

30 de setembro a 4 de outubro
Ponta Grossa - PR - Brasil

BUROCRACIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO BRASILEIRO

BUREAUCRACY AND PUBLIC ADMINISTRATION IN THE BRAZILIAN STATE

ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública

Emanoel Filipe Bezerra da Silva, UFRPE, Brasil, emanoelfbs@gmail.com

João Inocêncio Junior, UFRPE, Brasil, joaoinocenciojr@gmail.com

Alessandra Carla Ceolin, UFRPE, Brasil, alessandra.acc@gmail.com

Resumo

Este estudo analisa a burocracia e suas repercussões dentro da teoria administrativa e das organizações. A partir da apresentação das concepções de Maximilian Karl Emil Weber (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; Administração Pública.

Abstract

This study analyzes bureaucracy and its repercussions within administrative and organizational theory. From the presentation of the conceptions of Maximilian Karl Emil Weber (Max Weber) and the dialogue of other authors with their presuppositions, a theoretical foundation is made presenting important aspects that involve the bureaucracy as a theory and organizational model. The main objective of this research is to demonstrate the importance of bureaucracy to the Brazilian State from a historical analysis of political, economic and organizational events that shaped the development of Brazilian public administration. For this purpose, bibliographical sources were consulted and an exploratory research was carried out in order to obtain enough elements to understand the phenomenon. The results obtained from the research pointed to: the institutional strengthening of the Brazilian State with the implementation of bureaucratic dimensions; the importance of the bureaucracy to overcome some characteristics of patrimonialist administration and the offer by the Weberian model of an efficient structure to the current public administrations — including dialoguing with management practices. These results, evaluated under different perspectives of analysis in the topic of discussion of the results, are matched with the central purpose of the article that considers the bureaucracy as relevant and beneficial to the construction of an efficient Brazilian public administration.

Keywords: Bureaucracy; Max Weber; Public administration.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo busca explicar não somente a sua conceituação clássica, mas todo o complexo de situações em que a burocracia é encaixada, qual seja, a estruturar e gerir uma instituição, fazendo frente às demandas das sociedades de mercado que necessitavam de um modelo mais racional funcionamento – explica então como organizar as empresas e instituições públicas – A princípio a teoria é Formulada por Maximilian Karl Emil Weber (Max Weber), e objetiva ajustar as práticas administrativas aos novos desafios do Estado em sua sanha de combater o desperdício, ineficiência e corrupção dentro das organizações, tudo a visar um melhor funcionamento (Rennó, 2018).

O presente estudo é realizado a partir de uma análise bibliográfica de artigos científicos, livros e teorias que abordam a temática em questão, é feita uma revisão dos pressupostos teóricos de Max Weber, o qual é considerado, segundo Martins (1998), tudo como o pai da teoria da burocracia; já outros autores, abordam a relação dos pressupostos burocráticos aplicável à administração pública. Além disso, é feito um contraponto ao modelo de Max Weber com a teoria de Merton (1959).

O presente estudo tem como objetivo geral avaliar a importância da burocracia como forma de organização para a administração pública brasileira, como eventual ferramenta para atingir a eficiência em ambientes competitivos e mutáveis como os dos dias atuais.

Julga-se relevante o presente estudo para o campo das ciências sociais, administração geral, administração pública e da sociologia das organizações, tudo isso, por abordar um elemento relevante e presente nas organizações contemporâneas e nos demais agrupamentos humanos e oferecer à sociedade uma visão acerca do real significado da burocracia.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Contexto Histórico da Burocratização

As administrações, especialmente europeias, desde o século XVI já experienciavam modelos burocráticos modernos, assim também as organizações religiosas e militares, porém o modelo veio a perfeição com as transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas com estabelecimento da economia de mercado (Secchi, 2009, p. 350).

A em meados do século XIX para a primeira metade do século XX presenciou-se uma emergência da sociedade industrial e financeira. As economias de mercado, seja a dos Estados Unidos da América (EUA) ou dos principais países europeus eram movimentadas por grandes organizações produtivas as quais buscavam produzir bens e serviços destinada seja à exportação ou consumo nos mercados de forma eficiente e lucrativa.

A ideia, portanto, era a de utilizar a experiência das organizações privadas em iniciativas voltadas ao público administrado. O contexto tornou o ambiente propício ao surgimento da ciência administrativa a qual surgia com a incumbência de suprir as demandas das organizações industriais da época, entre elas, a burocracia a qual, segundo Vieira & Vieira (2004) ganhou espaço após aperfeiçoar-se como forma de estruturação e funcionamento de empresas privadas.

A Burocracia adquiriu grande dimensão de poder durante o ápice da sociedade de mercado, sobretudo com o surgimento das grandes indústrias na segunda metade do século XIX, nesse sentido, as pressões sociais deram origem à uma burocratização com vistas ao atendimento das necessidades básicas da população e para garantir bom patamar de desenvolvimento para as nações industrializadas. Por se basear no mercado, os princípios burocráticos desenvolvidos por

Max Weber foram desenhados no sentido de minimizar os problemas verificados em empresas tais como ineficiência, desperdícios, mão de obra pouco qualificada, nepotismo, corrupção, dentre outros.

Os princípios 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. As burocracias públicas prevaleceram no século XX sendo largamente observadas até depois da II guerra mundial.

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).

O Estado, não só copiou da experiência dos atores privados na economia de mercado como também deu-se ao trabalho de evoluir conjuntamente com a realidade privada. Tal é o caso da administração gerencial adrede mencionada.

A administração gerencial, nesse sentido, foi um 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 traços burocráticos - advindos das contribuições e disfunções do modelo de Max Weber.

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 de Max Weber (Secchi, 2009). 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 vivido pelas sociedades ao longo do tempo.

Weber verificou que existiam três formas básicas de hierarquização e distribuição de poder e 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, remonta às sociedades mais antigas nas quais eram comuns as figuras de patriarcas, anciãos, reis, dentre outros. O seu fundamento é encontrado na tradição cultural a qual vem legitimar essa forma de dominação, justo por ser sua cultura, costumes, ancestralidade crenças religiosas – ou seja, tradição. Exemplifica-se nas tradicionais monarquias - absolutistas ou mesmo constitucionais (Weber, 2004). Menciona-se que a administração patrimonialista é conhecida por se 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 se comportar como uma figura mística. O líder carismático consegue seguidores os quais o 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 conquanto dure os dons que justificaram a posição. Os grandes heróis de sociedades antigas, guerreiros, governantes notáveis e até mesmo os

líderes populistas que surgiram nas sociedades latino-americanas são bons 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. A autoridade seria forjada a partir de critérios racionais e meritocráticos, não personalíssima. É o tipo de dominação presente nas organizações das sociedades de mercado voltadas à eficiência (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 é entendida por Weber (2004) como uma forma de dominação legal/racional, tem características como: a formalidade na comunicação, a divisão do trabalho, o relacionamento impessoal, a rotina, procedimentos padronizados, competência técnica, meritocracia, especialização da administração, a profissionalização dos participantes e completa previsibilidade do funcionamento - estabelece-se como forma organizacional dominante durante boa parte do século XX, tanto em empresas privadas quanto em instituições públicas (Cordeiro, 2017).

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 atribui obrigações e responsabilidades aos membros da organização, busca-se ditar as tarefas estabelecidas aos membros do corpo burocrático visando: eficiência, legitimação da distribuição da hierarquia e autoridade. Isso é exemplificado com documentações escritas em processos administrativos e pelo caráter formal da comunicação *intra* e *inter* organizacional (Secchi, 2009). Dessa forma, as regras de procedimento impostas à autoridade para que alcance dos objetivos da corporação (Rennó, 2018).

A impessoalidade refere-se à relação entre os membros da organização, a organização e o ambiente externo, essa relação está baseada em funções e linhas de autoridade claras (Secchi, 2009). As decisões organizacionais partem de cima para baixo em linha hierárquica e o chefe — cargo com capacidade decisória — exerce *ex legem* o comando como representante de uma repartição 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. É a impessoalidade que valoriza a meritocracia como forma de promoção, afastando os critérios pessoais de ligações escusas de cunho 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, é dada a oportunidade a todos para que se habilitem à participar da organização (Secchi, 2009). Logo, é perceptível que o profissionalismo é corolário da objetividade organizacional tão marcante na burocracia — 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

O contraponto à teoria de Max Weber é realizada por Merton (1959), o qual acusa a burocracia como sendo modelo previsível, despersonalizado, mecanicista, com decisões centralizadas e com uma forte visão intraorganizacional, apegada fielmente às normas e aos regulamentos e tende a desconsiderar tudo que esteja à margem. A crítica enfatiza que não existe uma organização plenamente racional e que há comportamentos da engrenagem burocrática não podem ser previstos, o que provocaria disfunções do modelo.

Em crítica igualmente Chiavenato (2000) denuncia 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.

Há a denuncia de que burocracia poderia legar um sistema social desumanizado, mecânico, cujo princípio da impessoalidade despreza a subjetividade das relações funcionais e a importância do aspecto humano (como força motriz das organizações). Logo, Max Weber é não raro, condenado conjuntamente com outros teóricos como Taylor e Fayol (Chiavenato, 2000).

A teoria da burocracia é acusada de ser um sistema fechado (isto é, apartado de outros elementos semelhantes — ou diferentes — que atuam dentro do ambiente social das organizações), o que seria prejudicial uma vez que por ser fechado e conter-se em si mesmo, não estaria sujeito às mudanças da sociedade. (Gouldner, 1964).

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. Também foram estudados outros teóricos que ao longo do tempo abordaram a teoria weberiana oferecendo uma análise histórica acerca de seu surgimento no mundo, enfatizando-se o seu surgimento na sociedade de mercado, 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. (Giddens, 2008).

Tendo em vista o objetivo geral formulado para o desenvolvimento deste estudo, o material coletado ajuda a explicitar como a Burocracia, enquanto estrutura organizacional, pode apresentar-se como um modelo eficiente para o Estado brasileiro. Ilustra-se ilustrada a forma com que a burocracia começou a ser aplicada na administração pública brasileira e em como é utilizada para coibir práticas patrimonialistas.

O artigo é 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. As buscas no referido portal proporcionaram também contrapontos o que corrobora com a isenção em expor para com diferentes ideias.

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

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.

O fenômeno da burocratização, 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. O amadurecimento deu-se 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), vejamos:

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).

O advento do concurso público é indicativo de um avanço institucional no sentido meritocrático (Costa & Rocha, 2016, p. 644). Este é o atual mecanismo de seleção de profissionais para atuar em organizações do Estado em caráter efetivo - cujo *modus operandi* respeita princípios constitucionais previstos no Art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrados na contemporaneidade tais como: legalidade, isonomia, e eficiência (Brasil, 1988 s/p).

4.2 Rompimento com o Patrimonialismo

O benefício trazido pela administração burocrática foi a separação gradual, 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 acepção 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 — 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, —Patrimônios que 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 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 (Brasil, 1988). A administração pública brasileira burocratizou-se a fim de se tornar mais eficiente: “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.

4.4 Discussão dos Resultados

Há posicionamentos divergentes quanto ao fortalecimento institucional da administração pública brasileira provocado pela aplicação das dimensões burocráticas. Segundo Sousa & 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 autofortalecido — 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, entretanto é 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.

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. Faoro (1993) pontua em sua obra, que 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 a considerando como organismo mergulhado no formalismo: desnecessário e ineficaz — 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:

Hodiernamente, o papel do Estado e de suas instituições é revalorizado, traz-se de volta ao debate a meritocracia e de expertise pública, porém, com a necessidade de flexibilização com vistas ao aperfeiçoamento dos 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).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 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.

A burocracia enquanto teoria, fenômeno social, político, econômico e forma das organizações modernas foi um marco para administração pois trouxe uma nova configuração às estruturas, processos e aos objetivos corporativos a qual visava a completa racionalidade das organizações.

Ao avaliar 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 aconteceu nas sociedades de economia de mercado, e que 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 na busca de 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 de forma efetiva para o fortalecimento da máquina administrativa brasileira no seu papel institucional. Esse processo se acentuou 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 — todos — 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.

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.

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 há uma boa relação de aproveitamento, de continuidade, com aperfeiçoamentos oferecidos pelas práticas gerenciais, o 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.

Ante ao exposto, conclui-se que a burocracia não só venceu os entraves patrimonialistas nacionais como também contribui satisfatoriamente para o aprimoramento da máquina pública no intuito de uma evolução satisfatória e virtuosa dos quadros do funcionalismo nacional.

REFERÊNCIAS

- Bresser Pereira, L.C. (1996) Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) (janeiro-abril 1996).
- Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (29 de junho de 2019).
- Campante, R. G. (2003). “O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira”. Revista Dados. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, (available at http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005).
- Carvalho, J. M. de. (1980) *A Construção da Ordem – A Elite Política Imperial*. Rio de Janeiro: Campus, https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/construcao_nacional_politica_geopolitica_site_itamaraty.pdf, (6 de Abril de 2000).
- Chiavenato, I. (1998) *Introdução à Teoria Geral de Administração*. Edição Compacta. 2. ed. São Paulo: Campus.
- Cordeiro, W. M. (2017) *Burocracia na Construção da Administração Pública do Século XXI: uma reflexão teórica*. Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. João Pessoa (available at <http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0851-867-burocracia-na-construcao-da.pdf>).

- Costa, L. A. & Rocha, D. F. (2018) *Burocracia e gestão pública: uma análise do Ministério da Saúde*. Cad. Bras. Ter. Ocup., São Carlos, v. 26, n. 3, p. 632-645 (available at <http://www.scielo.br/pdf/cadbto/v26n3/pt_2526-8910-cadbto-26-03-00632.pdf>).
- Faoro, R. (1993) A aventura liberal numa ordem patrimonialista. Revista USP. São Paulo, n. 17, p. 14-29. (available at <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25950>).
- Giddens, A. (2008) Sociologia. Tradução de Alexandre Figueiredo, Ana Patrícia Baltazar, Vasco Gil, Patrícia Matos e Carolina Lorga da Silva. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gouldner, A. (1964) Metaphysical pathos and the theory of bureaucracy. In: Coser, L.; Bernard, R. *Sociological theory - a book of readings*. New York: McMillan, <http://www.scielo.br/pdf/rac/v2n3/v2n3a07>, (29 de junho de 2019).
- Martins, H. F. (1998) *Em Busca de uma Teoria da Burocracia Pública Não-Estatal: Política e Administração no Terceiro Setor*. RAC, v.2, n.3, Set./Dez (available at <http://www.scielo.br/pdf/rac/v2n3/v2n3a07>).
- Merton, R. K. (1959) Social theory and social structure. New York: Free Press.
- Paiva, C.H.A. (2009) *A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)*. História, São Paulo, v. 28, n. 2. (available at <http://www.scielo.br/pdf/his/v28n2/27.pdf>)
- Rennó, R. (2018) Administração geral para concursos: teoria e questões. 3. Ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.
- Secchi, L. (2009) Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro, v. 43 n. 2, pp. 347-369 (available at <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>).
- Sousa, E.L.A. & Veronese, L. G. (2016) *Burocracia: a política da indiferença*. Rev. Polis e Psique. v. 6; n. 2: pp. 87-108 (available at <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpps/v6n2/n6a06.pdf>).
- Jacobsen, A.L. & Neto, L. M. (2015) Teorias da Administração II– 3. ed. rev. amp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB.
- Tsufa, E. (2009) Empreendedorismo Governamental. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB.
- Vieira. M. M. F & Vieira. E. F. (2004) *Funcionalidade burocrática nas Universidades Federais: conflito em tempos de mudança*. RAC, v. 8, n. 2, Abr./Jun. (available at <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552004000200010>).
- Weber, M. K. (2004) Economia e Sociedade. Vol. 2. São Paulo: UNB.