

BUROCRACIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RELEVÂNCIA PARA O ESTADO BRASILEIRO

Emanoel Filipe Bezerra da Silva
Bacharelado em Administração Pública
UFRPE

RESUMO

Este estudo analisa a burocracia e suas repercussões dentro da teoria administrativa e das organizações. A partir da apresentação das concepções de Max Weber e do diálogo de outros autores com os seus pressupostos, é feita uma fundamentação teórica apresentando aspectos importantes que envolvem a burocracia enquanto teoria e modelo organizacional. O principal objetivo desta pesquisa é demonstrar a importância da burocracia para o Estado brasileiro a partir de uma análise histórica de eventos políticos, econômicos e organizacionais que moldaram a formação da administração pública brasileira. Para tanto, foram consultadas fontes bibliográficas e realizou-se uma pesquisa exploratória a fim de se obter elementos suficientes à compreensão do fenômeno. Os resultados obtidos a partir da pesquisa apontaram para: o fortalecimento institucional do Estado brasileiro com o implemento das dimensões burocráticas; a importância da burocracia para a superação de algumas características da administração patrimonialista e o oferecimento por parte do modelo weberiano de uma estrutura eficiente às administrações públicas atuais- inclusive dialogando com práticas gerenciais. Estes resultados, avaliados sob diferentes perspectivas de análise no tópico de discussão dos resultados, estão alinhados com a finalidade central do artigo que compreende a burocracia como relevante e benéfica à construção de uma administração pública brasileira eficiente.

Palavras-chave: Burocracia; Max Weber; Contribuições; Administração Pública.

1. INTRODUÇÃO

A teoria da burocracia buscou moldar uma nova maneira de estruturar e gerir uma instituição, adequando-se às demandas das sociedades de sua época: as das emergentes sociedades capitalistas modernas que necessitavam de um modelo mais racional de organizar suas empresas e das instituições públicas. Formulada pelo famoso sociólogo alemão Max Weber, essa teoria administrativa tem como objetivo ajustar as práticas administrativas aos novos desafios do Estado moderno e visa o combate do desperdício, da ineficiência e da corrupção dentro das organizações (RENNÓ, 2018).

Ao tentar compreender este fenômeno teórico, social, político e organizacional, a partir de uma análise de artigos científicos, livros e teorias que abordam a temática em questão, é realizada uma revisão acerca dos pressupostos teóricos de Weber, o qual é considerado, conforme Martins (1998), como o pai da teoria da burocracia, e outros autores que abordam a relação dos pressupostos burocráticos com a administração pública. Além disso, é feito um contraponto com a crítica que se faz ao modelo onde se pretende mostrar que este possui disparidades e lacunas, as chamadas “disfunções” enumeradas por Merton (1959), mas que correspondem, na verdade, a excessos ou decorrências não previstas de sua aplicação prática, não refletindo o que, de fato, venha a ser a burocracia e a sua importância para a gestão organizacional.

Diante do exposto, o presente estudo tem como objetivo geral demonstrar a importância da burocracia como forma de organização para a administração pública brasileira, sobretudo, para atingir a eficiência em ambientes competitivos e mutáveis como

os dos dias atuais. Para corroborar com a finalidade principal do artigo, a pesquisa apresenta os seguintes resultados: a) mostra como o processo de burocratização contribuiu para o fortalecimento institucional da administração pública, b) como a burocracia auxiliou no rompimento com algumas práticas patrimonialistas e a c) e como o modelo weberiano proporcionou uma boa estruturação das organizações públicas a partir da aplicação das dimensões burocráticas, inclusive fazendo um diálogo com a administração gerencial.

Este estudo justifica-se por ser relevante no sentido de configurar-se como uma contribuição para as ciências sociais, a administração geral e pública e a sociologia das organizações por abordar um elemento relevante e presente nas organizações contemporâneas e nos demais agrupamentos humanos e também para oferecer à sociedade uma visão acerca do real significado da burocracia para que esta não fique reduzida às meras distorções do modelo de organização, poder e controle formulado e analisado por Weber e por outros autores que se debruçaram sobre o tema.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Contexto Histórico da Burocratização

Conforme Secchi (2009, p. 350), “desde o século XVI o modelo burocrático já era bastante difundido nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa”, porém veio a afirmar-se com as transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas com estabelecimento do modo capitalista de produção. A segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX caracterizaram-se por vivenciarem uma grande expansão do capitalismo industrial e financeiro em algumas partes do mundo. As grandes economias de mercado dos Estados Unidos da América (EUA) e dos principais países europeus foram movimentadas por grandes organizações produtivas as quais buscavam produzir e despejar seus produtos nos mercados de forma eficiente e, conseqüentemente, lucrativa.

O contexto econômico e social tornou o ambiente propício ao surgimento da ciência administrativa a qual surgia com a incumbência de suprir as demandas das organizações industriais da época a partir de suas teorias, entre elas, a burocracia (RENNÓ, 2018). Conforme Vieira e Vieira (2004), a burocracia ganhou espaço após aperfeiçoar-se como forma de estruturação e funcionamento de empresas privadas. Ela adquiriu grande dimensão de poder durante o ápice do capitalismo industrial, sobretudo com o surgimento das grandes indústrias na segunda metade do século XIX. As pressões de mercado para atender as necessidades básicas da população e para garantir bom patamar de desenvolvimento para as nações industrializadas desenvolveram um processo de produção em massa, pautado por uma forte ideologia de consumo, que acarretou numa forte expansão do grande capitalismo industrial.

Rapidamente se desenvolveriam grandes corporações e complexos industriais à fabricação dos bens objetos da atividade fim e, também, de variada rede de componentes e técnicas de apoio. As superestruturas então montadas dariam, igualmente, força de expansão e multiplicação ao campo organizacional dos serviços burocráticos. Os ambientes burocráticos estabelecidos à qualificação do desempenho produtivo, à execução dos serviços internos e às relações externas dos grandes complexos industriais do século passado baseavam-se numa racionalidade própria à época. Max Weber pontificou a racionalidade como formal no sentido de garantir, por normas e métodos, o grau de eficiência das organizações (VIEIRA; VIEIRA, 2004, p. 185).

Nessa conjuntura, os princípios burocráticos trazidos por Weber foram pertinentes devido à grande expansão das empresas e aos problemas verificados nestas: ineficiência, desperdícios, mão de obra pouco qualificada, nepotismo, corrupção, dentre outros. Eles tornaram-se muito importantes para a racionalização e ordenação das estruturas organizacionais da época buscando aperfeiçoá-las com o objetivo de direcioná-las rumo ao caminho da eficiência produtiva, inclusive nas organizações públicas. As burocracias públicas prevaleceram no século XX sendo largamente observadas até depois da II guerra mundial, porém, já sendo confrontada com princípios utilizados na iniciativa privada.

As ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos de 1980 inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5).

A administração gerencial, movimento moldado para flexibilizar, dinamizar e orientar as organizações públicas burocratizadas para resultados, surge buscando romper com alguns pressupostos da administração burocrática sem, porém, eliminá-los completamente do ambiente organizacional (TSUFA, 2011). Este movimento ainda preserva não só traços burocráticos-advindos das contribuições e disfunções do modelo weberiano- mas também resquícios de práticas patrimonialistas de administração até os dias atuais.

2.2. Weber e as Tipologias de Dominação e Autoridade

A burocracia começa a ter repercussão dentro da teoria administrativa a partir do livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade), publicado em 1922 após a morte do sociólogo e economista alemão Maximilian Karl Weber (SECCHI, 2009). Nele, o termo é introduzido na análise feita por Weber das tipologias de dominação e autoridade já verificadas nos agrupamentos humanos das sociedades de sua época - e de períodos anteriores a ela, que predominaram em diferentes momentos históricos, de acordo com o contexto político, cultural econômico e tecnológico vivido pelas sociedades ao longo do tempo - e suas respectivas formas de legitimação.

Weber verificou que existiam três formas básicas de hierarquização e distribuição de poder/autoridade nas sociedades históricas, desde as mais primordiais até as grandes corporações do início do século XX: a) dominação tradicional, b) dominação carismática e, c) dominação racional-legal (WEBER, 2004).

A dominação tradicional, como o nome sugere, baseia-se na tradição, no costume, na cultura arraigada em um dado grupo social. Sua predominância remonta às sociedades mais antigas nas quais eram comuns as figuras de patriarcas, anciões, reis, dentre outros. O seu fundamento é encontrado na tradição cultural de um povo que legitima essa forma de dominação por ela ser parte de sua cultura, dos seus costumes, dos seus antepassados e de suas crenças religiosas. Legitimação essa que sustenta fortemente a forma de hierarquia e de poder que pode ser exemplificada de forma relevante na história pelas grandes monarquias - antigas, absolutistas e constitucionais - como forma de Estado de muitas nações (WEBER, 2004). Ainda, a título de exemplo, a administração patrimonialista também é conhecida por desenvolver relações de dominação tradicional (TSUFA, 2011).

A dominação carismática forma-se a partir de qualidades individuais de um líder que se diferencia dos demais pela sua capacidade de liderar, de influenciar todo um grupo, de persuadir e de comportar-se como uma figura mística, por vezes até "meta humana". Por

conta de suas características diferenciadas, o líder carismático consegue uma gama de seguidores os quais acreditam - de forma messiânica - que tal homem pode guiar a sociedade rumo à prosperidade. Seu fundamento é menos rígido do que nas outras formas de dominação, por isso, sua legitimação pode ser passageira durando até o seu líder demonstrar seus dons que justificaram tal posição. Os grandes heróis de sociedades antigas, guerreiros, governantes notáveis e até mesmo os líderes populistas que surgiram nas sociedades latino-americanas no século passado são exemplos dessa forma de legitimação carismática da autoridade (WEBER, 2004).

Por fim, a dominação racional-legal é o tipo de autoridade que se assenta sobre o pilar do direito, ou seja, das normas, regulamentos e estatutos. A dominação dá-se não pelo costume da tradição ou pelos dons extraordinários do carisma, mas sim por um fundamento racional que foi estabelecido em forma de norma a partir da concordância dos vários atores que agem dentro daquele sistema de caráter técnico/legal. Aqui a autoridade é objetiva, forjada a partir de critérios racionais e meritocráticos, não personalíssima. É o tipo de dominação presente nas organizações das sociedades capitalistas modernas voltadas para a eficiência demandada pelo sistema econômico vigente (WEBER, 2004).

Por meio desse modelo de autoridade surgiria, conforme Weber, o tipo de organização à qual ele deu o nome de Burocracia, onde o exercício da autoridade racional-legal seria a fonte de poder dentro das organizações burocráticas, com este sendo emanado das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição (SECCHI, 2009).

2.3. Características do Modelo Organizacional Burocrático a partir da Discussão Pós-Weberiana

A burocracia, modelo típico das organizações modernas, entendida por Weber (2004) como uma forma de dominação legal/racional, e fundada fortemente sob o caráter legal das normas, a formalidade na comunicação, a divisão do trabalho, o relacionamento impessoal, hierarquia da autoridade tendo os "estatutos" como forma de legitimação, a rotina e procedimentos padronizados, competência técnica e meritocracia, especialização da administração e a profissionalização dos participantes e completa previsibilidade do funcionamento, estabeleceu-se como forma organizacional dominante durante boa parte do século XX, tanto em empresas privadas quanto em instituições públicas (CORDEIRO, 2017).

Além das características básicas anteriormente citadas, o modelo burocrático, segundo Rennó (2018) e Secchi (2009), trouxe três importantes aspectos à dinâmica organizacional que o diferenciou e ampliou a análise weberiana em relação às teorias clássicas antecessoras, quais sejam: formalismo, impessoalidade e profissionalismo. O formalismo estipula obrigações e responsabilidades aos membros da organização, as tarefas formalmente estabelecidas aos membros do corpo burocrático visando à eficiência, o modo de legitimação da distribuição da hierarquia e autoridade, as documentações escritas dos processos administrativos e o caráter formal da comunicação *intra* e *inter* organizacional (SECCHI, 2009).

Dessa forma, a formalidade contida nos estatutos burocráticos impõe que a autoridade deve surgir das normas e leis e que o poder deve ser exercido em direção ao alcance dos objetivos da corporação (RENNÓ, 2018).

A impessoalidade refere-se à relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo e está baseada em funções e linhas de autoridade claras (SECCHI, 2009). As decisões organizacionais partem de cima para baixo na linha hierárquica e o chefe, cargo com capacidade decisória, exerce objetivamente o comando como representante da organização e não por critérios pessoais. Assim, o poder deriva do cargo

(organização) e não das pessoas. Tendo em vista esse princípio, os direitos e deveres estão contidos nos regulamentos e são aplicados com equidade para todos os membros.

Outra nuance relevante da impessoalidade, conforme Rennó (2018), é a valorização da meritocracia como forma de promoção, afastando os critérios pessoais de ligações afetivas e outros subjetivismos típicos da administração patrimonialista. O profissionalismo decorre da forma pela qual o corpo de funcionários da burocracia é montado: a seleção é feita de forma meritocrática, onde os profissionais mais capacitados e especializados são selecionados, e com justiça, dando a oportunidade a todos que se habilitem a participarem da organização (SECCHI, 2009).

Logo, é perceptível que o profissionalismo é corolário da objetividade organizacional tão marcante na burocracia. Ainda sobre essa característica, assenta-se o fato de que as organizações são dirigidas por especialistas, remunerados de acordo com sua capacidade e grau de especialização, e selecionados mediante critérios de mérito e *know how* (RENNÓ, 2018).

2.4 Críticas à Burocracia

A teoria burocrática da administração teve bastante repercussão dentro da doutrina administrativa devido ao fato de seus pressupostos terem ultrapassado o espectro de seu tempo sendo notados até os dias atuais na seara organizacional. Como não poderia ser diferente, o modelo weberiano foi alvo de críticas por escolas de pensamento administrativos e autores posteriores a ele. Segundo os críticos, a burocracia peca pelo excesso de formalidades fazendo com que o bom andamento das organizações seja prejudicado (TSUFA, 2011).

Em linhas gerais, a crítica caracteriza a burocracia como um modelo previsível, despersonalizado, mecanicista, com decisões centralizadas e com uma forte visão intraorganizacional, apegada fielmente às normas e aos regulamentos, desconsiderando tudo que esteja à margem deles. Merton (1959), notado por fazer uma análise das disfunções do modelo weberiano, enfatiza que não existe uma organização plenamente racional e que certos comportamentos da engrenagem burocrática não poderiam ser previstos e que por esse motivo surgiriam as disfunções do modelo.

Chiavenato (2000), utilizando as análises de Merton, introduz as discrepâncias não previstas do modelo - disfunções da burocracia -, para explicitar pontos que deixaram de ser levados em consideração pela teoria weberiana. Entre esses pontos, estão: a) Internalização das regras e apego aos regulamentos; b) o excesso de formalismo e de papelório; c) a despersonalização do relacionamento; d) resistência às mudanças; e) categorização como base do processo decisório; f) superconformidade às rotinas e aos procedimentos; g) exibição de sinais de autoridade; h) dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Outro ponto que encontrou eco na crítica feita a outras teorias clássicas da administração, como a teoria da administração científica de Taylor e a teoria clássica de Fayol, e que também foi atrelado à teoria da burocracia, foi a ideia de um sistema social desumanizado, mecânico, cujo princípio da impessoalidade despreza a subjetividade das relações funcionais e a análise da importância do aspecto humano como força motriz das organizações. Logo, weber é aproximado a Taylor e a Fayol dentro da teoria administrativa, apesar de seu modelo ser descritivo/explicativo e afastar-se das prescrições acerca das organizações feitas pelos modelos anteriores (CHIAVENATO, 2000).

Ainda, na análise das lacunas/deficiências deixadas na obra de weber, segundo Gouldner (1964), a teoria da burocracia é acusada de fazer uma compreensão de organização como um sistema fechado, apartado de outros elementos semelhantes - ou diferentes - dele

que atuam dentro do ambiente social das organizações, sem considerar o contexto no qual está inserida fato que também ocorria às teorias clássicas citadas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo foi fruto de uma pesquisa exploratória e bibliográfica acerca dos conceitos e da evolução da teoria da burocracia e, principalmente, da marcante presença da burocracia nas sociedades modernas como fenômeno social, econômico, político e administrativo, observando-se em especial o ambiente das organizações públicas.

Para compreensão de nuances importantes deste movimento, foram pesquisados diversos materiais como, livros, revistas e periódicos científicos com as análises de Max Weber e suas concepções sobre a burocracia e as organizações modernas as quais ele considerava como instituições burocráticas (GIDDENS, 2008). Também foram estudados outros teóricos que ao longo do tempo abordaram a teoria weberiana oferecendo uma análise histórica acerca de seu surgimento no mundo capitalista, que trataram de sua veemência nas organizações e do oferecimento de pressupostos ideais a serem seguidos pela administração e dos que criticaram as consequências não previstas na tipologia ideal do modelo burocrático weberiano.

Tendo em vista o objetivo geral formulado para o desenvolvimento deste estudo, o material coletado ajudou a explicitar como a Burocracia, enquanto estrutura organizacional, pode apresentar-se como um modelo eficiente na qual estão assentadas as organizações públicas constituindo-se como um elemento relevante para o Estado brasileiro. Na explanação dos resultados foi ilustrada a forma com que a burocracia começou a ser aplicada na administração pública brasileira proporcionando-a seu fortalecimento enquanto instituição política e o contexto histórico de seu surgimento. Autores como Paiva (2009), mostram como o advento da burocracia - fenômeno político, social e, sobretudo, organizacional- promoveu um rompimento com práticas administrativas patrimonialistas.

Ainda, para reforçar a relevância do modelo de Weber, outro resultado apresentado mostra como as dimensões burocráticas proporcionaram uma estruturação eficiente às engrenagens organizacionais públicas e da relação não excludente do modelo burocrático com a administração gerencial, buscou-se obras que se sucederam aos eventos do surgimento da Nova Gestão Pública (NGP) os quais consolidaram o novo momento da administração pública brasileira: o gerencial.

O artigo foi viabilizado a partir da utilização de diversas fontes documentais acerca de estudos e teorias sobre o fenômeno da burocracia. Com destaque para o portal da Scielo, manuseado para buscar o levantamento de artigos que embasem a pesquisa a fim de que seja possível mostrar a importância de tais conhecimentos e características do modelo weberiano focando principalmente nas suas contribuições, a fim de que seja confirmada sua relevância para o Estado brasileiro. As buscas no referido portal proporcionaram também elementos que trouxeram contrapontos - e uma análise crítica à teoria/modelo - aos princípios burocráticos colaborando para que a pesquisa pudesse demonstrar diferentes perspectivas e pontos de vistas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados são apresentados em formato de subtópicos, a saber: a) Burocratização e o fortalecimento institucional da administração pública; b) Rompimento com o

Patrimonialismo e c) Estruturação da Administração Pública e Contribuição com a Administração Gerencial. Ao final da apresentação dos resultados, é aberto um tópico de discussões dos resultados no qual serão elencados os contrapontos e outros pontos de vistas sobre o tema em questão.

4.1 Burocratização e o fortalecimento institucional da administração pública

A burocracia contribuiu decisivamente para que a administração pública assumisse a forma com a qual se apresentou nos últimos tempos. Para Paiva (2009), o processo de burocratização iniciou-se ainda no império, mesmo que de forma sutil, com medidas centralizadoras do governo imperial as quais tinham o objetivo de fazer valer o poder do Estado nos assuntos do País e, para tanto, demandava a necessidade de uma organização administrativa mais sólida e racional. O impulso da centralização com a criação de agências burocráticas centrais racionalizando a atuação do Estado e as mudanças na ordem econômica foram fatores que catapultaram o processo de burocratização da administração pública brasileira à época. Este fenômeno, ocorrido ainda no segundo reinado de D. Pedro II, caracterizou-se por promover o surgimento de órgãos, instituições e agências reguladoras os quais fizeram com que o Estado começasse a ganhar um novo corpo e aumentasse o grau de intervenção no domínio social.

No entanto, Paiva (2009) explicita que o período imperial foi apenas onde fora germinada a semente do fenômeno burocrático na administração pública brasileira cujo amadurecimento deu-se no período republicano, sobretudo, na era Vargas. A partir dos anos 1920, com maior ênfase no período varguista, “houve uma sequência de reformas político-administrativas, dentro de um quadro geral de transformações sociais, conferiu nova organização ao aparelho do Estado” (PAIVA, 2009, p. 778).

É nesse contexto, por exemplo, que surgem novos padrões de trabalho e ação administrativa mais especializados, tecnicamente racionalizados: a criação do concurso público para o ingresso no funcionalismo de carreira do Estado, em 1934; a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938; a constituição de um estatuto para os funcionários públicos, em 1939, entre outras (PAIVA, 2009, p. 783).

Costa e Rocha (2018) concordam com tal ponto de vista levantado e entendem que “a implementação do concurso público é indicativo de avanço institucional no sentido meritocrático e se expressa no aumento do pessoal” (COSTA; ROCHA, 2016, p. 644). Este novo mecanismo de seleção dos profissionais para atuarem nas organizações do Estado - cujo *modus operandi* respeita princípios republicanos consagrados na contemporaneidade como isonomia, legalidade e eficiência, propiciou-se uma “democratização” do acesso aos cargos públicos, o que acabou por promover o surgimento de novos atores sociais que passaram, a partir da década de 30, a gerir a coisa pública sem as amarras que os funcionários patrimonialistas tinham com seus “padrinhos”. A burocratização com a criação de novos cargos, funções e órgãos diversificaram e ampliaram de sobremaneira a extensão e a complexidade da administração pública brasileira. As novas engrenagens proporcionaram ao Estado a tão esperada eficiência administrativa e podem ser utilizadas com frequência atualmente nas organizações públicas.

4.2 Rompimento com o Patrimonialismo

Outro flagrante benefício trazido pela administração burocrática foi a separação gradual, e até os dias de hoje não absoluta, com a administração patrimonialista. Essa mudança de

paradigma é notada a partir da tentativa do Estado em centralizar as decisões administrativas do Brasil: apesar de serem fenômenos diferentes quanto à aceção e até mesmo as suas dimensões, o esforço centralizador, iniciado ainda no império, uniu-se à burocratização no sentido de afastar-se de algumas práticas patrimonialistas- que até então dominavam o cenário da administração pública da época (PAIVA, 2009).

Na Administração Patrimonialista - tratada em Weber como espécie de dominação tradicional - o governante organiza a administração pública de forma parecida com a qual administra sua casa, seu patrimônio. Para ele, a máquina estatal é uma extensão de seus bens pessoais e utiliza suas prerrogativas para finalidades que se distanciam do bem-estar coletivo, ou seja, nesse tipo de administração, não há clara distinção do que é público e do que é privado, os “Patrimônios se confundem”, e é justamente essa característica que as dimensões weberianas da burocracia visaram superar tendo em vista o alcance da eficiência administrativa (TSUFA, 2009).

A Administração Pública Burocrática apareceu na primeira metade do século XX e alicerçava suas raízes na racionalidade, por meio da criação e do cumprimento de leis, como uma maneira de combater a herança patrimonialista. Estabeleceu como princípios orientadores para o desenvolvimento do Estado: o caráter legal das normas e dos regulamentos, o caráter formal das comunicações, o caráter racional e a divisão do trabalho, a impessoalidade nas relações, a hierarquia de autoridade, e a padronização de rotinas e de procedimentos. Era o poder racional-legal, que baseava suas ações por meio de leis e de normas e já não servia ao poder soberano (TSUFA, 2009, p. 24-25).

Logo, a partir da massiva aplicação das características/dimensões burocráticas, os paradigmas da administração patrimonialista foram sendo superados e as instituições públicas foram sendo burocratizadas seguindo ditames consagrados pela literatura weberiana: pautada no formalismo, na impessoalidade e na profissionalização das suas atividades a fim de se atingir a eficiência.

4.3 Estruturação da Administração Pública e Contribuição com a Administração Gerencial

A teoria da burocracia e suas dimensões descritas trouxeram contribuições importantes para as organizações públicas brasileiras a partir século XX. Seus pressupostos foram - e ainda são - amplamente utilizados na administração e responsáveis por oferecer a ela uma estrutura bem organizada, fortalecida institucionalmente e com engrenagens- rotinas e procedimentos, regras, distribuição hierárquica de responsabilidades a autoridade dentre outros- eficientes as quais as esferas administrativa e política puderam usufruir para desempenharem suas funções.

A consagração de princípios como formalidade, impessoalidade e eficiência, inclusive estes dois últimos sendo constitucionais, proporcionou não só um melhor funcionamento do Estado como o conferiu maior grau de legitimidade enquanto instituição que gere os assuntos da coletividade. Nesse sentido, e devido ao contexto político/social que exigia uma presença forte do Estado para regular e administrar a coisa pública, a administração pública brasileira burocratizou-se a fim de tornar-se mais eficiente adotando a burocracia como forma organizacional dominante: “No setor público, por exemplo, o modelo burocrático encontrou um terreno fértil, por isso até hoje é o modelo preponderante” (JACOBSEN; NETO, 2015, p. 64).

Segundo Tsufa (2009), ainda que a administração pública presencie um outro momento com o surgimento do modelo de administração gerencial, implementado no Brasil a partir da

década de 1990 com o surgimento do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), pautado em práticas que flexibilizam a ação estatal direcionando-a ao caminho da eficácia e que de certa forma superam algumas amarras burocráticas, as estruturas burocráticas continuam a oferecer suporte para que a administração gerencial implemente suas ideias.

Até certo ponto, houve um rompimento com a Administração Pública Burocrática. Isso não significa, porém, que a Administração Pública Gerencial negue todos os seus princípios. Ela está apoiada na anterior e conserva alguns dos seus fundamentos, como: a admissão de servidores públicos, segundo rígidos critérios de mérito; a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração; as carreiras; a avaliação de desempenho; e o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que também leva em consideração as normas do processo, porém, sem deixar de focar os resultados que pretende atingir (TSUFA, 2011, p. 26).

Ainda no que se refere ao relacionamento entre os dois modelos de administração pública mais recentes, Secchi (2017) pontua que as reformas administrativas não se realizam de forma abrupta e que os modelos organizacionais recentes compartilham características do modelo burocrático weberiano: sobretudo na questão do controle, e que não há de se falar em ruptura quando comparado ao modelo gerencial.

Ao invés de falar em ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais, talvez seja mais frutífero falar em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores. Analiticamente um pesquisador pode encontrar fragmentos de burocracia, Administração Pública Gerencial, Governo Empreendedor e Governança Pública dentro de uma mesma organização (SECCHI, 2017, p.365).

Portanto, pode-se inferir que existe uma relação dialógica entre a administração burocrática e a administração gerencial e que não existe, de forma absoluta, um movimento de superação, ou até mesmo de exclusão, daquela nesta.

4.4 Discussão dos Resultados

Há posicionamentos divergentes quanto ao fortalecimento institucional da administração pública brasileira provocado pela aplicação das dimensões burocráticas. Segundo Sousa e Veronese (2016), a impessoalidade e a estrita objetividade do sistema burocrático causaram um igualitarismo absoluto, sobretudo nas relações humanas, no relacionamento intra e inter-organizacional o que acarretou numa constante despersonalização do serviço estatal. Assim, apesar de ter se auto fortalecido, estando mais presente em forma de regras e estruturas, desvirtuou-se do objetivo precípua de atender as necessidades coletivas as quais nem sempre podem ser reduzidas a critérios estritamente racionais e tratados com políticas indiferentes a todos. “A construção de uma cultura que conduz a uma possibilidade de redução do distanciamento entre regras aviltantes, que fortalecem a burocracia e fragilizam a instituição pública, e outras formas de transposição desta política da indiferença” (SOUSA; VERONESE, 2016, p. 104).

Este tipo de comportamento é o que Merton (1959) elenca como uma das disfunções da burocracia: dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público. Este ponto de vista é válido e refere-se a umas disfunções da burocracia, Porém, insuficiente para negar a expansão do poder Estado brasileiro durante o século XX, sobretudo ao analisar sob a ótica da expansão institucional, conforme análise histórica realizada por Paiva (2009): a qual compreendeu que a era Vargas (1930-1945) configurou-se como a “Era da Burocracia” onde foi verificado com veemência as dimensões do modelo weberiano alterando não só as estruturas organizacionais do Estado, mas também a relação da Burocracia Pública com a

sociedade civil: houve um aumento significativo do poder do governo acompanhado de um espaço maior de representação de grupos e segmentos sociais.

As relações entre Estado e sociedade ficaram mais complexas e a burocracia central do governo assumia papel de relevância em substituição ao poder paralelo das oligarquias regionais. Portanto, é inegável que a burocratização, ainda que apresente lacunas como as elencadas pela crítica que se faz ao modelo, proporcionou um fortalecimento da máquina estatal brasileira.

No tocante ao rompimento com as nuances prejudiciais ao setor público marcadas pela administração patrimonialista, como já trazido anteriormente, este não se deu de forma absoluta pois algumas características do modelo típico de dominação tradicional ainda permaneceram impregnadas no Estado brasileiro. Apesar do impulso centralizador iniciado no império, das amplas reformas ocorridas na primeira metade do século XX, sobretudo na era Vargas, e nos anos subsequentes, no sentido de burocratizar o Estado, práticas que confundem a relação público-privado, o nepotismo, a corrupção e ineficiência – esta última causada pelo apego exacerbado a algumas amarras que correspondem às disfunções burocráticas trazidas originariamente por Merton (1959) - corroboraram para a continuidade, em medida muito menor e não de forma preponderante, claro, do patrimonialismo no Brasil.

As marcas do patrimonialismo eram mais escancaradas nos primeiros anos de burocratização ainda no Brasil imperial. Carvalho (1980) entendia que a burocracia imperial brasileira foi formada com o intuito de preservar a manutenção das possessões lusas da América, isto é, apesar da burocratização, havia um forte uso da máquina estatal para a manutenção de privilégios familiares da coroa. Além disso, características que vão de encontro às burocracias modernas weberianas como “a precariedade funcional, a escassa utilização de parâmetros meritocráticos de ascensão, a má estruturação das carreiras, o personalismo, a bajulação, a cultura do favor (...)” (Campante, 2003, p.166) eram ainda fortemente presentes no Estado imperial brasileiro.

Com o passar do tempo e, principalmente, com fortalecimento das dimensões burocráticas na administração pública já no período republicano: as reformas varguistas, o concurso público, o estatuto dos servidores dentre outras; a consolidação do Estado democrático de direito e outros acontecimentos que submeteram a ação estatal à legalidade e a busca pelo melhor oferecimento de serviços à coletividade, foram mitigadas as ocorrências de práticas patrimonialistas, no entanto elas estão longe de serem extirpadas da seara das organizações públicas. Como Faoro (1993), uma das referências na temática do Patrimonialismo no Brasil, pontua em sua obra, o patrimonialismo é uma característica marcante do desenvolvimento do Estado brasileiro através dos tempos.

Com relação ao objetivo específico de mostrar a forma como a burocracia ajudou a estruturar a administração pública brasileira e sua relação não excludente com o gerencialismo, há um forte posicionamento doutrinário que critica a administração pública burocrática considerando-a como um organismo mergulhado no formalismo desnecessário, ineficaz e autorreferida apoiando-se fortemente na análise das disfunções burocráticas analisadas por Merton (1959).

As disfunções de fato existem quando a burocracia sai da tipologia ideal formulada por Weber e vai para sua aplicação prática, entretanto, não diminuem sua importância e veemência nas organizações públicas brasileiras. Basta tomar como exemplo qualquer órgão público e nele serão percebidas facilmente aplicações de dimensões burocráticas tais quais: formalismo, racionalidade, impessoalidade, divisão e hierarquização de funções e autoridade, profissionalismo, busca pela eficiência dentre outras características trazidas por Cordeiro (2017), Rennó (2013) e Secchi (2017) que estruturam até os dias atuais o funcionamento da administração pública brasileira.

Tratando especificamente do relacionamento entre Burocracia e o Gerencialismo, a administração gerencial contrapõe-se à burocracia no sentido de adotar práticas flexíveis e voltadas para a eficácia administrativa, ou seja, voltada para resultados. Contudo, essa visão não exclui ou supera a aplicação das dimensões burocráticas que se afirmaram e permanecem nas organizações do Estado até os dias atuais colaborando, inclusive, para que práticas gerenciais disponham de aparatos que possam ser utilizados para o desempenho de uma gestão voltada para resultados. Nesse sentido, Costa e Rocha (2018), defendem a coexistência muito mais pacífica do que conflituosa entre os dois modelos de administração:

No período mais recente, o papel do Estado e de suas instituições é revalorizado, trazendo de volta ao debate o caráter meritocrático e de expertise pública da burocracia, em associação, porém, com a necessidade de o modelo burocrático ser flexibilizado, no sentido de seu aperfeiçoamento com relação aos mecanismos de controle das ações dos burocratas. Trata-se, de uma incorporação simultânea de aspectos do modelo weberiano e de novos instrumentos de gestão (COSTA; ROCHA, 2018, p.635 apud AZEVEDO; LOUREIRO, 2003; DRECHSLER, 2005; ABRÚCIO, 2007). Assim, a partir disso observa-se que a burocracia permanece presente atualmente na administração pública brasileira combinando-se, contrapondo-se e contribuindo com as práticas administrativas gerenciais oferecendo-as suas dimensões que ajudaram a estruturar a dinâmica das organizações.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A burocracia enquanto teoria, fenômeno social, político, econômico e forma das organizações modernas foi um marco para administração pois trouxe uma nova configuração as estruturas, processos e os objetivos corporativos a qual visava a completa racionalidade das organizações. Avaliando a relevância desse elemento na administração pública brasileira, partindo-se de uma análise histórica correlacionada com os acontecimentos políticos, econômicos e sociais, verificou-se que as dimensões burocráticas, assim como acontecera nas sociedades desenvolvidas do capitalismo industrial, foram aplicadas no Estado brasileiro e contribuíram com a administração pública no decorrer do século XX até o presente.

Ao correlacionar burocracia e administração pública buscando demonstrar a relevância da burocracia weberiana para o Estado brasileiro, foram destacadas as seguintes contribuições: a) fortalecimento institucional da administração pública; b) rompimento com o Patrimonialismo; c) a estruturação do Estado e o relacionamento com a administração gerencial.

A implantação da burocracia no Estado brasileiro, ainda na segunda metade do século XIX, contribuiu para o fortalecimento da máquina administrativa brasileira no seu papel institucional. Esse processo acentuou-se no século XX com reformas administrativas que aumentaram o poder, o papel e a legitimação da atuação do Estado na ordem social: a proliferação de órgãos administrativos, agências normativas, o advento do concurso público, os estatutos dos servidores públicos dentre outros, conferiram mais robustez à instituição Estado brasileiro. Obviamente, há questionamentos sobre tal fenômeno que se apoiam nas disfunções burocráticas mertonianas, porém, os acontecimentos históricos elencados acima são inegáveis e, portanto, suficientes para que pudéssemos inferir que a burocracia contribuiu para o fortalecimento institucional do Estado brasileiro.

No relacionamento com o modelo patrimonialista que historicamente marcou a administração pública brasileira, foi demonstrado que algumas dimensões burocráticas combateram o patrimonialismo e cercearam o âmbito de sua atuação. Porém, o rompimento com tais práticas, apesar de ser significativo, infelizmente, não foi absoluto. Nas palavras de

Secchi (2017), o patrimonialismo anterior à burocracia ainda é presente por meio de práticas como o nepotismo, a gerontocracia, a corrupção e sistema de distribuição de cargos públicos- o famoso “toma lá dá cá”. Dito isto, pode-se avaliar que a burocracia conseguiu romper parcialmente com o patrimonialismo.

A pesquisa permitiu concluir também que as características burocráticas foram aplicadas massivamente na administração pública brasileira com o passar do tempo sendo responsável pela sua estruturação e forma com a qual se apresenta atualmente: um sistema impessoal hierarquizado que segue lógicas racionais de funcionamento voltadas para a eficiência. É claro que não se apresenta de forma perfeita, ideal, porém não deixa de estar presente com suas marcas centrais de formalidade, impessoalidade e profissionalismo.

Já no que se refere à relação estabelecida com a administração gerencial, quase sempre encarada como um modelo que rompe com os ditames burocráticos, compreende-se que não há um rompimento ou até mesmo uma negação às práticas burocráticas, mas sim uma relação de aproveitamento, de continuidade, com alguns aperfeiçoamentos oferecidos pelas práticas gerenciais, fato este que só corrobora com a noção de importância que o modelo de administração baseado na literatura weberiana teve, e ainda tem, para a administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

BRESSER PEREIRA, L.C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril 1996.

CAMPANTE, R. G. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Revista Dados**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005>. Acesso em: 01 jun. 2019.

CARVALHO, J. M. de. **A Construção da Ordem – A Elite Política Imperial**. Rio de Janeiro: Campus, 1980. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/construcao_nacional_politica_geopolitica_site_itamaraty.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral de Administração**. Edição Compacta. 2. ed. São Paulo: Campus, 1998.

CORDEIRO, W. M. Burocracia na Construção da Administração Pública do Século XXI: uma reflexão teórica. **Anais... IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**. João Pessoa, 2017. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0851-867-burocracia-na-construcao-da.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

COSTA, L. A.; ROCHA, D. F. Burocracia e gestão pública: uma análise do Ministério da Saúde. **Cad. Bras. Ter. Ocup.**, São Carlos, v. 26, n. 3, p. 632-645, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cadbto/v26n3/pt_2526-8910-cadbto-26-03-00632.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2019.

FAORO, R. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**. São Paulo, n. 17, 1993, p. 14-29. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25950>> Acesso em: 01 jun. 2019.

GIDDENS, A. **Sociologia**. Tradução de Alexandre Figueiredo, Ana Patrícia Baltazar, Vasco Gil, Patrícia Matos e Carolina Lorga da Silva. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

GOULDNER, A. Metaphysical pathos and the theory of bureaucracy. **In:** COSER, L.; BERNARD, R. *Sociological theory - a book of readings*. New York: McMillan, 1964. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v2n3/v2n3a07>>. Acesso em: 18 mai. 2019.

MARTINS, H. F. Em Busca de uma Teoria da Burocracia Pública Não-Estatal: Política e Administração no Terceiro Setor. **RAC**, v.2, n.3, Set./Dez. 1998. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v2n3/v2n3a07>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

MERTON, R. K. **Social theory and social structure**. New York: Free Press, 1959.

PAIVA, C.H.A. A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **História**, São Paulo, v. 28, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v28n2/27.pdf>>. Acesso em 15 mai. 2019

RENNÓ, R. **Administração geral para concursos: teoria e questões**. 3. Ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, v. 43 n. 2, pp.347-369. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

SOUSA, E.L.A. VERONESE, L. G. Burocracia: a política da indiferença. **Rev. Polis e Psique**. v. 6; n. 2: pp. 87-108, 2016. Disponível em <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpps/v6n2/n6a06.pdf>> Acesso em: 01 jun. 2019.

JACOBSEN, A.L.; NETO, L. M. **Teorias da Administração II**– 3. ed. rev. amp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015.

TSUFA, E. **Empreendedorismo Governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

VIEIRA. M. M. F; VIEIRA.E. F. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflito em tempos de mudança. **RAC**, v. 8, n. 2, Abr./Jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552004000200010>. Acesso em: 17 mai. 2019.

WEBER, M. K. **Economia e Sociedade**. Vol. 2. São Paulo: UNB, 2004.