



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA
CENTRO DAS HUMANIDADES
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

DAFNY OLIVEIRA SANTOS

**A BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: análise das disfunções da Teoria
Burocrática diante do princípio da eficiência**

BARREIRAS

2023

DAFNY OLIVEIRA SANTOS

A BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: análise das disfunções da Teoria Burocrática diante do princípio da eficiência

Artigo Científico apresentado no componente curricular CHU5063 – Trabalho de Conclusão de Curso, do curso de Direito, da Universidade Federal do Oeste da Bahia como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel(a) em Direito.

Orientadora: Prof^ª Ma. Liliane Maria Reis Marcon.

BARREIRAS

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

S237 Santos, Dafny Oliveira.

A BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: análise das disfunções da Teoria Burocrática diante do princípio da eficiência. / Dafny Oliveira Santos. – 2023.

25.

Orientador: Prof^ª Ma. Liliane Maria Reis Marcon.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) –. Universidade Federal do Oeste da Bahia. Centro das Humanidades. Barreiras, BA, 2023.

1. Administração pública. 2. Burocracia. 3. Disfunções. I. Marcon, Liliane Maria Reis. II. Universidade Federal do Oeste da Bahia - Centro das Humanidades. III. Título.

CDD 341.312

Biblioteca Universitária de Barreiras - UFOB



ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Barreiras, 03 de julho de 2023.

Às 15h26min do dia 03 de julho de dois mil e vinte e três, reuniu-se a banca examinadora composta pelos docentes: **Orientadora:** Me. Liliane m^a Reis Marcon - UFOB; **Docente Avaliador:** Dr. Thiago Rafagnin Ribeiro - UFOB; **Docente Avaliador:** Ms. Emanuel Vinícius Santos Silva - UFOB, para avaliar o trabalho de conclusão de curso intitulado: A BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: análise das disfunções da teoria burocrática diante do princípio da eficiência, apresentado por **Dafny Oliveira Santos**, como requisito para obtenção do título de Bacharela em Direito.

Após análise do trabalho, da apresentação e da arguição, a banca atribuiu média igual a **9,5** e, assim, considerou o trabalho **aprovado**. Eu, Liliane M^a Reis Marcon, lavrei a presente ata que depois de lida será assinada por quem de direito.

Presidenta/Orientadora: Professora Me. Liliane M^a Reis Marcon

Avaliador prof. Dr. Thiago Ribeiro Rafagnin

Avaliador prof. Ms Emanuel Vinícius Santos Silva

Dedico esse trabalho, em especial, à minha mãe, por ser a base forte de minha trajetória neste curso, por ser a minha inspiração diária e por não medir esforços para que estivesse onde estou hoje.

Ao meu noivo, pelo incentivo e força durante o caminho trilhado.

Aos meus amigos de curso, que sempre estiveram comigo vivenciando as dificuldades e alegrias da graduação.

A todos vocês, minha gratidão!

“Em todas as coisas somos mais que vencedores, por meio daquele que nos amou”.

(Romanos 8:37)

SUMÁRIO

RESUMO	07
1. INTRODUÇÃO.....	08
2. METODOLOGIA	10
3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA.....	11
4. TEORIAS DAS ORGANIZAÇÕES: MODELOS ADMINISTRATIVOS	13
5. OS MODELOS ADMINISTRATIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	15
6. TEORIA BUROCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	18
7. DISFUNÇÕES DA TEORIA BUROCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS IMPACTOS NA EFICIÊNCIA	20
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	25

A BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: análise das disfunções da Teoria Burocrática diante do princípio da eficiência

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a analisar as disfunções da burocracia presentes na Administração Pública. Objetiva-se estudar como as disfunções advindas do desvio da Teoria Burocrática, tornam a Administração Pública atual morosa, ferindo um de seus cinco princípios básicos, a eficiência. Dessa forma, como metodologia, será utilizada a revisão bibliográfica para a construção de uma reflexão teórica, uma vez que a Teoria Burocrática, presente no bojo das teorias clássicas da administração, fora baseada nas proposições do sociólogo alemão Max Weber¹ que discorreu sobre a noção de burocracia como um modelo racional-legal de organização da estrutura administrativa, formado principalmente pela impessoalidade, formalização, hierarquia e competência técnica dos funcionários. Nesse sentido, as disfunções serão demonstradas por meio da comparação da Teoria Burocrática tal como fora concebida frente à ideia atual de burocracia presente na Administração Pública, não de maneira a apartá-la dos atos administrativos, mas de maneira a buscar a sua verdadeira aplicação. Ademais, para fins de compreensão global do campo administrativo, também serão analisadas as chamadas teorias da administração, bem como sua ocorrência no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Burocracia. Disfunções.

ABSTRACT

This project proposes to analyze the dysfunctions of bureaucracy present in Public Administration. The objective is to study how the dysfunctions arising from the deviation from the Bureaucratic Theory, make the current Public Administration slow, injuring one of its five basic principles, efficiency. Thus, as a methodology, a bibliographical review will be used for the construction of a theoretical reflection, since the Bureaucratic Theory, present in the core of the classic theories of administration, was based on the propositions of the German sociologist Max Weber who discussed the notion of bureaucracy as a rational-legal model of organization of the administrative structure, formed mainly by the impersonality, formalization, hierarchy and technical competence of the employees. In this sense, the dysfunctions will be demonstrated by comparing the Bureaucratic Theory as it was conceived against the current idea of bureaucracy present in Public Administration, not in order to separate it from administrative acts, but in order to seek its true application. Furthermore, for purposes of global understanding of the administrative field, the so-called theories of administration will also be analyzed, as well as their occurrence in Brazil.

KEY WORDS: Public Administration. Bureaucracy. Dysfunctions.

¹ Apesar de não ser o idealizador do chamado modelo burocrático, suas proposições sobre o poder e consequentemente sobre a burocracia e suas características, realizadas no livro “Ensaio de Sociologia” serviram de base para o desenvolvimento da Teoria Burocrática da Administração.

1. INTRODUÇÃO

A burocracia atrapalha os negócios e inferniza a vida dos cidadãos. Incompetente, ineficiente, irracional, morosa, corrupta, não democrática. Eis como a burocracia costuma ser vista. A rejeição à burocracia é também uma das raras unanimidades em todas as correntes político-ideológicas. Como já foi dito certa vez, a direita demoniza a burocracia em nome do livre mercado; o centro procura reformá-la em nome da transparência e da accountability; e a esquerda pretende substituí-la pela participação popular e pela autogestão democrática. (David Beetham)²

O presente trabalho se dedica a estudar como as disfunções da Teoria Burocrática – que desaguaram na noção atual de burocracia em sentido pejorativo – impactam na construção de um agir administrativo eficiente, voltado ao atendimento adequado das demandas dos administrados. Dessa forma, busca-se evidenciar as proposições do sociólogo Max Weber acerca da burocracia, baseado na discrepância do modelo burocrático e as ideias concebidas atualmente sobre a burocracia na Administração Pública. Diante disso, a reflexão sobre como as disfunções da Teoria Burocrática levam à conseqüente ineficiência do atuar estatal é fundamental para se entender como a Teoria Burocrática pode ser útil se bem utilizada, adequando-se aos moldes pelos quais foi idealizada.

Nesse sentido, a Administração Pública está presente em todos os campos da vida social na figura do Estado, justamente porque, com as teorias contratualistas, advindas de Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau³, os indivíduos abriram mão de suas liberdades individuais em prol de um bem maior, a coletividade. Assim, criou-se a ideia de um ente denominado Estado, como gestor das vontades individuais em prol das liberdades gerais, nascendo, então, o que chamamos atualmente de Administração Pública, em uma relação administrador-administrados. Nessa toada, a fim de balizar e guiar a Administração Pública, no Brasil, foram desenhados os chamados princípios administrativos, elencados na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37⁴, quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, tendo sido este último introduzido pela Emenda

² Tradução retirada de Abrúcio e Loureiro (2018, p. 23)

³ De acordo com Ribeiro (2017) a teoria contratualista, de surgimento do Estado, “entende a sociedade como sendo fruto do resultado das decisões humanas, da razão humana, ou seja, se compreende que as pessoas decidiram viver em coletividade partilhando regras de convivência” (RIBEIRO, 2017, p. 06).

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

Constitucional nº 19, advinda da tentativa de reformar o Estado, e que se mostra essencial para o desenvolvimento do presente trabalho.

Dessa forma, é indispensável que se tenha um agir administrativo voltado aos interesses da coletividade, atendendo à eficiência e, conseqüentemente, ao bem-estar de todos os cidadãos. Porém, no Brasil, a Administração Pública tem se mostrado ineficiente, à medida que a burocracia, em seu sentido pejorativo, tem tomado o funcionamento dos serviços públicos e das mais diversas ações do Poder Público. Assim, surge então o tema central deste trabalho, qual seja, as disfunções da teoria clássica da burocracia, baseada principalmente nos preceitos de Max Weber, no contexto da Administração Pública. Ademais, tais disfunções, ou desvios, transformaram a Administração Pública no que é hoje quando o assunto é burocracia, vista pelos administrados como um empecilho à resolução de seus problemas, com sentido extremamente pejorativo ligada à morosidade, papelada e ineficiência. Desse modo, a ideia inicial do modelo burocrático, centrado, por exemplo, em formas, em capacidade técnica, em previsibilidade, de maneira a atender ao máximo de eficiência, foi frustrada cedendo lugar ao apego excessivo às normas e regras em detrimento ao atendimento adequado dos problemas sociais que envolvem o Estado.

Por outro lado, as ideias de Max Weber sobre a burocracia demonstram sua utilidade para a organização das atividades públicas, uma vez que o agir estatal está adstrito às normas legais, justamente para se ter previsibilidade e evitar atos arbitrários. Nesse mesmo sentido, a capacidade técnica – outro ponto proposto por Weber – também garantiria que os indivíduos ocupantes de cargos públicos fossem os mais qualificados para o desempenho de suas funções, funções estas pré-definidas e divididas. Assim, o modelo burocrático concebido por Weber – o que não é o aplicado atualmente na Administração Pública – é indiscutivelmente adequado às práticas administrativas, uma vez que foca muito mais em ordenação, hierarquia e formalismo como forma de organização e previsibilidade, e não em travar a atuação de maneira a quase impedir o andamento dos serviços prestados pelo Estado.

Por conseguinte, com vistas a exemplificar a atual burocracia na Administração Pública, pode-se citar a pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) e publicada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que revelou que sete em cada dez pessoas acreditam que a burocracia faz o governo gastar mais. Além disso, outra pesquisa, realizada em 2018 pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento (IBD) demonstrou que no Brasil um único procedimento demora cerca de 5,5 horas para ser

realizado. Tudo isso demonstra as percepções acerca do que acontece no Brasil quando o assunto é burocracia.

Diante do exposto, a burocracia na Administração Pública, tal qual é concebida atualmente mostra-se um problema para o bom desempenho da atuação estatal, frente à dificuldade de acesso do cidadão à eficiência na resolução de suas demandas, eficiência essa principiológica e garantida constitucionalmente. Além disso, não se propõe a eliminação da burocracia, mas sim como deveria ser aplicada corretamente, tal qual foi concebida. Dito isto, importa tratar dos desvios acerca da ideia inicial de burocracia, com base nas proposições de Max Weber e demais estudiosos contemporâneos, do que ela veio a se tornar no Estado Brasileiro e como as disfunções do que convencionou-se chamar de Teoria Burocrática impactam na eficiência da Administração Pública. Para isso, também será necessário a compreensão dos demais modelos administrativos de maneira a demonstrar seu surgimento, razões de ser e evolução.

2. METODOLOGIA

Como metodologia, será utilizada a revisão bibliográfica para a construção de uma revisão teórica, do que seria o modelo burocrático concebido em seu sentido original e de como a burocracia, ou melhor, suas disfunções tornaram o que a Administração Pública é hoje, dificultando sua eficiência. Ademais, como método utilizar-se-á o indutivo, por meio do qual, a partir das observações realizadas, ou seja, de ideias particulares construídas acerca da burocracia na Administração Pública, busca-se chegar a uma conclusão, a uma ideia geral do fenômeno.

Dessa forma, serão utilizados os mais diversos trabalhos, tais como artigos e livros na construção da presente reflexão, principalmente partindo das proposições de Weber (1946) acerca da burocracia e também de outros autores como Campelo (2010), Pires e Matos (2006), Chivenato (2003), entre outros, para entender a construção da Administração Pública fora e dentro do Brasil. Ademais, também será utilizado o procedimento de análise de documento, com a utilização de instrumentos tais como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a própria Constituição Federal de 1988 e demais legislações infraconstitucionais.

3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

Os princípios são instrumentos basilares de todas as áreas do direito, seja ela pública ou privada, e no Direito Administrativo os princípios ganham maior relevância, pois são essenciais para o direcionamento do atuar público, seja como limitadores dos poderes do agente ou como diretrizes a serem seguidas em busca do bem comum. Nesse sentido, Di Pietro (2020) relata que “os princípios sempre representaram papel relevante nesse ramo do direito, permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração”, demonstrando ainda mais a importância que as normas principiológicas desempenham para a atuação estatal e jurídica.

A Administração Pública no Brasil conta com cinco princípios constitucionais, presentes na Carta Magna de 1988, em seu artigo 37, quais sejam: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Diante disso, considerando as particularidades de cada um deles e havendo equivalência hierárquica entre os mesmos, o enfoque da presente pesquisa é o princípio da eficiência. Assim, importa destacar que tal princípio emerge para a Administração Pública com a Emenda Constitucional nº 19/1998, que tinha por intuito a superação da crise que acometia o Estado e, portanto, os serviços públicos (Leite, 2001, p. 256). Esse é o ambiente no qual a eficiência nasce para a Administração, como forma de solução dos problemas enfrentados quanto a morosidade e a conseqüente dificuldade de alcançar objetivos no operar público.

Para Di Pietro (2020) o princípio da eficiência possui dois vieses, sendo o primeiro o atuar do agente público e o segundo a organização da Administração. A atuação dos agentes públicos deve ser baseada na eficiência como forma de agir na busca do melhor resultado, enquanto a Administração Pública deve se organizar, estruturar e disciplinar visando alcançar a prestação de um serviço público eficiente. Por outro lado, é necessário destacar que a atividade estatal está alicerçada na supremacia do interesse público, ou seja, no interesse coletivo. Assim, importante é que o Estado atue sempre buscando alcançar o bem comum, concretizando os direitos e garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito, uma vez que conforme afirma Leite (2001)

A eficiência deve ser um princípio inerente à Administração, independentemente de sua previsão expressa, pois representa requisito essencial para a efetivação da cidadania, na medida em que significa um serviço público voltado para a satisfação do interesse público e não para interesses particulares (LEITE, 2001, p. 262).

Sob esse ponto de vista, o princípio da eficiência surgiu e continua sendo um parâmetro por meio do qual se pode analisar se o interesse coletivo ou interesse público está realmente possuindo supremacia, uma vez que a prestação pública inadequada ou um atuar ineficiente apontam, conseqüentemente, para o desleixo com o bem comum. Nesse aspecto, o conceito de interesse público para Mello (2009) pode ser entendido como “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem”. Aqui, é possível retornar à noção defendida pelos contratualistas, ou seja, onde os cidadãos abrem mão ou unem seus interesses particulares para dar espaço ao bem comum e entregam essa gestão do interesse coletivo nas mãos de uma figura maior, o Estado, que deve zelar por eles, agindo com eficiência para alcançar o bem de toda a sociedade.

Para Rodrigues (2012) existem pontos de observação sobre o princípio da eficiência, como a produtividade, economicidade, qualidade, celeridade, presteza e a própria desburocratização. Nesse aspecto, a eficiência se liga a um atuar dos administradores públicos que cumprem com o melhor resultado, mas que também busquem, por exemplo, economia e zelo com o dinheiro público. É nesse sentido que a eficiência pode ser entendida como o “fazer mais com menos”, alcançando o melhor custo-benefício para a Administração Pública e que o desperdício ou falta de zelo resulta em ineficiência. Assim, como pode ser observado o princípio da eficiência norteia toda atividade pública, a exemplo do que ocorre no âmbito das contratações, sobre o qual é possível citar o art. 11, da Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) que trouxe em seu parágrafo único, o dever de promoção e garantia da eficiência ao tratar do processo licitatório:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e **promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.**

Nessa perspectiva, importa atrelar a eficiência à burocracia, já que atualmente no Brasil, ambos conceitos são vistos como inconciliáveis, principalmente porque, como será visto adiante, a ideia de burocracia foi desvirtuada de seu sentido original, tornando-se unanimidade entre a sociedade que a vê com repúdio e como uma barreira ao cumprimento da eficiência principiológica.

4. TEORIAS DAS ORGANIZAÇÕES: MODELOS ADMINISTRATIVOS

Antes de adentrarmos ao ponto central deste artigo, qual seja, o problema da burocracia na Administração Pública, que será discutido em tópico posterior, é importante conhecer as teorias organizacionais, ou seja, como e quais modelos de gestão administrativa e organizacional foram desenvolvidos ao longo dos anos. Assim, pode-se dividir basicamente em sete modelos organizacionais: A Teoria da Administração Científica; A Teoria da Administração Clássica; A Teoria das Relações Humanas; A Teoria da Administração Burocrática; A Teoria Estruturalista; A Teoria Comportamental; e a Teoria de Sistemas.

De acordo com Matos e Pires (2006), as teorias das organizações surgiram após a revolução industrial, como forma de racionalizar o trabalho humano. Diante disso, Frederick Winslow Taylor produz os primeiros estudos sobre a Teoria da Administração Científica, a qual está fundamentada na seleção dos mais aptos para cada tarefa e na subdivisão das grandes atividades a fim de atender a uma maior racionalização e padronização. Assim, foi baseado na teoria de Taylor que Henry Ford criou as linhas de montagem, com foco na mecanização, divisão do trabalho e alta produtividade (MATOS; PIRES, 2006, p. 509). Além disso, a teoria científica, conforme Chiavenato (2003) tinha como enfoque os operários, ou seja, aumentar a eficiência do nível operacional “uma vez que as tarefas do cargo e o ocupante constituem a unidade fundamental da organização”.

Já a Teoria da Administração Clássica, surgiu com os trabalhos de Henry Fayol, como complementação aos ideais de Taylor. Acontece que a abordagem de Fayol se voltou mais para as operações dentro da empresa em relação ao administrador, o que fez surgir as chamadas funções administrativas, como forma de atender à boa administração, criando o processo administrativo, sendo elas: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar (MATOS; PIRES, 2006, p. 509). Assim, de acordo Chiavenato (2003),

A Teoria Clássica caracteriza-se por seu enfoque prescritivo e normativo: prescreve os elementos da administração (funções do administrador) e os princípios gerais que o administrador deve adotar em sua atividade. Esse enfoque prescritivo e normativo sobre como o administrador deve proceder no trabalho constitui o filão da Teoria Clássica. É a velha receita do bolo (CHIAVENATO, 2003, p. 83).

Mais adiante, nasce a Teoria das Relações Humanas como crítica à Teoria Científica e à Teoria Clássica, uma vez que propõe a quebra das formalidades e da mecanização na administração, dando enfoque nas inter-relações que se formam nas organizações, já que o ser humano não se reduz a “esquemas simples e mecanicistas”. Aqui, na Escola das Relações

Humanas surge a ideia de motivação, a Teoria das Motivações – que teve como estudiosos Maslow e Herzberg – como forma de entender e explicar o que está por traz do trabalho do indivíduo na organização, o que o motiva a agir de tal e qual maneira, de modo a atingir os objetivos da administração (MATOS; PIRES, 2006, p. 509).

Posteriormente surge a Teoria da Administração Burocrática, baseada nas ideias do sociólogo alemão Max Weber. Seus estudos têm como enfoque a racionalidade, eficiência e hierarquia, ao passo que também mantém alguns atributos das teorias que lhe foram anteriores, quais sejam, a divisão do trabalho, seleção dos mais competentes e a organização baseada em procedimento e rotinas (MATOS; PIRES, 2006, p. 509). Dessa forma, segundo Chiavenato (2003) a Teoria Burocrática foi elaborada como forma de oposição à Teoria Clássica por seu mecanicismo e à Teoria das Relações Humanas pelo seu romantismo exagerado. Justamente por isso, os estudiosos foram buscar amparo nas ideias trazidas por Max Weber, criador da Sociologia da Burocracia, o que será tratado em detalhes mais adiante.

Nessa toada, nasce outra teoria da administração, a Teoria Estruturalista. Essa teoria surge no bojo do declínio da Escola das Relações Humanas, em 1950, como forma de conciliá-la à Teoria Clássica. Assim, de acordo com Barros (2022), associando as ideias do modelo burocrático, a Teoria Estruturalista também buscou romper com o mecanicismo dos sistemas fechados, dando lugar a organizações abertas, com enfoque no indivíduo que se inter-relaciona com o ambiente interno e externo da administração.

Em seguida, desponta a Teoria Comportamental que, de acordo com Pires e Matos (2006), tinha sua ênfase “nas ciências do comportamento e na busca de soluções democráticas e flexíveis para os problemas organizacionais, preocupando-se mais com os processos e com a dinâmica organizacional do que com a estrutura”. Assim, nota-se também que esta teoria se propôs a romper com a que lhe foi anterior, que muito se baseava nas relações estruturais dentro e fora das organizações, sem se atentar ao indivíduo em si.

Diante disso, com o passar dos anos, surge a chamada Teoria de Sistemas, elaborada por Ludwing Von Bertalanfly, por meio da qual se busca entender as organizações em seu sistema como um todo, ou seja, a busca pela interdisciplinaridade, de maneira que cada parte do conjunto se torna dependente da outra. Dessa forma, conforme Chiavenato (2003),

Os vários ramos do conhecimento – até então estranhos uns aos outros pela especialização e conseqüente isolamento – passaram a tratar os seus objetivos de estudo (sejam físicos, biológicos, psíquicos, sociais, químicos, etc.) como sistemas. E inclusive a Administração (CHIAVENATO, 2003, p. 410).

Isto posto, pode-se perceber que variadas são as teorias que procuraram estabelecer caracterizações essenciais para a prática administrativa. Tais ideias também buscaram superar umas às outras, à medida que os estudiosos vislumbravam imperfeições naquelas que estavam buscando superar. Dessa forma, é indispensável entender quais são e como são os diferentes modelos, para que então seja dado o enfoque do presente trabalho sobre a Teoria Burocrática em si, bem como à noção de burocracia e suas disfunções atreladas à (ine)eficiência da Administração Pública no Brasil.

5. MODELOS ADMINISTRATIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A Administração Pública no Brasil passou por várias modificações ao longo dos anos até se tornar o que é hoje. Assim, são chamados modelos administrativos os diferentes modos de gestão da coisa pública e a atuação de seus agentes. Dessa forma, podemos identificar, segundo Campelo (2010), três modelos, quais sejam: o patrimonial, o burocrático e o gerencial. Importante se faz destacar que apesar de atualmente o modelo de gestão pública ser entendido como gerencial, ainda não foi possível o distanciamento total do modelo burocrático, que ainda se mostra presente no atuar estatal.

Diante disso, é de suma importância o estudo de cada um dos modelos administrativos que vigoraram ou vigoram no Brasil para compreensão de como foi construída e formada a gestão pública que existe atualmente. O primeiro deles é a Administração Pública Patrimonialista baseada no clientelismo, o que tem suas raízes fincadas no Absolutismo, regime no qual a figura central era o rei. Nesse período o Estado e o rei não se dissociavam e aqui se tem a tão conhecida frase proferida pelo rei Luís XIV, mais conhecido como Rei Sol, que destaca como era a concepção de Administração Pública à época: “o Estado sou eu”. Dessa forma, de acordo com Campelo (2010) o patrimônio público e privado se misturavam, de modo que o privado absorvia o público “em uma época de Estados não laicos, sendo em verdade Estados Eclesiásticos, em que os representantes da monarquia eram praticamente figuras divinas, que representavam, na terra, a vontade de Deus”. Nesse sentido, pela convergência entre Estado, Igreja e particulares, as decisões proferidas no que poderia ser chamado de organizações públicas, não tinham como pilar o interesse público e cediam lugar a interesses escusos e individuais, o que conseqüentemente movia o jogo de interesses, caracterizando o que se conhece como clientelismo.

Por conseguinte, conforme Campelo (2010), ainda sobre o modelo administrativo patrimonialista, pode-se dividi-lo em dois tipos: o patrimonialismo político-

administrativo e o patrimonialismo institucionalizado. O primeiro tratava do agir dos funcionários, dos chefes e gestores, uma vez que este conduzia o patrimônio público de maneira privatista, pois não existia supremacia do interesse público. Diante disso, é de se destacar que as práticas patrimonialistas político-administrativas, ou seja, os interesses privados misturados aos públicos surgem no Brasil com a chegada dos portugueses, retrato histórico muito bem relatado por Gomes (2007):

Mais complicado foi encontrar habitação para os milhares de acompanhantes da corte, recém-chegados a cidade que ainda era relativamente pequena, com apenas 60.000 habitantes. Por ordem do Conde dos Arcos, criou-se o famigerado sistema de ‘aposentadorias’, pelo qual as casas eram requisitadas para uso da nobreza. Os endereços escolhidos eram marcados nas portas com as letras PR, iniciais de Príncipe Regente, que imediatamente a população começou a interpretar como ‘Ponha-se na Rua’ (GOMES, 2007, p.148).

Nessa toada, com o surgimento da República e rompimento com os ideais Absolutistas, o modelo patrimonialista ganha novos contornos, mas com as mesmas práticas da supremacia dos interesses privados sobre o coletivo já antes conhecidas. Isto porque, é possível citar como exemplo o que se convencionou chamar de República Velha, ou seja, o tempo das oligarquias⁵. Nessa época, como próprio nome já adianta, o governo era de poucos, as alternâncias na gestão pública aconteciam entre dois principais grupos ou estados: Minas Gerais e São Paulo. Aqui, tem-se a política do “café com leite”, em virtude da localização e da maior fonte de renda dos grupos que se alternavam no poder. Dessa forma, as práticas patrimonialistas subsistiram, a exemplo do voto de cabresto, que não se distanciava do clientelismo, pois consistia em uma forma mais antiga de compra de votos, o que fazia as pessoas votarem em determinado líder não por vontade própria, mas por serem pressionadas ou terem recebido favores para com essa finalidade.

Já o segundo tipo do modelo patrimonialista é o campo prático do primeiro, ou seja, seria o agir político dos servidores públicos nas instituições, o que as moldou na forma como os locais públicos são atualmente. Assim, o patrimonialismo institucionalizado pode ser entendido como “aquele que já ultrapassou as práticas sorrateiras, às escondidas, para já aparecer publicizado de forma normatizada, podendo ser observado nos próprios diplomas legais”, ou seja, há uma passagem entre o patrimonialismo anterior, de viés apenas relacional, entre os entes que compunham o Estado, para a prática do que sempre aconteceu, mas de maneira velada. Aqui, pode-se destacar o exemplo trazido por Campelo (2010) sobre o emprego do patrimonialismo institucional nos diplomas normativos, especificamente na

⁵ Regime político em que o poder é exercido por um pequeno grupo de pessoas, pertencentes ao mesmo partido, classe ou família.

Carta Magna, a Constituição de 1824, que tinha como artigo 99 a seguinte disposição: “A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada, ele não está sujeito a responsabilidade alguma”. Nota-se claramente a tentativa de contornar as possíveis corrupções e desvios de finalidade para com a coisa pública que os ocupantes dos maiores cargos do país cometiam.

Outro exemplo do patrimonialismo institucionalizado é o que ficou conhecido como clientelismo, ou seja, a troca de favores por interesses meramente individuais. Isso pode ser observado também na Constituição do Império, em seu artigo 102⁶, o qual previa que era atribuição do Imperador a promoção dos empregos civis e políticos. Dessa maneira, as práticas clientelistas tornavam-se comuns e legais, uma vez que o Imperador tinha em seu atuar o dever de conceder empregos a quem quisesse, o que certamente fazia de maneira escusa e somente para aqueles que lhe poderiam trazer algum retorno tais como o voto favorável. Era uma verdadeira barganha utilizando-se da coisa pública.

Ainda sobre o patrimonialismo presente nas Instituições atuais, Campelo (2010) trata do exemplo inserido na atual Constituição Federal, a qual prevê que o controle exercido pelo Congresso Nacional terá auxílio do Tribunal de Contas, competindo a este apreciar as contas do Presidente da República, emitindo parecer prévio. Assim, segundo o autor, fica a cargo do Congresso Nacional o julgamento das contas apresentadas pelo Presidente, o que é feito apenas de modo político e não técnico, uma vez que o Legislativo não possui conhecimento para esse fim, o que certamente sofre influência de interesses particulares.

Nessa toada, passando em direção ao segundo modelo de administração ocorrido no Brasil, temos o Burocrático, baseado em regras pré-definidas, formando o modelo de gestão que se convencionou chamar de racional-legal. Tal modelo, na concepção de Campelo (2010) surge para combater a corrupção e o nepotismo presentes no modelo patrimonialista de administração. Assim, contrapondo as práticas clientelistas que lhes foram anteriores, o viés burocrático propõe a ideia de profissionalismo, formalismo e principalmente impessoalidade no atuar estatal. Nesse ambiente, o modelo burocrático de administração se desenvolveu no Brasil por meio da forte atuação Estatal ocorrida após 1930, com a industrialização do país e do Estado do bem-estar social, o que será discutido em detalhes mais adiante.

Quanto ao último modelo administrativo, tem-se o gerencial. De acordo com as proposições de Campelo (2010), ele passa a ser observado no Brasil em 1964 com a Reforma Administrativa do Regime Militar, através do Decreto-Lei nº 200/67, que tinha como objetivo a descentralização da Administração Pública, com enfoque na criação dos

⁶ Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principaes atribuições: I. Convocar a nova Assembléa Geral ordinaria no dia tres de Junho do terceiro anno da Legislatura existente. II. Nomear Bispos, e prover os Beneficios Ecclesiasticos. III. Nomear Magistrados. IV. Prover os mais Empregos Civis, e Politicos.

entes da administração indireta, quais sejam, as empresas estatais, fundações e autarquias, tais como conhecemos hoje. Após, em 1980, foi criado o Ministério da Desburocratização – atualmente extinto – como uma forma de alcançar celeridade e eficiência na gestão estatal. Porém, o gerencialismo fica mais evidente no Brasil após a Constituição Federal de 1988 com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ocorrida em 1995. Ao contrário do modelo burocrático que lhe foi anterior, o gerencial buscou, entre outras coisas, uma característica marcante, qual seja, a diminuição da atuação estatal, conforme se verifica em Reis (2014):

O Plano pretendia basicamente transformar um Estado até então promotor do desenvolvimento como agente direto para um estado promotor de desenvolvimento em seu caráter regulador. O Estado se reduziria e passaria a gestão e execução de serviços não exclusivos para a iniciativa privada, que por princípio, segundo reza a cartilha liberal, tendem a ser mais eficientes e gerar melhores resultados (REIS, p.127, 2014).

Nesse sentido, mostra-se que cada modelo que foi surgindo, tentou modificar as características do anterior. Assim, o burocrático buscou estabelecer regras e um padrão de gestão de modo que fosse possível delimitar o público e o privado, para romper com práticas do patrimonialismo, tais como a troca de favores – o clientelismo. De igual modo, o modelo gerencial propôs uma gestão eficiente dos serviços públicos, ao passo que descentralizava os serviços estatais. Porém, é evidente que mesmo com a sucessão de modelos administrativos, não houve um rompimento total de um após o outro, uma vez que atualmente, por exemplo, ainda há resquícios de patrimonialismo na Administração Pública, e principalmente uma burocracia exacerbada, que congela e trava a celeridade e eficiência estatais.

6. TEORIA BUROCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO

Partindo-se da clara noção de que não foi o sociólogo Max Weber o criador do que se convencionou chamar de Teoria Burocrática ou Teoria da Burocracia, mas que seus estudos sobre a Sociologia da Burocracia foram basilares para o seu desenvolvimento, é necessário a análise do surgimento desse campo de estudo. Nesse sentido, originalmente, a burocracia remete aos funcionários do Estado, fazendo referência às suas atividades, de maneira que somente no século XIX, com as proposições trazidas por Weber em suas obras, ganha-se um novo significado, significado este do modelo burocrático próximo ao que

conhecemos. A partir de então, a burocracia passa a ser vista como a racionalização do trabalho, ocupado por indivíduos dotados de capacidade técnica (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 24).

Dessa forma, as concepções de burocracia foram sendo modificadas com o decorrer dos séculos, tendo nascido muito antes da própria ideia de Estado nacional. Nesse sentido, conforme Longo (2007) *apud* Abrucio e Loureiro (2018), na modernidade, a noção de burocracia ganha destaque com a Revolução Francesa, na qual o burocrata, antes servidor da Coroa, passa a ser servidor público, com a consequente edição da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão⁷, sobre a qual estava baseada dois pilares para a ocupação dos cargos públicos: “i) a igualdade na busca pelo acesso à função pública; e ii) seu preenchimento segundo a capacidade e sem outra distinção senão a de suas qualidades e talentos”.

Diante disso, é indispensável o estudo do surgimento e desenvolvimento das noções de burocracia. Assim, as proposições de Max Weber se mostram fundamentais para a compreensão do modelo burocrático. Dessa maneira, Weber (1946) dispõe que burocracia moderna funcionaria com base em algumas formas, tais como: jurisdição – ou atuação – fixa e oficial, determinadas em leis ou normas administrativas; a subordinação hierárquica; os cargos seriam baseados em documentos escritos, que cumulados com o quadro de funcionários formariam, no ambiente público, uma “repartição” e no ambiente privado, um “escritório”; a administração burocrática é essencialmente especializada, pressupondo treinamento habitual; a necessidade de plena capacidade de trabalho do funcionário para o bom desenvolvimento do cargo; o desempenho dos cargos baseados em regras gerais e de conhecimento dos funcionários, envolvendo jurisprudência ou Administração Pública ou privada; (WEBER, 1946, p. 229-232).

Outro ponto importante, ainda atrelado às ideias de Weber (1946) é a busca pelo rompimento com o patrimonialismo vivenciado até o surgimento do Estado Moderno, onde, por exemplo, havia confusão entre público e privado e nepotismo escancarado. Nesse sentido, segundo o Weber (1946),

A organização moderna do serviço público separa a repartição do domicílio privado do funcionário e, em geral, a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera da vida privada. Os dinheiros e o equipamento público estão divorciados da propriedade privada da autoridade (WEBER, 1946, p. 230).

⁷ Artigo 6º- A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, quer se destine a proteger quer a punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.

Diante do discutido, a burocracia em seu sentido inicial não é problemática para o poder público e a prestação de seus serviços, pois foi concebida justamente no intuito de estabelecimento de um padrão que fosse facilmente interpretado ao passo que pré-estabelecido. Assim, os agentes públicos, por exemplo, através das ideias da Teoria Burocrática teriam um caminho de atuação baseado nas regras e normas que foram desenhadas para atender a noção atual que temos hoje de legalidade na Administração Pública, ou seja, foram feitas para delimitar e especificar a forma que o Estado através de seus servidores poderia e deveria se comportar. Portanto, as características da Teoria Burocrática são latentes e desempenham papel essencial na Administração Pública do Brasil.

7. DISFUNÇÕES DA TEORIA BUROCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS IMPACTOS NA EFICIÊNCIA

Conforme relatado até aqui, a burocracia na Administração Pública no Brasil nasce da tentativa de estabelecer parâmetros e diretrizes de atuação estatal mais objetiva, diminuindo as práticas ocorridas até então através do patrimonialismo e sua linha tênue entre o que seria patrimônio público e privado. Nesse sentido, a burocracia no Estado Brasileiro se insere com um forte potencial de atendimento à eficiência, uma vez que pelos seus ideais, advindos da Sociologia da Burocracia de Max Weber, a prestação do serviço público passa a ser efetivada com base no conhecimento técnico dos agentes, na padronização e na sistemática bem estabelecida e conhecida por todos os administrados.

Da mesma forma, Max Weber, ao discorrer sobre a Sociologia da Burocracia não se propôs a conceber um modelo que travaria as tarefas e transformaria o Estado em uma máquina morosa, mas sim a combater as práticas corruptas que eram comuns, questão essa que ainda não foi extirpada completamente do meio público. Percebe-se também que é justamente o modelo de atuação proposto pela Teoria Burocrática que serve – ou deveria servir – de base para a gestão da coisa pública, uma vez que sempre se busca atuar dentro da legalidade, ou seja, de normas estabelecidas, aliadas com aspectos outros, tais como a melhor capacidade técnica dos agentes, o que ocorre por meio da seleção nos concursos públicos, por exemplo, e com o constante desenvolvimento dos agentes ocupantes dos cargos, como acontece com as chamadas licenças para capacitação dos servidores públicos federais¹⁰. Desse modo, é plenamente possível que a eficiência e a burocracia coexistam, uma vez que

¹⁰ A lei nº 8112/1990, institui em seu artigo 87 a Licença para Capacitação: “Art. 87. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, no interesse da Administração, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional”.

esta não tem por objetivo inicial travar o andamento daquela, conforme também aduz Filho (2019)

Não parece crível que os teóricos que contribuíram para a criação do que chamamos de Estado Moderno (liberal – burocrático) tenham tido em mente instituir uma organização política que se pautasse por outro norte que não o emprego racional da coisa pública (FILHO, 2019, p. 09).

Porém, ocorre um fenômeno chamado de disfunções da Teoria Burocrática da Administração, que nasce da ideia distorcida de burocracia e no qual a forma toma o lugar do conteúdo, tornando-se mais importante que ele. Aqui, temos a dificuldade enfrentada pela Administração Pública em se tornar eficiente, já que os serviços prestados passam a ter apego excessivo a regras, desconfiança para com o cidadão, além de um número exagerado de exigências e lentidão nas respostas, o que destoa totalmente das ideias iniciais de Weber. Isso ocorre porque, conforme já relatado, os servidores inserem em seu trabalho as proposições da burocracia de maneira exagerada e rígida, sem margem para adequação a finalidade e ao conteúdo, o que resulta na irracionalidade, o que é totalmente oposto do descrito por Weber sobre ser um modelo racional-legal, ou seja, de uma burocracia baseada na legalidade, por meio das normas preexistentes, mas também na racionalidade, usada durante a atuação dos agentes e que deveria nortear a prestação dos serviços públicos.

Assim, essas disfunções resultam na falta de eficiência que, em seu sentido original, estaria relacionada a um uso consciente dos recursos públicos atrelado à produtividade, ou seja, fazer o máximo, gastando-se o menos possível. Ocorre, porém, que o que se vê é o fazer menos, gastando-se muito mais, o que demonstra que o modelo burocrático foi distorcido e o modelo que lhe foi posterior não conseguiu romper com os vícios ou disfunções causadas na Teoria Burocrática. Nessa toada, a discussão sobre burocracia na Administração Pública é quase sempre feita com a perspectiva de combater um mal necessário, de modo que o senso comum, baseado no sentido pejorativo da expressão, entende que eficiência e burocracia são opostos inconciliáveis.

Diante dessas proposições é que se tem, portanto, o estudo da burocracia como ele foi concebido, e que se fosse bem aplicado, ao menos em seus pontos centrais – logicamente atrelados a outros modelos – seria possível a existência de uma Administração Pública eficiente. Dessa maneira, com foco na formalização e na constante capacitação técnica de seus servidores, o modelo burocrático em seu sentido original mostra-se válido já que, por

exemplo, os atos administrativos necessitam de instrumentalização e previsibilidade, justamente porque são extremamente vinculados, não podendo realizar aquilo que não está contido em lei. Ocorre que, em virtude das disfunções, ou seja, dos desvios que foram feitos com o que seria a burocracia, passa-se a ter uma Administração Pública engessada, morosa e paralisada, muito mais preocupada em atender as normas do que resolver os problemas dos seus administrados, ferindo a eficiência e chegando ao ponto central do problema.

Por outro lado, como visto, o modelo gerencial, instituído com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, foi uma tentativa de romper com os empecilhos que dificultavam a prestação de serviços eficientes. Porém, percebe-se que mesmo com as tentativas de romper com o modelo patrimonialista e após, com o burocrático, ainda não foi possível que a Administração Pública Brasileira abandone os velhos hábitos. Isto acontece porque, por exemplo, a desconfiança nos cidadãos na entrega ou veracidade de informações e documentos fornecidos, acarreta em diversas exigências, como se fosse possível cercar de todos os lados as possibilidades de fraudes que não é possível dizer que não ocorrem.

Não menos importante, ainda pode ser citada a legislação conhecida como Lei da Desburocratização¹³, instituída em 2018 como uma clara tentativa de romper com as disfunções da Teoria Burocrática e atender ao princípio constitucional da eficiência. Sobre esse diploma legal, é possível deixar o exemplo tratado em seu artigo 3º, inciso I, que institui a desnecessidade de reconhecimento de firma nos documentos apresentados perante a Administração Pública¹⁴. Dessa maneira, há uma preocupação em atender a racionalidade e formalidade – modelo racional-legal – já que não se dispensa a apresentação dos documentos para conferência com os originais, mas ao mesmo tempo não se exige que estes obtenham reconhecimento de firma, o que causaria morosidade no serviço, uma vez que o cidadão teria que ir em busca disso em um Cartório, o que envolve também filas, tempo de espera, adequação ao horário de funcionamento, entre outros problemas que podem surgir e influenciar na celeridade dos processos.

¹³ Lei nº 13.726 de 08 de outubro de 2018. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.

¹⁴ Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:

I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo bibliográfico e documental realizado foi proposta a revisão teórica sobre o tema, de maneira que restou claro em que ponto estamos e quais os problemas enfrentados quando o assunto é a burocracia na Administração Pública do Brasil. Assim, foi possível verificar que o país foi construído inicialmente por um modelo no qual o público e privado se misturavam, dando lugar a corrupção, nepotismo e outras práticas inadequadas ao interesse coletivo. Devido a isso, o Brasil ainda é marcado por suas raízes iniciais na construção do que hoje chama-se de Administração Pública.

Ocorre que, o modelo burocrático ou teoria burocrática, nos moldes desenhados por Max Weber muito teria a acrescentar no atuar estatal e principalmente na prestação dos serviços públicos atuais, que são os pontos nos quais se percebe claramente que houve uma disfunção da burocracia pré-concebida. Assim, a forma tomou o lugar do conteúdo e o apego às regras e desconfiança para com o cidadão, tornou o serviço público excessivamente moroso, pouco democrático, inacessível e principalmente, ineficiente.

Nessa toada, pela análise feita, resta claro que os agentes públicos – em um amplo sentido – perderam ou não compreenderam a necessidade de uma prestação que atenda ao princípio da eficiência, tão essencial ao setor público, uma vez que é impossível dissociar a vida privada da recorrência ao Estado, que, nas teorias contratualistas, pode ser entendido como o agente regulador da sociedade. Dessa forma, atualmente a burocracia tomou outro rumo que não o seu sentido original, sendo sinônimo de papelada, documentos e mais documentos, filas longas, atendimento demorado.

Ademais, foi observado também que a burocracia, conforme as proposições de Max Weber é essencial não só ao Poder Público como também aos seus administrados, já que justamente por causa de sua formalidade e seu aspecto racional-legal, coloca à disposição do cidadão o modo de atuação estatal, seja por meio das regras ou normas disponibilizadas, de maneira que, por exemplo, o administrado conheça como deve proceder ou o que providenciar para obter tal serviço. De igual modo, o modelo burocrático também tem muito a acrescentar no quesito interesse público, uma vez que o privilegia, seja escolhendo os servidores públicos de maior conhecimento técnico para a função, seja cerceando os parâmetros de atuação.

Por conseguinte, diante dos estudos de Weber (1946) se pode perceber que suas ideias sobre burocracia visaram estabelecer parâmetros que seriam pré-definidos de atuação profissional, buscando segurança e respeito às normas. Justamente por isso que os estudiosos, escolheram suas ideias para embasarem a Teoria Burocrática da Administração, por ser inovador à época e apresentar proposições almeçadas na gestão

administrativa, seja para romper com as práticas corruptas que lhe foram anteriores, seja para ajudar a construir um modelo mais previsível de atuação.

Dessa forma, conforme os dados já mencionados anteriormente e publicados pelo TCU, a maior parte dos brasileiros vê a burocracia como algo ruim, indesejável e um peso que atrasa o agir público. Aqui, foi possível vislumbrar as disfunções da burocracia, que passou a ter sentido pejorativo, sendo algo que, no Brasil, pretende-se apartar totalmente. Ocorre que, por outro lado, com as concepções tratadas sobre a ideia original de Weber (1946) também foi possível perceber que a burocracia – em seu sentido original – é muito importante para delimitar e estabelecer tanto o âmbito quanto a forma de atuação da Administração Pública, seja nos entes ou pelos próprios servidores públicos.

Portanto, conclui-se que a ineficiência presente na Administração Pública atual é fruto da distorção do modelo burocrático original, que cedeu lugar à formalidade, deixando o conteúdo de lado, o que se faz sentir principalmente na prestação morosa do serviço público no Brasil. Assim, é necessário que a utilização da burocracia seja realmente feita para a previsibilidade, escolha dos mais capacitados para os cargos, padrão de gestão, ao invés de ser usada para travar a fluidez dos serviços e, conseqüentemente, ferindo de morte o princípio da eficiência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea : Enap, 2018.

BARROS, Jorge. **Teorias Organizacionais – Teoria Estruturalista da Administração (década de 1950)**. Disponível em: <http://www.gestaouniversitaria.com.br/artigos/teorias-organizacionais-teoria-estruturalista-da-administracao-decada-de-1950>. Acesso em 30 de abril de 2023.

BRASIL. Brasil, campeão de burocracia. **Tribunal de Contas da União**, 31 de ago. de 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/brasil-campeao-de-burocracia.htm>. Acesso em 22 de outubro de 2018 04 de abril de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 18 de outubro de 2018. 12 de abril de 2023.

BRASIL. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.** Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em 19 de outubro de 2022. 20 de abril de 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 04 de julho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em 10 de abril de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em 09 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei nº 8112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8112cons.htm. Acesso em 11 de maio de 2023.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 19 de outubro de 2022. 23 de abril de 2023.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Revista Ciência & Trópicos**. Recife, v 34, nº 2, p, 297 – 324, 2010. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871/592>. Acesso em 30 de abril de 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**, 7ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 33ª ed, Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERRARI, Hamilton, Burocracia: setor público leva 5,5 horas para realizar único procedimento. **Correio Brasiliense**. Brasília, 11 de jun. de 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/06/11/internas_economia,687669/burocracia-setor-publico-leva-5-5-horas-para-realizar-unico-procedime.shtml. Acesso em 27 de outubro de 2022. 22 de abril de 2023.

FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha. Burocracia, legalidade e eficiência – notas sobre supostas (in)compatibilidade. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, nº 47, p. 9-21, Janeiro-Fevereiro/2019.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta, 2007.

LEITE, Rosimeire Ventura. O princípio da eficiência na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 226: 251 – 263, out/dez. 2001. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47245/66007>. Acesso em 25 de março de 2023.

LONG *apud* ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. Brasília : Ipea : Enap, 2018

MATOS, Eliane; PIRES, Denise; **Teorias Administrativas e Organização do Trabalho: De Taylor aos dias atuais, influências no setor saúde e na enfermagem**. Contexto Enfermagem, Florianópolis, Jul-Set, 2006, p. 502-514. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/PdVp6pWJtfgXWnkg9HpDS3H/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 07 de maio de 2023.

MELLO, Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 59.

REIS, Marcelo Loureiro. Reforma do Estado: Da Administração Burocrática à Administração Pública Gerencial: O caso brasileiro. **FOCO: Revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio**. V.7, nº1, Jan./Jul. 2014. Disponível em: <https://focopublicacoes.com.br/foco/article/view/110/119>. Acesso em 04 de maio de 2023.

RIBEIRO, Josuel Stenio da Paixão. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rosseau. **Prisma Jur.**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 3-24, 2017.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. **O princípio da eficiência à luz da teoria dos princípios**, Lumen Juris, 2012, p. 91-99.

WEBER, Max. **Burocracia**, In: Ensaios de Sociologia. Tradução: Waltensir Dutra. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1946, p. 229-277.