

REVISTA

DIREITO, INOVAÇÃO E REGULACÕES

I. DOCTRINA NACIONAL

2

BUROCRACIA: ACEPÇÕES NEGATIVAS E O REAL SENTIDO DO TERMO

BUREAUCRACY: NEGATIVE MEANINGS TRUE SENSE OF THE TERM

*Rodolfo Pamplona Filho*¹

*Epifanio A. Nunes*²

1 Graduação em Direito na Federal da Bahia (1994), Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1997), Mestrado em Direito Social pela UCLM - Universidad de Castilla-La Mancha (2012) e Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000). Professor Titular do Curso de Direito e do Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS - Universidade Salvador e Professor Associado IV da Graduação e Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) da UFBA - Universidade Federal da Bahia. Líder do Grupo de Pesquisa CPJ - Centro de Pesquisas Jurídicas no Curso de Direito da UNIFACS - Universidade Salvador (com orientandos de graduação, PIBIC e mestrado), desde 2000, e do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais e Reflexos nas Relações Sociais no Curso de Direito da UFBA - Universidade Federal da Bahia (com orientandos de graduação, PIBIC, mestrado e doutorado), desde 2007.
rpf@rodolfopamplonafilho.com.br

2 Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador (UNIFACS); Pós-graduado em Direito Público e Privado pelo Centro Universitário (UniFTC); Graduado em Direito pelo Centro Universitário (UniFTC); Graduado em Comunicação Social com Habilitação em Relações Públicas pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB); Foi consultor em Políticas Públicas do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania para a proteção de Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO – PRONASCI); Consultor Jurídico; Professor. E-mail: epifanioanunes@gmail.com

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; NUNES, Epifanio A; **Burocracia: acepções negativas e o real sentido do termo.** Revista Direito, Inovação e Regulações - Centro Universitário de Cascavel (UNIVEL). Cascavel. Set. 2022; V. 1 (3): 34-57.

RESUMO

Este texto trata da burocracia e da sua importância para a sociedade atual, destacando a confusão que se faz entre as disfunções burocráticas e o real significado do termo. Não obstante as críticas que sofre, sendo tida pelo senso comum como algo moroso, o fato é que, de forma paradoxal, o modelo burocrático é de fundamental importância para o funcionamento da sociedade, permanecendo como um dos pilares do estado moderno e das democracias contemporâneas. Conclui-se que a burocracia weberiana, ao permear as organizações de estado, forma um tipo de administração pública ainda não superado por outros modelos ditos pós-burocráticos, porque as tentativas de substituí-la incorporam, em parte, os clássicos princípios da burocracia moderna. Para tanto, utilizou-se da metodologia hipotético dedutiva, baseada em referências bibliográficas.

Palavras-chave: Burocracia; administração pós-burocrática; Administração gerencial.

ABSTRACT

This text deals with bureaucracy and its importance for today's society, highlighting the confusion that is made between bureaucratic dysfunctions and the real meaning of the term. Notwithstanding the criticism it suffers, being taken by common sense as something time consuming, the fact is that, paradoxically, the bureaucratic model is of fundamental importance for the functioning of society, remaining as one of the pillars of the modern state and contemporary democracies. It is concluded that the Weberian bureaucracy, by permeating state organizations, forms a type of public administration not yet surpassed by other so-called post-bureaucratic models, because attempts to replace it incorporate, in part, the classic principles of modern bureaucracy. For this purpose, the hypothetical-deductive methodology, based on bibliographic references, was used.

Keywords: Bureaucracy; post-bureaucratic administration; new public management.

INTRODUÇÃO

A burocracia é tida pelo senso comum como algo moroso que gera entraves e perda de tempo, impossibilitando a solução prática dos problemas sociais. A reclamação corrente nos atendimentos dos órgãos públicos e privados e a de “excesso de burocracia”, o que gerou, inclusive, o neologismo “burocratização”, como um termo análogo à lentidão das ações na esfera estatal ou mesmo nas grandes corporações.

Ocorre que, não obstante as críticas que sofre, paradoxalmente, o modelo burocrático é de capital importância ao funcionamento da sociedade contemporânea. Conforme será demonstrado, a despeito das tentativas de superá-la, a burocracia permanece incólume como

um dos pilares do estado moderno, se solidificando na base de todas as ordenações democráticas vigentes.

Conquanto passe despercebido pelo senso comum, tanto as entidades estatais quanto as organizações privadas, inexoravelmente precisam dos fundamentos da moderna burocracia weberiana, sem os quais restariam desfiguradas e sob a influência dos poderes carismáticos e/ou tradicionais, superados pela atual conjuntura do Estado racional-legal.

Neste artigo, discutimos o real sentido da burocracia e a sua importância para a sociedade atual, destacando a confusão que se faz entre as disfunções burocráticas e o real significado do termo. O que motivou o presente estudo foi a escassez de trabalhos científicos que se prestem a defender a burocracia em seu real sentido. Ao contrário, em parte, os trabalhos apoiam-se nas disfunções burocráticas como se fossem elas a própria burocracia e/ou enfatizam a ideia de que a burocracia deve ser superada em prol de formas mais atuais de administração pública, sem, contudo, destacar que as ditas novas formas de administração se valem principalmente dos princípios weberianos, conforme será demonstrado.

Este artigo tem por base quatro premissas, a saber:

1. Ainda que possua acepções negativas, o conceito de burocracia é justamente o oposto daquilo que o senso comum identifica: as chamadas disfunções burocráticas não são a burocracia *per se*;

2. A burocracia moderna, ao racionalizar a organização administrativa das instituições públicas e privadas, forma um tipo de administração pública ainda não superado por outras formas administrativas, porque as tentativas de superá-la incorporam a maioria dos princípios weberianos;

3. Parte da doutrina defende que não haveria a necessidade de rompimento ou superação do modelo burocrático weberiano, mas, sim, a reestruturação desse modelo, através da eliminação das imperfeições e desvios ocorridos;

4. A burocracia está inserida no seio das democracias modernas, sendo, pois, um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito. Também se encontra na base doutrinária da Administração Pública brasileira, cujos princípios burocráticos estão inseridos, inclusive, em nossa Constituição Federal.

Este artigo está dividido em sete tópicos, incluindo a introdução acima. No item que segue, trazemos o conceito e um breve histórico da burocracia. Posteriormente, o item três sintetiza as suas acepções negativas, conhecidas como “disfunções burocráticas”. Em

sequência, no item quatro, trazemos um contraponto às disfunções burocráticas retratando o real sentido do termo “burocracia”. No item cinco analisamos os conceitos de “burocracia gerencializada” e de “administração gerencial”, para a seguir, no item seis, discutir se efetivamente deve haver um rompimento com a burocracia ou adaptá-la a um novo contexto histórico. Finalmente, no item sete, abordamos a importância da burocracia como um dos pilares fundamentais do estado democrático de direito, concluindo o artigo, na sequência, com as considerações finais.

Veja-se a seguir o conceito e um breve histórico da burocracia.

1 BUROCRACIA: ORIGEM E CONCEITO

A origem da burocracia é remota. Surge como um modo de domínio do Estado no antigo Egito, Índia, Rússia, antiga Mesopotâmia e China, emergindo como uma maneira de mediação dos interesses gerais e particulares (CRUZ, 2006). A ideia de se ter um corpo de funcionários do Estado, dotados de conhecimentos técnicos e de alguma estabilidade funcional, teve origem antes do advento dos Estados nacionais. Mesmo o Império chinês já fazia o recrutamento de funcionários públicos por meio de formas embrionárias de seleção, muito similares aos concursos públicos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Nas palavras de June Alisson Westarb Cruz:

Seu surgimento se deu como forma de dominação estatal na antiga Mesopotâmia, Índia, Rússia, China e antigo Egito. Emergindo como mediação dos interesses particulares e gerais, pode ser caracterizada no modo de produção asiático, coordenando os esforços da sociedade, determinando maior divisão de trabalho, separando mais rigidamente a agricultura e o artesanato. Dá-se, então, a apropriação de poucos representantes da sociedade. No Egito, na antiga Mesopotâmia e na China, a água era controlada por funcionários do Estado que exerciam dominação sobre os camponeses, que eram incapazes de se organizar. Sua ideologia se mostra na divisão dos funcionários como portadores de símbolos, e não pelo conhecimento técnico e utilitário real. Seus registros emergem em instituições como a Igreja e o Exército (CRUZ, 2006).

Ainda que algumas características da burocracia antecedam o advento do Estado Moderno, a “Teoria da Burocracia”, como conhecemos hoje, surgiu entre o século XIX e XX, a partir de Max Weber (1864-1920), como um sistema efetivamente idealizado e programado

para ser aplicado às organizações sociais, com a proposta de torná-las mais eficientes (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

Max Weber, ao examinar a organização dentro das fábricas, notou que a racionalização burocrática permitia prever, com certa segurança, os resultados a partir de tomadas de decisões apropriadas ao longo da atividade de produção. Assim, também seria possível ao Estado implementar e produzir políticas adequadas através de um eficiente aparato, organizado e técnico tal qual o das organizações privadas a que havia observado (PEREZ, 2016). Neste sentido, a burocracia serviu como uma ferramenta de organização a partir das normas e regulamentos de caráter legal, impessoal, racional, hierárquico e meritocrático, possibilitando uma completa previsibilidade do funcionamento da máquina administrativa (CHIAVENATO, 2012).

A burocracia moderna, conceitua-se, pois, no processo de racionalização e profissionalização das cadeias de expressão das organizações estruturais do Estado com o fito de melhorar o desempenho e eficiência dessas instituições. A forma de administração burocrática veio como melhor opção perante as formas patrimonialistas de gestão, posto que na gestão burocrática é necessária uma maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais, bem como uma necessária reação contra o nepotismo e o subjetivismo, que ocuparam a sociedade nos primeiros anos da Revolução Industrial (VESCOVI, 1997).

Na concepção weberiana, "Burocracia" seria uma organização "ideal", calcada na validade de princípios fundados na autoridade racional-legal que constitui um modelo de análise política e sociológica tanto em pesquisas quanto na teoria das organizações (WEBER, 1978).

A burocracia weberiana pressupõe uma organização com previsibilidade de funcionamento com vistas a se obter a maior eficiência possível. Contudo, é inegável que além das consequências previstas, há as consequências imprevistas que conduzem às imperfeições e ineficiências. Logo, as disfunções burocráticas representam as anomalias de funcionamento da burocracia e não o tipo-ideal propriamente dito (BRASIL, 2020).

Na definição de Max Weber, a organização burocrática possui as seguintes características: i) cargos dispostos hierarquicamente e com limite e conteúdo estabelecidos previamente em normas e regulamentos, com o controle e supervisão de um cargo superior; ii)

caracterização de áreas de competência a partir da distinção de funções e da sistemática divisão da atividade laborativa; iii) existência de um quadro de funcionários qualificados tecnicamente, cujo comportamento seja norteado a partir de normas técnicas que regulem o exercício dos cargos; iv) divisão entre a propriedade do funcionário e a propriedade das "organizações"; v) impessoalidade, a fim de diferenciar os propósitos do funcionário dos propósitos pessoais (OLIVEIRA, 1970).

Inegavelmente, tais pressupostos formam a referência de estruturação e de planejamento da burocracia nos séculos XX e XXI na Administração Pública brasileira, cuja tentativa original de implementação ocorreu no período do Estado Novo, entre 1930 e 1945 (OLIVEIRA, 1970).

De acordo com Victor Aguiar Jardim De Amorim³

[...] ainda que se diga que o modelo de organização estatal "gerencial" - observado a partir da década de 1990 - pareça representar uma superação do modelo burocrático tradicional, o fato é que os pressupostos de organização então contemplados por Max Weber permanecem, em especial no que tange à estrutura de cargos, competências, segregação de funções e controles hierárquicos. De tal forma, é razoável concluir que o "modelo gerencial" e o "modelo burocrático" não apresentam uma relação de contrariedade ou oposição, mas sim de complementariedade evolutiva (BRASIL, 2020).

Passada a fase weberiana, em que a burocracia fora inicialmente estudada e definida, atualmente o termo 'burocracia' ganhou novos contornos, podendo ser utilizado em diversos sentidos. Pode designar, por exemplo, um sistema de administração em que os processos são formalizados; ou uma classe de funcionários públicos sujeitos a uma hierarquia. Entretanto, o vocábulo também possui uma conotação negativa, quando descreve, por exemplo, a tramitação de documentos por várias instâncias e o excesso de formalidades, conforme visto a seguir.

2 BUROCRACIA E SUAS ACEPÇÕES NEGATIVAS

A palavra 'burocracia', dentre outras acepções negativas, traz no imaginário do senso comum a ideia de morosidade, entrave, perda de tempo e de processos lentos que

³ Doutorando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB) e em Direito Administrativo pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

impossibilitam a solução prática, rápida e eficaz dos problemas sociais.

A reclamação recorrente, neste sentido, e a de “excesso de burocracia”, o que levou até mesmo ao neologismo “burocratização”, como sinônimo de inutilidade ou até mesmo da estupidez de algumas ações dentro das organizações, sobretudo as de caráter governamental. É neste sentido do termo a afirmação de que o nosso Estado é lento e “cartorário” (AZEVEDO JUNIOR, 2016, p.66)⁴.

Nas palavras de Idalberto Chiavenato,

Segundo o conceito popular, a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa ou organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas ou eficientes. O termo também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência à organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo (CHIANENATO, 2001, p. 15).

O fato é que a burocracia sofre críticas de todas as ordens, sobretudo devido à inflexibilidade, que terminaria prejudicando a sua aplicação prática, produzindo desajustes (WEBER, 1978, p.111). Assim, a rigidez - a ausência da chamada “organização informal” diante as distinções individuais, culturais e espaciais - resulta em diferentes desempenhos e resultados (MAIS; PINTO, 2007, p. 21).

Dentre as disfunções apresentadas pela burocracia, a doutrina aponta principalmente as seguintes: Internalização de Regras e Apego aos procedimentos; excesso de papéis e formalismo; resistência às mudanças; despersonalização dos relacionamentos; rígida hierarquização da autoridade; conformidade com os procedimentos e rotinas; exibição de sinais de autoridade.

Pier Paolo Girglioli citado por Bobbio traz outras críticas à burocracia:

- a) que a adesão dos funcionários às regras e normas burocráticas chega facilmente ao ritualismo e, conseqüentemente, à ineficiência;
- b) que a tomada de decisões que levem à eficiência fica prejudicada RSP pela hierarquização, centralização e especialização, vez que estas tendem a distorcer informações;

⁴ Conforme José Osório de Azevedo Junior "enquanto não houver modificação da lei, as partes precisarão, para maior normalidade dos negócios, continuar prestando vassalagem àquela palavra vazia, cumprindo o ritual de providências tão ao agrado de nosso Estado cartorial".

- c) que a capacidade de iniciativa dos subordinados fica seriamente limitada pela centralização e “determinação unilateral de conduta administrativa por parte dos superiores”;
- d) “que o modelo weberiano é muito mecanicista para ser eficiente em situações que exigem uma elevada capacidade de flexibilidade e de adaptação (PATZLAFF, SANTOS; 2015).

Para Edmundo Campos Coelho, a disfunção mais popular é a “internalização de regras e apego aos procedimentos”: os regulamentos e normas são utilizados como o objetivo do trabalho e não como ferramentas em si, de forma que o cumprimento normativo passa a ser o principal fator dos burocratas, independentemente dos efeitos de eficácia e agilidade (WEBER, 1978, p. 113).

Outra crítica recorrente é de que o modelo burocrático se torna autorreferente, não respondendo ao público (GIRGLIOLI *apud* BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). Bresser Pereira descreve a autorreferência como a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos como “clientes” (PEREIRA, 1998, p. 122)⁵.

Sobre a despersonalização dos relacionamentos, June Alisson Westarb Cruz pontua que a própria estrutura da burocracia enfatiza o caráter impessoal entre os colaboradores da empresa, o que, por vezes, tende a gerar conflitos, porque a relação estabelecida com impessoalidade passa uma visão equivocada de superioridade e frieza. Dessa forma, o comportamento impessoal e formal dispensado ao público pode, por vezes, gerar prejuízos de todas as ordens, afinal o público busca uma atenção especial, dotada de certa empatia (CRUZ, 2006).

3 O REAL SENTIDO DO TERMO “BUROCRACIA”

Conforme visto, a burocracia é tida, em parte, como algo pejorativo. Porém, seria este o significado do termo “burocracia”? De acordo com Emerson Gabardo passou o leigo a denominar como sendo “burocracia” as disfunções do sistema e não o sistema em si (GABARDO, 2003, p. 39). Contudo, para Max Weber o conceito de burocracia é justamente o oposto, afinal a burocracia é a organização eficiente por excelência (WEBER, 1993).

⁵ A ideia do cidadão-cliente refere-se à necessidade de ver o cidadão como alguém digno de um tratamento assemelhado ao utilizado pelas empresas privadas, ou seja, dignos de um tratamento exemplar. Mais sobre o assunto pode ser visto em BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: 34, 1998, p. 122.

Segundo Caio Frederico Fonseca Martinez Perez, esta mudança de significado para o seu extremo oposto cravou no termo “burocracia” uma odiosa ideia de dificuldade, de barreira, de apego a absurdas regras cogentes e formalismos vazios (PEREZ, 2016). Antes de se “combater a burocracia”, seria melhor entender o que ela significa realmente e, então, aperfeiçoar a sua aplicação no mundo fático (PEREZ, 2016).

Sobre a conotação negativa da burocracia, afirma Victor Aguiar Jardim de Amorim:

Como um tipo ideal calcado em uma lógica de legitimidade racional, não há, de per si, uma conotação negativa em relação ao termo "burocracia", de modo que, os efeitos deletérios decorrentes da aplicação prática dos pressupostos da organização burocrática, cientificamente se amoldam como "disfunções burocráticas" (BRASIL, 2020).

Ora, a palavra é um signo linguístico formado por “significante” e “significado”. O termo “significante” refere-se aos fonemas e letras que integram a palavra na sua forma de pronúncia e escrita. Já o termo “significado” é o sentido, o conteúdo abstrato do termo: diz respeito ao conceito a que o signo faz referência (PEREZ, 2016). Dessa forma, a palavra ‘burocracia’ assume mais de um significado – fenômeno conhecido como por polissemia (PEREZ, 2016). Assim, neste caso, a palavra muda do seu significado original-positivo para o exato oposto: algo depreciativo-negativo (PEREZ, 2016). Emerson Gabardo destaca que “exaltar a eficiência do modelo burocrático não significa defender um formalismo irresponsável” (GABARDO, 2003, p.39).

Ludwig Von Mises foi preciso ao colocar a burocracia simplesmente como um método de gestão:

[...] a burocracia não é, em si mesma, boa ou má. É, isto sim, um método de gerenciamento aplicável a diversas esferas da atividade humana. Há um campo – o manejo do aparato governamental – em que é forçoso haver métodos burocráticos. O que muitos hoje em dia julgam ser um mal não é a burocracia como tal, e sim a expansão, o crescimento cada vez maior da esfera em que se aplica o gerenciamento burocrático (MISES, 2018, p. 39).

É um equívoco, portanto, tomar a burocracia como algo negativo. Quem dessa forma entende, é porque não detém exatamente o que ela significa. Quem assim o faz, usa o termo de forma inapropriada, em sentido pejorativo: contempla tão-somente uma deturpação da mesma (PERET, 2010). O que o senso comum denomina de burocracia, nada mais é do que a sua

disfunção. Assim, neste sentido enviesado, a burocracia é tida como algo maléfico, pois ela traz consigo a ideia de procedimentos e regras redundantes, lentidão das instituições, demora em processos administrativos, enfim, todo um arquétipo de ineficiência que não está necessariamente ligado a ela, mas, ao mau uso de seus princípios (PERET, 2010).

Não por acaso, a burocracia vem à lume para substituir as formas de dominação tradicional (patrimonial) e carismática, que são formas alheias ao regramento e direção de caráter racional-legal. O objetivo era, pois, direcionar as ações do Estado a partir de condições mais favoráveis ao atendimento do interesse público e, portanto, com menor propensão à captura de interesses privados (WEBER, 1994). Max Weber faz claramente a diferenciação dos objetivos propostos, diferenciando o burocrata – focado na repetição e na técnica – do político – envolvido com o campo da inovação. Busca a racionalidade burocrática alcançar a eficiência, utilizando os meios apropriados para os fins esperados.

De acordo com Wagner Marques Cordeiro

[...] não temos o intento de sinalizar que a burocracia, em última análise, é um mal sem remédio. Aliás, havemos de considerar que sequer ela é um mal. Ela existe, é positiva, exerce uma função determinante para o controle da máquina administrativa [...] a burocracia se mostra como um instrumento vigoroso capaz de garantir alta eficiência administrativa e prestar contribuições às intermitentes formas de gerenciamento. [...] é necessário que se vislumbre que a burocracia está a favor do bom uso que se faça dela (CORDEIRO, 2017).

Portanto, em sua origem, a burocracia é algo positivo: a chamada “boa burocracia” tem por fundamentos o poder institucionalizado – e não o poder carismático ou tradicional –, guarnecido de uma cadeia de comando formal e explícita, focada na especialização dos funcionários, e, sobretudo, na separação entre o cargo e o seu ocupante. No seu sentido puro e técnico, foi inspirada a partir do propósito de se atingir a eficácia e eficiência na gestão pública, para fins de projeção econômica e política do Estado (SILVEIRA, 2009. P. 24).

O diagnóstico de Fernando Claudio Prestes Motta e Luiz Carlos Bresser Pereira é no sentido de que a teoria weberiana foi sobremodo empobrecida pela interpretação realizada pela teoria administrativa (MOTTA; PERREIRA, 2004), já que, via de regra, as obras do segmento retratam a burocracia como sendo o bloqueio que impede os ajustes da organização às mudanças ambientais necessárias (CHIAVENATO, 2012, p. 71).

Do exposto, percebe-se que as críticas mencionadas ocorrem sobre a disfunção da burocracia e não sobre a burocracia em si. Aceitar a crítica à disfunção como se fosse uma crítica à burocracia, resultaria em evidente erro metonímico porque, em essência, a burocracia traz medidas positivas que buscam evitar, dentre outras, as práticas de nepotismo, favorecimentos e seleções baseadas em aspectos pessoais e políticos (PERET, 2010). Não por acaso, ainda que sofra críticas, a burocracia weberiana permeia todos os sistemas administrativos após a sua existência: ela está inserida até mesmo nos sistemas que prometeram sucedê-la, conforme visto a seguir.

4 ENTRE A “BUROCRACIA GERENCIALIZADA” E A “ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL”

Conforme já dito, no mundo contemporâneo, a burocracia sofre as mais diversas críticas. Não obstante, paradoxalmente, o modelo burocrático é indispensável ao funcionamento da sociedade vigente. São as organizações burocráticas que estão na base da ordem democrática (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018) e do estado moderno (COLLIOT-THÉLÈNE, 1996, p. 118-119).

De acordo com Clovis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro, a maioria dos estudos sobre a burocracia afirmam (a) que o modelo weberiano não seria o mais adequado; (b) que, para se alcançar eficiência, flexibilidade e agilidade na gestão pública seria necessário substituir a administração burocrática – tida como excessivamente formal, ineficiente e autocentrada –, por um novo tipo de administração, conhecido como gerencial; (c) e que o funcionamento da máquina pública estatal a partir de procedimentos de recrutamento excessivamente formais e rígidos critérios de avaliação e controle do desempenho dos funcionários públicos não seria suficiente para atender às necessidades de uma eficiente prestação dos serviços públicos (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003).

Neste sentido, Luiz Carlos Bresser Pereira entende que o momento atual não é da administração burocrática:

Ou o modelo é o da administração pública burocrática ou o da administração gerencial (que hoje prefiro chamar de modelo da gestão pública). [...] Nos três modelos o Estado é gerido por políticos e burocratas, e, mesmo no caso do

modelo patrimonialista, não há razão para supor que os burocratas ou administradores sejam incompetentes. O modelo de organização e administração no qual operam é diferente, e, em consequência, as qualidades requeridas deles também serão. A gestão pública exige administradores ou burocratas ainda mais competentes e mais prestigiados do que os que existiam na administração burocrática, porque eles são mais autônomos, dirigem agências ou departamentos mais descentralizados, devendo tomar decisões continuamente [...]. Não é, portanto, pelo fato de o Estado brasileiro contar com uma boa burocracia que o modelo de administração é burocrático. A organização do Estado precisa de um grupo de gestores altamente capacitado, que deve ser tão responsabilizável no plano democrático, quanto autônomo no gerencial (PEREIRA, 2004).

Bresser é contra a ideia de uma “boa burocracia” – composta por administradores dotados de espírito público e profissionalmente competentes –, isolada daquilo que ele denominou à época “administração gerencial” (PEREIRA, 2004). Segundo a sua doutrina, não se deve confundir a administração burocrática com os burocratas que a executam, porque o termo “burocratas” designa o profissional, que recebe vários nomes: gestor público, alto servidor público, tecnoburocrata, administrador público; enquanto a burocracia foi um período da administração pública, antecedido pela administração patrimonialista e sucedido pela administração gerencial (PEREIRA, 2004).

Contudo, segundo Clovis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro, as asserções de Bresser e dos demais autores que se opõem ao modelo burocrático são apenas parcialmente verdadeiras (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003). Em suas palavras:

O primeiro equívoco cometido pelos que defendem a substituição do modelo burocrático é não levar em conta que a realização histórico-concreta deste tipo ideal, na acepção metodológica de Weber, não tem sido, às vezes, bem-sucedida e, muitas vezes, nem sequer concretizada, especialmente em países como o Brasil, em que o patrimonialismo, o clientelismo e outras formas de dominação tradicional não foram completamente superados. Ao contrário, tais formas tradicionais têm sido sempre reatualizadas, dadas as características do presidencialismo de coalizão, que requer, como condição de governabilidade, negociações continuadas entre Executivo e Legislativo, envolvendo trocas de cargos na administração por apoio do Congresso à agenda do governo (NUNES, 1997; MAINWARING E SHUGART, 1997; LOUREIRO E ABRUCIO, 1999; PALERMO, 2001). Sob esse ponto de vista, portanto, a questão não é abandonar, ou não, o modelo burocrático, mas, sim, refletir acerca da necessidade e possibilidade de sua reconstrução (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003).

Mesmo cientes da importância da burocracia, Clovis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro reconhecem que o modelo burocrático deve ser flexibilizado e aperfeiçoado nos mecanismos de controle:

[...] ao passo que o modelo burocrático baseia-se nos processos, o gerencial concentra-se nos resultados. Esta seria a diferença fundamental, relativa à forma de controle: enquanto no modelo burocrático, a ênfase estaria nos procedimentos, ou nos meios, no gerencial haveria deslocamento para os resultados, ou para os fins; no burocrático, controle a priori; no gerencial, controle a posteriori (dos resultados) (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003).

De acordo com Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado o modelo burocrático seria substituído pelo modelo gerencial. Para Clovis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro, em vez disso, o projeto deveria prever a instituição de modelo de recuperação ou resgate do modelo burocrático clássico, através da eliminação das imperfeições e desvios do modelo burocrático até então vigente, o que os autores vão denominar de “burocracia gerencializada”, ou seja, uma atualização do próprio modelo burocrático (BRASIL, 1995). Para os autores, a administração weberiana-burocrática é o modelo que mais se compatibiliza com uma ordem democrática, política e republicana, porque comunga com os ideais de igualdade de todos os cidadãos e com o primado do interesse público sobre o interesse privado (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003).

Legalidade, impessoalidade, regras formais e universais são princípios que normativamente devem orientar não só a ação dos funcionários quando executam as funções do Estado, mas igualmente a estruturação das carreiras públicas, ou seja, os processos de recrutamento, promoção, avaliação e controle dos atos e omissões dos membros do aparato estatal. Em outras palavras, o modelo burocrático de administração contém os princípios fundamentais do Estado de Direito, indispensáveis ao ordenamento democrático dos aparatos administrativos (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003).

Veja-se que no próprio Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) – que prevê a administração gerencial como sucessora da administração burocrática –, constatam-se, ao menos, três adjetivações da burocracia: a burocracia clássica, com forte noção do interesse público; burocracia tradicionalista, criticada pelo rigor técnico e o formalismo; e, logo adiante,

são feitos alguns elogios, como à permanente capacitação, da boa administração burocrática (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003).

Se há uma boa burocracia, o modelo a perseguir, dito gerencial, seria ainda o burocrático, cujos princípios estão flexibilizados, logo fortalecidos? Essa perspectiva, que julgamos estar inscrita no próprio documento Plano Diretor da Reforma do Estado, parece consistir em releitura que rompe fortemente, e para melhor, com a interpretação predominante a respeito da adequada estratégia para a reforma da Administração Pública (BRASIL, 1995).

Portanto seria um aperfeiçoamento e não uma ruptura. O motivo é que atualmente os burocratas também atuam como *policymakers*, participando junto com os políticos do processo de tomada de decisão, diferentemente da idealização weberiana; e a flexibilização do modelo burocrático necessariamente implica a adoção de formas mais ágeis e criativas, adequadas ao atingimento dos princípios de boa governança. Por esse viés, não haveria uma negação dos princípios, mas, ao contrário, o reforço ou fortalecimento desse mesmo eixo (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003)⁶.

É de se notar que a celeuma acerca da existência de uma administração gerencial ou a possibilidade de existência de uma administração burocrática – ajustada ao atual momento histórico – é tão-somente interpretativa. Eis que Bresser separa o que seria a “burocracia” daquilo que denominou “administração burocrática”: a primeira seria a atividade dos agentes estatais; a segunda um dos modelos de administração pública. Tanto é verdade que Bresser faz uma enfática defesa da burocracia ao afirmar que os burocratas

Fazem parte de uma categoria social que deriva seu prestígio e seus rendimentos não do capital, como os capitalistas, nem do trabalho manual, como os operários, mas do seu conhecimento técnico e organizacional. [...] Não existe a possibilidade de reformar o aparelho do Estado sem contar com a participação ativa dos burocratas públicos. São eles e os políticos, ou seja, os “agentes públicos”, que, no núcleo estratégico do Estado, organizam e dirigem toda a organização estatal. São eles que, fazendo parte das carreiras exclusivas de Estado, detêm em alguma medida o poder de Estado [...] Foi a competência da burocracia pública brasileira que permitiu ao Brasil ser o primeiro país em desenvolvimento do mundo a começar sua reforma da gestão

⁶ Afirmam os autores “[...] é tão necessário quanto possível flexibilizar e aperfeiçoar processos por meio de soluções inteligentes e criativas, que, simultaneamente, os tornem mais eficientes e concretizem os princípios burocráticos, evitando que valores fundamentais da democracia sejam sacrificados. Conforme procuramos sustentar, tal se dá, por exemplo, com relação à gestão de pessoal e, em particular, ao sistema de carreiras” In: AZEVEDO; LOUREIRO, 2003.

pública. [...] Este grande grupo de administradores, que não tem paralelo em nenhum outro país latino-americano, é essencial para que o Estado possa desempenhar as funções estratégicas que dele se esperam no mundo global. [...] a adoção das três formas próprias de responsabilização gerencial (administração por resultados, por concorrência administrada e por controle social) não prescinde o uso das formas clássicas de controle burocrático (supervisão, regulamentação detalhada e auditoria), apenas diminui a ênfase que se deve nelas colocar (PEREIRA, 2004).

A partir dessa explicação, denota-se que em nenhum momento Pereira é contra a burocracia em si, mas sim contra o que ele denomina uma fase histórica da administração pública, qual seja, a “administração burocrática”; ao passo em que Clovis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro entendem que o aperfeiçoamento da administração pública resultaria naquilo que eles chamam de “boa burocracia”, ou “burocracia gerencializada”, sem a necessidade de rupturas para a criação de um novo modelo de administração pública (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003).

5 ROMPER COM A BUROCRACIA OU ADAPTÁ-LA A UM NOVO CONTEXTO HISTÓRICO?

Teria a administração pública contemporânea substituído ou afastado os mandamentos clássicos da burocracia weberiana?

De acordo com Fernando C. Prestes Motta a “burocracia histórica” é confundida com a “burocracia teórica”, desenvolvida por Max Weber e é essa distorção que gera a falácia da chamada “desburocratização”, própria do período chamado pós-burocrático (MOTTA, 1979). Seguindo a linha de entendimento do autor, Ana Paula Paes de Paula destaca que a pós-burocracia em verdade seria um “engodo”, porque não se pode confundir a “adaptação da burocracia ao novo contexto histórico” com “desburocratização” (DE PAULA, 2002).

Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro opinam no mesmo sentido:

[...] a burocracia weberiana também não pode ser vista de forma atemporal. Esta é um tipo histórico, para usar a terminologia de seu criador. Dessa maneira, a configuração moderna de cargos burocráticos só emergiu a partir de certas condições históricas, tanto técnicas como políticas. Nesse sentido, vale frisar mais uma vez que a superioridade técnica da forma organizacional

da burocracia, na visão de Max Weber, não significa uma visão tecnocrática do tema. A burocracia pública não somente deve desempenhar o papel racionalizador da atividade estatal, mas também deve garantir o sentido público do Estado, em termos de neutralidade/impessoalidade perante o patrimonialismo, legitimidade (dominação racional-legal) e capacidade de produzir, tecnicamente, melhor ação administrativa (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Portanto, é inegável que, os atuais mecanismos de governança atuam lado a lado com a burocracia (MEDEIROS, 2006). Paulo Henrique Ramos Medeiros lembra que, apesar da grande tendência de flexibilização da burocracia, não se pode falar em ruptura com este modelo, porque a lógica das ações que ainda predominam nas organizações é a da racionalidade formal e o cálculo utilitário de consequências (MEDEIROS, 2006). Segundo o autor,

A flexibilidade estaria evidente tão-somente em aspectos relativos à dimensão tecnológica das organizações, com médio potencial de flexibilidade nas dimensões estrutural e cultural. A consciência da ruptura seria mais forte, mais significativa, do que sua efetiva vivência nas organizações, não obstante o fato de correntes pós-modernistas afirmarem a emergência de diferentes racionalidades no contexto organizacional. [...] as organizações ditas pós-burocráticas ainda estariam fortemente vinculadas à autoridade racional-legal, base do modelo criado por Max Weber (MEDEIROS, 2006).

Flávio Carvalho Vasconcelos partindo da divisão weberiana clássica, que separa as organizações em três - tradicionais, carismáticas e racionais-legais (ou burocráticas) -, entende ser impossível a existência de organizações pós-burocráticas. Para o autor não é possível, por exemplo, manter por um período longo, organizações exclusivamente dirigidas de acordo com os padrões de autoridade carismática (Vasconcelos, 2004). Para ele, a partir dos próprios princípios intrínsecos (impessoalidade, respeito às normas, disciplina, meritocracia, etc.) a única forma de organização possível no estado moderno seria a dominação racional-legal (VASCONCELOS, 2004)⁷.

Veja-se:

⁷ “No caso de um modelo pós-burocrático, qual o fundamento de legitimidade? A resposta mais plausível a esta questão é que o modelo pós-burocrático se baseia na recuperação da autoridade carismática e na sua inserção limitada dentro de contextos burocráticos, visando dinamizá-los. Esta hipótese explicaria por que organizações puramente pós-burocráticas não existem (por não ser possível construir duravelmente organizações de grande porte baseadas exclusivamente em padrões de autoridade carismática). A organização pós-burocrática permanece assim limitada a enclaves não-burocráticos (legitimados carismaticamente) dentro de um universo ainda largamente normativo, legitimado pela autoridade racional-legal”. In: VASCONCELOS, Flávio Carvalho. (2004)

Autores mais recentes definem o tipo organizacional pós-burocrático como organizações simbolicamente intensivas, produtoras de consenso através da institucionalização do diálogo. Essas organizações seriam mais especificamente caracterizadas por: constituir grupos de trabalho flexíveis e forças-tarefa temporárias com objetivos claros; criar espaços para diálogo e conversação; enfatizar confiança mútua; usar o conceito de missão como ferramenta estratégica; disseminar informação, criar redes de difusão e recuperação de conhecimento; criar mecanismos de *feedback* e avaliação de performance por *peer review*; criar capacidade de resiliência e flexibilidade na organização. [...] No entanto, organizações baseadas em princípios como esses são particularmente raras e, na verdade, mesmo os mais ardentes defensores do conceito de pós-burocracia concedem que, como tipo ideal, organizações verdadeiramente pós-burocráticas não existem (VASCONCELOS, 2004).

Percebe-se que, na visão de Flávio Carvalho Vasconcelos, uma real organização pós-burocrática somente seria possível se cumprisse integralmente todos os requisitos de aprendizagem, autonomia, diálogo, confiança, e flexibilidade, a não ser que sejam redefinidos os critérios de legitimidade sobre o qual ela estaria assentada (VASCONCELOS, 2004). E isso necessariamente implicaria na compreensão de como se dá o processo de institucionalização das dinâmicas de liderança, do carisma, da motivação, do trabalho em grupo e do comprometimento de forma mais profunda, tendo em vista que esses elementos – que são apenas periféricos no modelo burocrático – são de capital importância para o funcionamento dos limites pós-burocráticos, que são sobremaneira flexibilizados no contexto do capitalismo moderno (VASCONCELOS, 2004).

Na dúvida entre adotar os ideais de organizações racionais-legais ou os ideais de organizações tradicionais e carismáticas, o que tende a prevalecer é a escolha por valores de ordem técnica, próprios dos ambientes burocráticos:

O poder burocrático é também um desafio em razão da prevalência da técnica, da lógica dos meios ou dos valores instrumentais diante dos fins últimos. Em particular, os valores de ordem e segurança que alimentam o ambiente burocrático nos quais tudo é precisamente regulado tendem a prevalecer sobre a conduta criativa, disposta a assumir riscos, tanto no mundo dos empreendimentos econômicos, como no mundo das decisões políticas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Neste entender, não é a burocracia, em si, um mal, porque o seu objetivo perfaz uma

forma de gestão técnico-racional voltada a um resultado eficiente dentro das organizações.

6 BUROCRACIA COMO UM DOS PILARES FUNDAMENTAIS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

De acordo com Donald Gunn MacRae, Max Weber contribuiu para delinear as bases originais e a essência da sociedade industrial e do século XX (MACRAE, 1988, p. 17). A burocracia weberiana está inserida no seio da democracia e no fundamento Estado Democrático de Direito: Max Weber desenvolveu o seu conceito de burocracia como base nos elementos jurídicos do século XIX; e a Administração Pública Tradicional tem por base o modelo próprio das burocracias públicas, nos moldes weberianos (WEBER, 1978). Foi ele quem delineou as funções da administração pública no que concerne à seleção dos funcionários com base na meritocracia; estabeleceu as esferas de competências com atribuições específicas, alocadas sob a forma de hierarquias; definiu que as ações devem seguir normas e regulamentos preestabelecidos, de caráter racional-legal; separou a administração da política, ou seja, cindiu os campos da implementação e da formulação de políticas públicas (WEBER, 1978).

A burocracia está no cerne da origem dos princípios da Administração Pública, a exemplo do princípio da impessoalidade⁸. Não por acaso, Max Weber entendia a impessoalidade como uma característica da burocracia pública, afinal, dentro da máquina pública, não pode existir qualquer acepção de pessoas ou diferenciação de grupos (WEBER, 1978).

Assim, sob este prisma,

Podemos entender a democracia como sendo um conceito administrativo, caracterizado principalmente por um sistema hierárquico, dentro do qual há grande divisão de responsabilidade [...] pode e deve ser entendida como um verdadeiro aparato técnico-administrativo, constituído por profissionais capacitados para seus cargos através de formação técnica - pré-requisito para a ocupação de tais funções -, selecionados através de critérios racionais e que são encarregados das mais relevantes tarefas dentro de um sistema [em que] todos os funcionários estariam sujeitos a regras hierárquicas e códigos disciplinares, os quais estabeleceriam as relações de autoridade [...] e seus

⁸ O Princípio da Impessoalidade é um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito, próprio do Direito Administrativo brasileiro. Traz em sua essência a necessidade do Estado agir de modo imparcial diante terceiros e tem previsão expressa no art. 37, caput da Carta Federal de 1988.

membros estão subordinados às regras e procedimentos padrões, para garantir certa uniformidade (PERET, 2010).

Considerando a definição acima, não haveria motivos para que o seu sentido fosse desvirtuado, porque em sua essência a burocracia traz medidas positivas, coibidoras de práticas hoje tidas por ilegais, como o nepotismo, o favorecimento e o sistema de compra e venda de cargos públicos (PERET, 2010).

De acordo com Ha-Joon Chang a burocracia é de capital importância para o desenvolvimento das nações e a sua urgência é, em verdade, um grande desafio: fazer com que ela chegue ao mais elementar dos “weberianismos” nos países emergentes (CHANG, 2003, p. 136).

Nas palavras do autor:

Pouca gente, nem mesmo quem vê com restrições o ativismo do Estado, discordaria de que uma burocracia eficiente e limpa é decisiva para o desenvolvimento econômico. Entretanto, hoje se discute muito a questão de como definir exatamente eficiência e limpeza e como elaborar um sistema de incentivos burocráticos para atingir essas características (CHANG, 2003, p. 136).

Na visão de Ha-Joon Chang, portanto, devem os países em desenvolvimento se atentar para estas questões, com o objetivo de se estabelecer uma Administração Pública aversa aos males de outrora, próprios do patrimonialismo, ainda ocorrentes, como é o caso da corrupção nas nomeações dos cargos em comissão, manobras político-partidárias, fraudes licitatórias e desmedida influência política em questões técnico-administrativas (CHANG, 2003, p. 136).

Para Max Weber o quadro administrativo burocrático representava o tipo mais puro do exercício da autoridade legal (WEBER, 1978). Em sua concepção a burocracia é o tipo ideal da dominação racional-legal cuja principal característica consiste na existência de um quadro administrativo burocrático fundado nos princípios da impessoalidade, da formalidade e do mérito profissional (WEBER, 1991, p. 141). Não por acaso, em seu texto “Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma Construção do Tipo Ideal”, ao descrever o exercício da autoridade legal, percebem-se todas as bases do Estado Democrático de Direito atualmente vigente em nosso Ordenamento Jurídico.

Em suas palavras:

O mais puro tipo de exercício da autoridade legal é o que emprega um quadro administrativo burocrático em que o chefe da organização ocupa sua posição

de autoridade em virtude de eleição, apropriação, ou designação para a sucessão. A sua autoridade consiste, pois, num âmbito de competência legal. No tipo mais puro, o conjunto do quadro administrativo subordinado à autoridade suprema é formado por funcionários que atuam de acordo com os seguintes critérios:

- 1) São livres individualmente e sujeitos à autoridade tão-somente no que diz respeito a suas obrigações oficiais.
- 2) Estão organizados a partir de uma hierarquia de cargos, definida claramente.
- 3) Possui cada um dos cargos uma esfera de competências, claramente determinadas do ponto de vista legal.
- 4) O cargo é, em princípio, uma livre seleção, cujo preenchimento se dá mediante uma livre relação contratual.
- 5) A seleção dos candidatos ocorre a partir de qualificações técnicas. A qualificação é testada por exames nos casos mais racionais, e é dada por diplomas que comprovam a instrução técnica. Os candidatos não são eleitos e sim nomeados.
- 6) Os selecionados são remunerados com salários fixos, em dinheiro, e, na maioria das vezes com direito a pensões. Somente em circunstâncias determinadas a autoridade empregadora tem o direito de rescindir o contrato, sobretudo nas organizações privadas. Contudo, o funcionário é livre sempre para demitir-se. A escala dos salários acompanha o nível hierárquico; além desse critério, podem ser levadas em conta as exigências do *status* social do ocupante e a responsabilidade do cargo.
- 7) O cargo é tido como a única ou, ao menos, a principal ocupação do funcionário.
- 8) O cargo determina os fundamentos de da carreira. O sistema de "promoção" é baseado no merecimento, na antiguidade ou em ambos. Contudo, a promoção depende do julgamento dos superiores.
- 9) O funcionário não se apropria do cargo e trabalha inteiramente desligado da propriedade dos meios de administração, estando sujeito a uma disciplina sistemática e rigorosa e controle no desempenho do cargo (WEBER, 1978).

Caio Frederico Fonseca Martinez ao analisar a citação acima, observa a existência dos princípios do poder disciplinar (itens 1,2,3,9), impessoalidade (itens 1,5,9), promoção por merecimento e antiguidade (item 8), exclusividade na prestação dos serviços públicos (item 7), dentre outros, o que demonstra claramente a opção pelo arquétipo técnico-racional burocrático weberiano por parte do Estado para a melhor organizar Administração Pública (PEREZ, 2016).

Catherine Colliot-Thélène⁹ afirma que a burocracia forma, junto ao direito racional, um dos pilares do Estado moderno. No mesmo sentido Katie Silene Cáceres Arguello declara

⁹ Filósofa francesa, mais conhecida por sua pesquisa sobre o pensamento de Max Weber.

que a burocracia é um dos pilares do advento do capitalismo (ARGÜELO, 1998).

A partir do exposto, percebe-se que Max Weber já se preocupava com os agentes do Estado e a sua importância no adequado funcionamento da Administração Pública. Denota-se, pois, a influência da burocracia no âmbito do Direito positivado não só em nossa Constituição Federal - sobretudo no que toca à organização e normatização dos agentes administrativos contidas em seu artigo 37 -, mas em todo o Ordenamento Jurídico brasileiro.

CONCLUSÃO

Muito embora sofra críticas de todas as ordens, em seu sentido weberiano clássico a burocracia é a personificação de uma organização eficiente; nada mais é do que um método de gestão que veio à lume como uma forma mais evoluída de poder do que o das organizações tradicionais e carismáticas, que são formas alheias aos regramentos de caráter racional-legal.

Também restou evidente que parte da doutrina entende não haver a necessidade de uma nova forma de administração pública, sucessora da burocracia, bastando haver, segundo essa corrente, a flexibilização e o aperfeiçoado dos mecanismos de controle do modelo burocrático, que já contém, em si, os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, essenciais ao ordenamento jurídico e ao funcionamento da máquina pública. Assim, a proposta é de um aperfeiçoamento e não de uma ruptura – como parte da doutrina defende seguindo a linha de Luiz Carlos Bresser Pereira. Porém, a solução dessa problemática – acerca da existência de uma administração gerencial ou da possibilidade de uma administração burocrática ajustada ao atual momento histórico – é tão-somente de caráter classificatório, porque ao tempo em que Bresser separa o que seria a “burocracia” daquilo que denominou “administração burocrática, Clovis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro defendem uma “burocracia gerencializada”, sem a necessidade de rupturas para a criação de um novo modelo de administração pública.

Ficou demonstrado que a administração pública contemporânea em hipótese alguma rompeu com os mandamentos clássicos da burocracia weberiana. Ao contrário, todas as formas de administração pós-burocráticas poderiam ser interpretadas como um ajuste, como uma “adaptação da burocracia ao novo contexto histórico”, pelo simples fato de conterem elas, em seu bojo, os mais básicos e comezinhos princípios da administração weberiana. Noutros termos, segundo este entender, todas as formas administrativas chamadas “pós-burocráticas” ou da

“nova governança” se valem, em essência, dos fundamentos administrativos racionais-legais, baseados do modelo desenvolvido por Max Weber.

Mesmo porque, se considerarmos as três formas de dominação desenvolvidas por Weber – carismática, tradicional e racional-legal – seria impossível a existência de organizações pós-burocráticas, porque não se imagina, em dias atuais, a existência de grandes corporações ou Estados-nação, baseados exclusivamente nas dominações carismáticas ou tradicionais, de forma que a dominação racional-legal seria a única forma de organização possível no estado moderno. Assim, em havendo dúvidas entre a adoção dos ideais de organizações racionais-legais ou os ideais de organizações tradicionais e carismáticas, o que prevalece é a escolha por valores de ordem técnica e racional, próprios dos ambientes burocráticos.

Também restou claro que a burocracia forma, junto às normas jurídicas, um dos pilares fundamentais do estado democrático de direito, tendo contribuído na formação das bases originais do Estado moderno e dos princípios da Administração Pública, sendo, portanto, de grande importância para o desenvolvimento das nações emergentes, estando presente, inclusive, não só na Constituição Federal, mas em todo o Ordenamento Jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira. In: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções Analíticas**. 1 ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018.

ARGÜELO, Katie Silene Cáceres. **O Ícaro da modernidade: direito e política em Max Weber**. São Paulo: Acadêmica, 1998.

AZEVEDO JUNIOR, José Osório de. **Compromisso de Compra e Venda**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

AZEVEDO, Clovis Bueno de; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 54 (1): 45-58, jan. 2003.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. São Paulo: Editora UNB - Imprensa Oficial: 2004.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

_____. Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. Do Fetichismo Legal à Busca pela "Boa Burocracia" nas Contratações Públicas. **Diálogos em Logística Pública**, ano 1, v. 1, p. 3 - 13, 2020.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: 34, 1998.

_____. Reforma da Gestão e Avanço Social em uma Economia Semi-Estagnada. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 4, p. 543-560, jul./ago. 2004.. *Revista de Administração Pública*, v. 38, n. 4, p. 543-560, Julho-Agosto, 2004.

_____; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora da UNESP, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 3ª Ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2012, p. 38-41.

_____. **Comportamento Organizacional**: A Dinâmica do Sucesso das Organizações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. **Teoria Geral da Administração**. 6.ed. Rio de Janeiro; Campus, 2001.
COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. **Max Weber e a história**. São Paulo: Brasiliense, 1996.
CORDEIRO, Wagner Marques. **Burocracia na construção da administração pública do século XXI**: uma reflexão teórica. João Pessoa. 2017.

CRUZ, June Alisson Westarb. O contexto real da burocracia. **XIII SIMPEP** - Bauru, SP, Brasil, 6 a 8 de novembro de 2006.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Tragtenberg revisitado**: as inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 1, p. 127-144, 2002.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2003.

MAcRAE, Donald Gunn. **As ideias de Weber**. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, Editora da Universidade de São Paulo, 1988.

MAIA, Francisco Sérgio Nobre; PINTO, Maria Vanda Lima. **Disfunções burocráticas em gestão de pessoas**. Brasília: TCU, 2007.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 13, n. 37, p. 143-160, Jun. 2006.

MISES, Ludwig Von. **Burocracia**. São Paulo: Vide Editorial, 2018.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Controle social nas organizações** *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 11-25, Sept. 1979 .

_____; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à Organização Burocrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Thomson, 2004.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 4, jul./dez. 1970, p. 47-74.

PATZLAFF, Airton Carlos; PATZLAFF, Priscila Maria Gregolin; SANTOS, Gilson Ditzel. Análise acerca da essência burocrática weberiana e os pressupostos mecanicistas: a relação entre o perfil dos líderes e a incidência de disfunções burocráticas em uma instituição pública. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 8, p. 9, 2015.

PERET, Anna Carolina Rocha Costa. **Desenvolvimento econômico com democracia: Perspectivas de Desenvolvimento e Análise de Indicadores para os BRICs**. Dissertação (Mestrado) -Universidade Federal Fluminense, Departamento de Ciência Política, 2010.

PEREZ, Caio Frederico Fonseca Martinez. **Burocracia estável e o princípio da eficiência na administração pública brasileira**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SILVEIRA, Raquel Dias da. **Profissionalização da função pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 2, p. 199-220, 2004.

VESCOVI, Cecilia. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Ano 48 Número 3 Set-Dez 1997 disponível em: file: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/391/397> acesso em 04 de julho 2023.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 3. ed. Brasília: UnB, 1994, vol.1

_____. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos**. Petrópolis: Vozes, 1993.

Recebido: 03.11.2023

Aprovado: 23.02.2024