o seu problema e a gente tem que falar um não pra pessoa isso é muito doído. Mas a gente tem que agir aqui com a consciência no cumprimento da lei, porque senão no futuro a gente pode ter muito problema com o Ministério Público, com a Justiça, com o Tribunal de Contas. Então a gente às vezes tem que negar alguma coisa [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 7, 2017).

Pelos relatos apresentados, as ações administrativas dos prefeitos estão, segundo eles, em conformidade com os princípios legais e burocráticos. Os argumentos apresentados pelos gestores municipais vão ao encontro do interesse público, da coletividade, sociedade e, em especial no estrito cumprimento de suas obrigações legais. Há, portanto, características que se assemelham ao modelo tipo ideal de liderança legal e seu exercício de dominação.

Assim como o líder legal deve obediência às normas e as leis, os seus liderados também devem estar subordinados à legalidade. Nesse sentido, podemos perceber que, nesta segunda característica da dominação legal weberiana, o reconhecimento da autoridade do líder legal por parte dos liderados não é pela personalidade como ocorre na dominação tradicional e na carismática, mas é sim caracterizado por uma conduta impessoal (WEBER, 2000).

Portanto, podemos compreender esse segundo aspecto da dominação legal (ordem impessoal) no relato do prefeito 6, quando ele argumenta:

É inerente ao poder a capacidade e a possibilidade de mando. É inerente ao poder e a questão da hierarquia que você obedeça. Eu acho muito importante que se diga isso eu mando e você obedece. Ordem não se discute, se cumpre. Lógico desde que a ordem seja razoável seja com a finalidade ou interesse público. Violou isso, não tem nem o que discutir. Isso você quebra a hierarquia com uma questão ética, basicamente isso. (Entrevista realizada com o prefeito 6, 2017).

A respeito da impessoalidade o prefeito 3 argumentou que não é melhor que seus liderados. No entanto, em função do cargo exercido e de suas atribuições. Fato observado em seu relato:

Exatamente o mais importante que eu acho hoje numa gestão pública é você não pensar que está acima de alguém, que você simplesmente é do nível de todo mundo.

A nível de qualquer pessoa especificando, ou dentro da prefeitura, um gari, ou também um deputado. Pra você tudo é a mesma coisa e não há diferença em tratamento, simplesmente é uma responsabilidade a mais [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 3, 2016).

Percebe-se pelos dois relatos que ambos têm entendimento do estabelecimento dos graus de hierarquia. Por isso, Weber (2000, p.128) destaca que “obedece-se não a pessoa em virtude de seu direito próprio, mas a regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também quem ordena obedece, ao emitir uma ordem, uma regra: à lei ou a norma formalmente abstrata”. Isto nos leva a compreender que os comandos determinados pelos prefeitos só são atendidos pelos liderados porque a legislação os obriga a cumprir e a obedecer. Portanto, podemos apontar que as ações dos prefeitos 6 e 3, estão enquadradas na segunda característica (as pessoas obedecem porque a lei manda) da dominação legal pelos fundamentos já expostos.

Weber (2000) ao formular sua teoria da dominação legal entendeu-se que o líder legal não pode administrar em proveito próprio, usar a máquina pública para atingir seus interesses particulares ou atender um determinado grupo de interesses. Logo, podemos observar a terceira característica (separação dos bens públicos e dos bens privados) da dominação legal nas condutas dos prefeitos. Por seguinte, esse terceiro aspecto da dominação legal pode ser compreendido na conduta do prefeito 2 quando destaca:

Então a primeira coisa que ele falou pra mim, pra um prefeito ser um bom prefeito, é ser humilde, ser honesto, e não desviar verba e não tentar fazer nada errado, porque aonde que o prefeito começa a ficar mal é aonde é que ele começa a fazer alguma coisa que não é bom para o Município, então acho que a primeira coisa tem que ser honesto [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 2, 2016).

Na mesma linha de pensamento o prefeito 1 diz: “está rodeado de pessoas de confiança, não de companheiros que queiram usufruir da prefeitura, mas pessoas que queiram contribuir pra uma boa administração” [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 1, 2016). Assim como os prefeitos 2 e 1 tem conhecimento que não podem usar o patrimônio público para beneficiar a si próprios ou determinado grupo, o prefeito 3 também tem esse mesmo entendimento: “pedidos individuais pra si próprio, não gosto e mim dá um mal-estar e não faço” [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 3, 2016).

Essa ação dos prefeitos 2, 3 e 1 vai ao encontro da proposta de Weber (2000, p.144) o líder legal “trabalha em separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação do cargo” o governante não pode aproveitar da sua posição para trabalhar em função de seus

interesses próprios, valendo se do cargo para tirar proveitos financeiros e políticos. Nesse sentido, podemos classificar as ações públicas dos prefeitos 2, 3 e 1 na terceira característica (separação dos bens públicos e dos bens privados) da dominação legal, pelas razões já fundamentadas.

Outra característica da dominação legal identificada é a hierarquia administrativa com as funções fixas regulamentadas em lei. De acordo com Weber (2000) o quadro administrativo é composto por uma hierarquia que define os fluxos dos processos administrativos, das comunicações, das decisões e das ordens em toda cadeia administrativa. Por isto, Max Weber (2000, p.143) destaca que a hierarquia é uma “organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional, com o direito de apelação ou reclamação das subordinadas às superiores”.

Podemos observar a quarta característica (hierarquia administrativa) da dominação legal de Weber, presente na conduta do prefeito 2:

Essa parte aí é muita tranquila, porque nós trabalha fazendo o básico e fazendo o melhor pra Secretaria. Meus secretários são todos bons, todos me seguem. Pra um secretário hoje comprar um notebook como eu te falei, vem passar pra mim primeiro pra ver se realmente eu tenho aquele dinheiro para pagar. Então secretário meu é tudo bons e nós trabalha assim pra fazer o mandato pra o Município. Então o pessoal ta muito assim, muito bão, fazendo o melhor. Todo secretário é dedicado tira um tempo, como falei do Junior, da Ivoneide, dedica muitas horas por semana, trabalha no fim de semana, trabalha a noite. Então trabalha assim pra baixar custos, pra que nós da conta de fechar as contas [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 2, 2016).

Identificamos o princípio da hierarquia administrativa na ação do prefeito 2, podemos notar por meio da ação do prefeito 1 que existem graus de competências funcionais bem definidas na sua estrutura administrativa o que pode ser observado e compreendido quando o prefeito diz:

Na verdade, é assim, existe alguns setores, por exemplo o da educação, nós tivemos a mesma secretária desde o início o entrosamento é bom. A relação minha com seus coordenadores praticamente não existe, eu confio na secretária, eu tenho um entrosamento excelente com a secretária da educação. E ela tem toda coordenação, com seus diretores de escolas, com seus coordenadores. O relacionamento diário com os pares é todo dela, alguns casos mais estratégicos a gente trata pessoalmente com o secretário. Eu não gosto de interferir no trabalho da execução, a parte de execução dos trabalhos eu gosto de deixar com o secretário. Agora no caso da Saúde, por exemplo, aonde nós tivemos muito problema de relacionamento com o primeiro e o segundo secretário, atualmente nós já tem um convívio melhor, já demorou mais tempo pra que você possa. Então você acaba participando mais na pasta quando você não tem, alguém que tem, tenha sob sua coordenação toda posta. É um pouco mais complexa, por ser uma pasta um pouca mais complexa do que a Saúde, e também por a gente não ter acertado desde o início do mandato também,

então agora que eu estou acabando de consolidar o entrosamento com a nova secretária [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 1, 2016).

No mesmo entendimento dos prefeitos 2 e 1 a respeito da hierarquia funcional, o prefeito 3 tem conhecimento da importância da estruturação hierárquica para pleno funcionamento para gestão:

Não aqui é tranquilo, a gente, a hierarquia nossa aqui ela é muito bem definida sabe. É um funcionário primeira coisa que ele vai é no seu coordenador e coordenador passa pra o secretário. Então é uma coisa aqui, não há e eu não vou atrás também pedir um funcionário pra fazer alguma coisa, sem a gente ta conversando com ele. Então a gente obedece, é tanto de baixo pra cima, como de cima pra baixo também, isso aí é muito tranquilo aqui [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 3, 2016).

Na mesma linha de pensamento dos prefeitos 2, 1 e 3 a respeito da organização administrativa, o prefeito 6 sabe da importância de se ter a estruturação das funções hierárquicas bem definidas e conhecidas por todos da cadeia funcional. Portanto, podemos identificar essa característica hierárquica na ação do prefeito 6, quando este gestor argumenta:

Uma vez por mês é realizado uma reunião com o secretariado. Eu cobro deles o que foi feito e cobro deles o que será feito daí por diante. Tanto que na reunião de fevereiro nós cobramos os trinta dias e deslocamos pra frente um plano de metas semestral até o dia dois de agosto se eu não me engano, uma reunião aqui pra cobrar a realização de um plano semestral de governo. Por que se você tem um plano você não fica perdido, acabamos de fazer isso e agora? O que é que vem? A não tem mais nada, mas tem que ter uai. Então é uma relação absolutamente amistosa [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 6, 2017).

Assim como, identificamos o princípio da hierarquia administrativa explicitada na conduta dos prefeitos 2, 1, 3 e 6, o prefeito 7 também reconhece a importância dos papéis bem definidos na estrutura administrativa, para atingir uma eficiência na administração pública. Observamos que:

Eu tenho hábito de conversar com todos eles todos os dias, saber o que está acontecendo na secretaria e tudo. Agora aquelas reuniões de secretários que existiam e existe em vários Municípios, elas às vezes são muito demorada e não levam a nada elas começa a primeira meia hora dessa reunião é muito boa, mas depois daí pra frente um começa a conversar com o outro e o assunto vai dispersando e vai complicando. Então eu prefiro ter um contato mais individual com eles assim ou as vezes três quatro no final do dia, sempre reuni aqui pra gente conversar bater um papo e saber o que está acontecendo [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 7, 2017).

Observamos, nos relatos anteriores a forte presença da hierarquia administrativa, como forma de condução da coisa pública. O argumento do prefeito 4 coincide com as demais falas, quando esse gestor concebe seu quadro hierárquico administrativo:

O dia a dia Thales e Ana, a gente deixa a cargo de cada secretário. Procuo dar a maior autonomia possível, não sou centralizador, e o secretário ele é autônomo ne pra ele tomar a decisão que ele acha mais adequada. Agora as coisas de maior importância necessariamente passa pela minha mesa, é... o secretário não tem autonomia pra realizar uma obra por exemplo sem a minha, sem o meu ok por menor que seja, mais um reparo uma coisinha assim tudo bem, a da mesma forma que a contratação de um médico necessariamente passa pelo RH seguindo uma seleção, através de concurso e através de processo seletivo né, então o secretário tem as diretrizes que ele tem que seguir determinadas por mim, porque eu sou o grande responsável por tudo que acontece de bom ou ruim na administração né, mais é... a gente tem convivido bem com essa situação, eu não tenho sentido nenhum momento de rebelião por parte dos secretários, eles sabem que as coisas tem que ser funcionam dessa forma, então isso acontece naturalmente [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 4, 2016).

Portanto, podemos perceber através dos trechos transcritos a presença do princípio da hierarquia administrativa nas ações dos prefeitos 2, 1, 3, 6, 7 e 4. Essas condutas possuem consonância com o constructo teórico de Weber (2000, p.144) quando “são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos” e “tem competências funcionais fixas” bem definidas e estabelecidas. Entendemos que a quarta característica (hierarquia administrativa) percebida na dominação legal está presente nas ações dos prefeitos 2, 1, 3, 6, 7 e 4, pelos fatos já justificados.

No corpo administrativo burocrático podem surgir conflitos e divergências pessoais entre os membros e os casos são tratados de acordo com as normas e regulamentos internos. Cada organização seja pública ou privada possui seu regimento que orienta e disciplina as ações dos profissionais. Weber (2000) destaca que os conflitos interpessoais e a omissão por parte do servidor, quando esse deixa de cumprir com suas obrigações estatutárias, podem acarretar abertura de processo administrativo ou sindicância, podendo o infrator sofrer sanções e penalidades desde uma simples advertência, suspensão ou em caso mais extremo a exoneração do servidor. Logo podemos identificar a quinta característica (aplicação das regras e normas estatutárias) da dominação legal presente na ação do prefeito 5:

Sim com certeza, infelizmente nós somos obrigados a conviver com essas situações, às vezes o que tem que ser feito naquele momento não representa mais justo, mas por força de lei você é obrigado a conviver com determinada situação. O exemplo que nós podemos citar é a questão dos colaboradores que são concursados, já estão no serviço público a mais tempo, a muitos anos né, podemos dizer assim que as vezes comente algum ato falhe ou atos falhos seguidos, e que nós não podemos

tomar atitudes imediatas para coibir tais abusos. Sendo necessário montar um processo administrativo, apurar determinada situação e pode se arrastar por muito tempo, e às vezes aquela situação poderia ser resolvida imediatamente. Eu acho que é um dos grandes problemas que nós enfrentamos. (Entrevista realizada com o prefeito 5, 2016).

No mesmo entendimento do prefeito 5, o prefeito 4 quando questionado se já teve que instaurar processo administrativo para apurar atos de servidor público, o prefeito diz que:

Infelizmente já tivemos episódios nesse sentido e é uma situação que eu realmente não gostaria de viver mais infelizmente faz parte né, onde tantos interesses envolvidos é natural que as pessoas as vezes deixem de cumprir sua função, deixem de desenvolver seu trabalho da maneira mais correta com segundas intenções e nós temos que tomar essas medidas mais drásticas, já aconteceu sim. (Entrevista realizada com o prefeito 4, 2016).

Nesse sentido, podemos observar que tanto os prefeitos 5 e 4 tiveram que tomar medidas mais drásticas como a abertura de processo administrativo para averiguar se a conduta do servidor público feriu os princípios legais. A ação administrativa dos prefeitos encaixa-se no modelo ideal de liderança e dominação legal, onde quaisquer desvios éticos na conduta do profissional tornam-se passíveis de punições em concordância com as normas técnicas, regimentais e estatutárias.

A especialização profissional, no entendimento de Weber (2000), possibilita administrativamente e burocraticamente a maximização dos serviços públicos oferecidos. A constante qualificação profissional, é portanto, uma das características mais expressivas da dominação legal. Em algum sentido, os prefeitos pesquisados expressam-se através da exigência de um quadro técnico administrativo bastante qualificado.

E isto pode ser percebido na ação do prefeito 3:

A equipe, a equipe minha é muito boa. Se ta é doído eu vou te contar um caso, hoje o prefeito que não tem equipe, ele pode fechar as portas. E a partir do momento você não pode, eu pelo menos assim, meu pensamento é o seguinte, política, política você tem que disputar ela até a política tudo bem, agora politicagem não. Você colocar pessoas para trabalhar ao seu lado, que não tem qualificação, aí você se perde. Todos meus secretários aqui têm nível superior, então você tem que ver isso, porque você precisa de coisas técnica. A partir do momento que você vai fazer politicagem, você pode ter certeza que pelo menos a prefeitura vai pro brejo [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 3, 2016).

Na mesma linha de pensamento do prefeito 3, o prefeito 7 reconhece a importância do técnico na escolha dos seus cargos comissionados:

Eu até fui criticado por muitas pessoas aí porque adotei um método um pouco diferente de administrar. Dos cargos de livre nomeação de diretores aqui, eu destinei oitenta e um por cento desses cargos a funcionários de carreira. Então onde eu pude colocar uma pessoa de fora que não era funcionário aqui para poder ocupar o cargo eu coloquei e utilizei os funcionários, utilizei aí seis secretários, cinco secretários perdão são funcionários de carreira e oitenta e um por cento dos cargos de diretor. Então isso eu dei uma força para os funcionários e também eu to aproveitando deles o conhecimento que eles têm, porque se uma pessoa fora chegar aqui e até que eles fazem uma adaptação aqui na prefeitura é difícil né. Então a pessoa já de fora já chegou, chega com mais dificuldade, aproveitei isso e facilitou o trabalho [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 7, 2017).

O prefeito 1 utiliza o mérito profissional e intelectual como critério de escolha de sua equipe de assessores. Seu relato reafirma a meritocracia como fator decisório:

[...] eu não vejo a questão partidária na escolha por exemplo dos cargos comissionados e dos meus secretários. Eu vejo mais o perfil, quem é o cidadão né, qual é a contribuição que esse cidadão que vai ser um secretário, vai ser um coordenador, um funcionário comissionado possa contribuir em prol da sociedade. (Entrevista realizada com o prefeito 1, 2016).

O prefeito 4 também tem ciência que uma boa administração necessita de uma equipe tecnicamente qualificada:

[...] dentro do meu secretariado poucos com cunho político, são mais técnicos e essa é a tendência. Não adianta a gente colocar secretário de saúde que não entende de saúde, não adianta colocar na educação quem não entende da educação, na assistência social da mesma forma então eu acho que a capacitação e a qualificação do secretário hoje é primordial para qualquer governo dar certo né, as coisas tão muito normatizadas, muito burocráticas e exige um conhecimento muito grande. O prefeito não tem tempo de estudar, não tem tempo de ler né, então você tem que colocar pessoas qualificadas em seus devidos lugares pra que a gente tenha uma certa tranquilidade e fazer uma gestão boa e sem sobressaltos até mesmo no futuro né. É comum o mandato acabar e os problemas ficarem, vão ficar mais vai ser o menos possíveis [sic]. (Entrevista realizada com o prefeito 4, 2016).

Assim como, os prefeitos 3, 7, 1 e 4 tem nomeados profissionais com conhecimento técnico, o prefeito 6 tem optado pela meritocracia na escolha de sua equipe:

O meu secretariado não é um secretariado político é um secretariado técnico. Eu optei pela técnica e não pela política, porque eu acho que é melhor. Eu posso ter um excelente político não resolve meu problema, talvez eu tenho um técnico e não tem um bom relacionamento com as pessoas, mas resolve o meu problema sobre tudo na questão de médico, financeiro e tudo mais. (Entrevista realizada com prefeito 6, 2017).

Os trechos transcritos revelam que os prefeitos pesquisados utilizam a meritocracia como princípio norteador para o preenchimento de cargos de confiança. A escolha puramente

técnica, segundo os relatos colhidos, busca o perfil de gerencial adequado para a execução racional daquela determinada atividade fim. As ações públicas pautadas pelo tecnicismo são as fontes da racionalidade administrativa, percebidas na dominação legal. Assim, argumenta Weber (2000):

[...] para atingir racionalidade plena, é necessária, em ambos os casos, uma qualificação profissional. Normalmente, portanto, só estão qualificados à participação no quadro administrativo de uma associação os que podem comprovar uma especialização profissional, e só estes podem ser aceitos como funcionários. Os funcionários constituem tipicamente o quadro administrativo de associações racionais, sejam estas políticas, hierocráticas [sic], econômicas (especialmente, capitalistas) ou outras [...] (WEBER, 2000, p.143).

A gestão pública eficaz denota que o corpo técnico, de acordo com Max Weber (2002), é formado por técnicos qualificados para o exercício das funções determinadas. Para tanto, o conhecimento técnico é o pilar que sustenta a qualidade do serviço prestado. Segundo os gestores públicos pesquisados, estes são os critérios objetivos de escolha de seus secretariados. Assim sendo, as atividades públicas dos prefeitos encaixam-se na proposta tipo ideal weberiana do líder que exerce a dominação legal sustentada em regras, leis e normas burocráticas.

5. Considerações Finais

As teorias de dominação, burocracia e política como vocação de Max Weber possibilitou compreendermos as ações administrativas dos prefeitos entrevistados no exercício de seus cargos políticos. Os resultados obtidos confirmaram que as ações dos prefeitos são orientadas pelos aspectos da legalidade.

Coube a essa pesquisa aplicar as teorias tipo ideal de liderança e dominação legal na gestão de sete prefeitos de cidades pertencentes a região do Alto Paranaíba. As entrevistas orais semiestruturadas revelaram que as gestões se organizam entorno de aspectos legais e aparatos jurídicos. As teorias da burocracia, liderança e dominação de Weber são importantes instrumentos teóricos e analíticos para pesquisas voltadas para gestão e políticas públicas.

Cabe aos pesquisadores da área seguirem os indícios de Weber. As possibilidades estão em aberto.

Referências

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BENDIX, R. **Max Weber**: Das Werk. Darstellung, Analyse, Ergebnisse. Trad. do original em inglês para o alemão por Renate Rausch. München: Piper, 1960.

COHN, G. **Café Filosófico**: a Sociologia de Weber. Youtube^{BR}, 16 Jul. 2013. 51'11". Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qU_zUBTsILQ>. Acesso em: 23 Ago. 2017.

COHN, G. **Weber**. 7 ed. São Paulo: Ática, 2003.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C. K.; MELO, R. B. de; SILVA, A. B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**: Paradigmas, Estratégias e Métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 301-323.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 25 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 4 ed. Brasília, DF, v.1: UnB, 2000.

_____. **Economia e sociedade**. Brasília, DF, v. 2: UnB, 1999.

_____. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

_____. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro, RJ: LTC, 2002.

_____. **Ensaio sobre a teoria das Ciências Sociais**. São Paulo: Centauro, 2003.