

A) Teoria geral

A) General theory

MAX WEBER E A BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA E PROPOSTA DE REFORMA

*MAX WEBER AND THE BUREAUCRACY IN THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION:
PRESENTATION OF THE PROBLEM AND PROPOSAL OF REFORM*

ALEXANDRE COUTINHO PAGLIARINI

Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Professor Titular do Mestrado e da Graduação em Direito do Centro Universitário Internacional UNINTER.
alexandrecoutinhopagliarini@gmail.com

VINICIUS HSU CLETO

Mestrando pelo Centro Universitário Internacional UNINTER. Especialista/pós-graduado lato sensu pela Fundação Escola do Ministério Público do Paraná (Fempar/UniBrasil) e pela Universidade Positivo (UP). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Procurador do Município de Itaperuçu-PR. Advogado no Estado do Paraná.
viniciushsu@hotmail.com

Data de recebimento: 05.10.2017

Data de aprovação: 12.12.2017

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

RESUMO: Quando Max Weber escreveu sobre dominação racional, afirmou que notava tendência à burocratização do Estado, que passaria a ser controlado por agentes recrutados impessoalmente para que fossem exercidas funções da administração pública. Esses funcionários seriam caracterizados pela estabilidade e pela progressão da carreira. Por outro lado, agentes políticos, usualmente escolhidos por métodos alternativos ao mérito, poderiam ter seu espaço de atuação tolhido. Este artigo investiga quais são as características essenciais que compõem a burocracia weberiana em seu tipo ideal. Em seguida, analisa apreciações críticas a esse modelo. Na sequência,

ABSTRACT: When Max Weber wrote about rational domination, he noticed a certain tendency towards the bureaucratization of the State, which would be controlled by impersonally recruited agents, chosen to manage public functions. Those servants would be characterized by job stability and career progression. Political agents, on the other hand, who are chosen through methods other than merit, might see their role and space diminished by bureaucrats' primacy. This article investigates which the essential characteristics that compose Weberian bureaucracy are, and analyzes critical appraisals of this model. Then, it studies Brazil's contemporary

estuda a contemporânea burocracia brasileira, que é comparada ao arquétipo weberiano. Por fim, apresenta sugestão de organização burocrática para o Brasil, que tenta superar as avaliações negativas oferecidas contra o burocratismo weberiano e brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia – Funcionário público – Agente político.

bureaucracy, which is compared to the Weberian archetype. Last but not least, it presents a suggestion of bureaucratic structure for Brazil, which intends to overcome criticism of Weberian and Brazilian bureaucracies.

KEYWORDS: Bureaucracy – Civil servant – Political agent.

SUMÁRIO: 1. A burocracia em Max Weber. 2. Críticas à burocracia weberiana. 3. A burocracia no Brasil. 4. Críticas à burocracia no Brasil. 5. Respostas às críticas. 6. Uma burocracia para o Brasil. 7. Conclusão. 8. Referências bibliográficas.

1. A BUROCRACIA EM MAX WEBER

Com o fenômeno do desencantamento do mundo, segundo o qual predomina a técnica e a ciência, a dominação¹ torna-se progressivamente racionalizada. A obediência a comandos é legitimada pela impessoalidade² da ordem, que é baseada na lei, abstrata e genérica. Com isso, espera-se a consagração da igualdade entre cidadãos³, que não podem ver-se discriminados por conta de notas pessoais ou de relacionamentos positivos com agentes políticos.

1. “[...] chamamos ‘dominação’ a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas [...]” (WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000. v. 1. p.139).
2. “[...] que se aplica, em correspondência com o tópico 3, a ideia de que os membros da associação, ao obedecerem ao senhor, não o fazem à pessoa deste mas, sim, àquelas ordens impessoais e que, por isso, só estão obrigados à obediência dentro da *competência* objetiva, racionalmente limitada, que lhe foi atribuída por essas ordens” (WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000. v. 1. p. 142).
3. Vincula-se a regras impessoais e abstratas pois isso deriva da igualdade jurídica. Condena-se o privilégio e a resolução dos problemas “caso por caso”. Cf. WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. v. 2. p. 219.

Para garantir a dominação legal, modalidade mais racional existente⁴, emprega-se *quadro administrativo burocrático*. Os burocratas weberianos, idealmente, têm na função pública o único meio de sobrevivência. Os salários são fixos, muito embora inseridos em quadro de carreira, que compensa o funcionário pelo tempo de serviço ou por prestações consideradas *eficientes*⁵. Para que se assegure independência⁶ e impessoalidade no exercício das funções, o cargo é vitalício⁷. Por fim, deve o burocrata ser recrutado por método impessoal e meritocrático, pois a eleição, por parte dos dominados, já afasta⁸ o caso concreto do tipo ideal de dominação legal.

Em síntese, nota-se que as sociedades imbuídas pelo *rule of law* criaram funcionalismo público i) estável ou vitalício; ii) sob dedicação exclusiva; iii) limitados tão somente pela lei objetiva; iv) recrutados por métodos de seleção baseados no conhecimento e na capacidade técnica, rejeitados critérios alternativos, como carisma e apreço popular. Esses burocratas devem cumprir a lei, alheios a quaisquer pressões políticas externas. Como dominam a técnica, seguem protocolos consagrados na literatura pretensamente científica.

A contraposição à burocracia weberiana é representada pelo que podemos denominar “agente político”. Essa figura é recrutada por meios alternativos ao mérito, usualmente mediante sufrágio popular. Tem a missão de criar leis e políticas públicas que devem ser executadas pelos burocratas fixos, conquanto o agente político nem sempre disponha da técnica apurada que distingue o funcionário público de carreira.

-
4. “A administração puramente burocrática, portanto, a administração burocrático-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma *mais racional* de exercício de dominação, porque nela se alcança *tecnicamente* o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade [...]”(WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000. v. 1. p. 145).
 5. WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000. v. 1. p. 144.
 6. Pressupõe-se dever de fidelidade ao cargo em troca de “existência assegurada” (WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. v. 2. p. 200).
 7. WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. v. 2. p. 203.
 8. “Um funcionário eleito pelos dominados deixa de ser uma figura puramente burocrática” (WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. v. 2. p. 202).

2. CRÍTICAS À BUROCRACIA WEBERIANA

Max Weber notou que a progressiva burocratização oferecia ameaças à democracia representativa⁹.

Com efeito, críticos da burocracia tecnocrata notaram que o funcionalismo estável poderia valer-se de suas prerrogativas para tolher o espaço de atuação de agentes políticos que, em regra, são eleitos popularmente¹⁰. Dado que burocratas controlam a técnica na administração pública, poderiam deturpar políticas públicas aventadas pelos eleitos no Legislativo e no Executivo.

Para além disso, a crença na impessoalidade do burocrata nem sempre corresponde à realidade apreensível empiricamente. Embora existente lei objetiva, a interpretação do conteúdo cabe ao burocrata¹¹. Poder-se-ia afirmar que há controle jurisdicional, mas os Judiciários são, como no Brasil, compostos por burocratas escolhidos sem apreciação popular direta.

Na mesma linha de raciocínio, a estabilidade, que protege a autonomia funcional, tende a provocar acomodação no desempenho das funções. Tentativas de combate à desídia esbarram na constatação de que burocratas fiscalizam a atuação de seus pares, o que cria incentivo para que o monitoramento não seja rígido, pois se protege o interesse próprio.

-
9. “O estudo de Weber sobre o tipo ideal da burocracia evidencia que o seu desenvolvimento não implica uma democratização ativa, podendo colocar-se a serviço de diversos interesses de dominação, o que o leva a propor estudos particularizados para a busca do sentido da burocratização, embora reconheça que o fenômeno burocrático e o cesarismo sejam, de certo modo, o destino inevitável de um povo governado num Estado de massas” (MORAES, Lúcio Flávio Renault de; DEL MAESTRO FILHO, Antonio; DIAS, Devanir Vieira. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. *Rev. Adm. Contemp.*, Curitiba, v. 7, n. 2, abr.-jun. 2003. p. 67).
 10. “Entretanto, o desenvolvimento da burocracia pode representar uma ameaça à democracia, pois os burocratas podem usurpar dos políticos o poder de decidir sobre os assuntos do governo” (OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45(5), set.-out. 2011. p. 1398).
 11. No Brasil, combate-se a interpretação personalista mediante tipos penais. O mais destacado é a prevaricação, disposta no art. 319 do Código Penal: “Art. 319 – Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa” (Decreto-lei 2.848 de 1940, com redação em 13.07.2017).

capital humano acumulado. Não necessita, porém, garantir a estabilidade e a vitaliciedade. Se candidatos preenchem as condições de editais, pressupõe-se a capacidade para o exercício de função pública. Dito isso, os benefícios derivados dessa nova concepção variam desde a necessidade permanente de atualização para quem planeja manter-se como servidor público até a flexibilidade orçamentária da Administração.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUREAUCRACY. In: HORNBY, A. S (Org.). *Oxford advanced learner's dictionary of current english*. 8. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- BUREAUCRATIE. In: JEUGE-MAYNART, Isabelle (Org.). *Le petit larousse illustré 2011*. Paris: Larousse, 2010.
- BUROCRACIA. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 4. ed. Curitiba: Editora Positivo, 2009.
- BUROCRACIA. In: REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario esencial de la lengua española*. Madrid: Espasa-Calpe, 2006.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*. Curitiba: EBEL/IBQP-PR, 2000.
- GUIMARÃES, Ligia. *Serviço público puxa desigualdade na previdência*. Março de 2017. Disponível em: [www.valor.com.br/brasil/4914686/servico-publico-puxa-desigualdade-na-previdencia]. Acesso em: 20.07.2017.
- JASPER, Fernando. Bancarrota brasileira. *Gazeta do Povo*. Curitiba, jul. 2017, Economia, p. 17.
- LOPES, Felix Garcia. *Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)*. Disponível em: [www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151209_notas_tecnica_cargos_de_confianca_final.pdf]. Acesso em: 21.07.2017.
- LOPES, Felix Garcia. Introdução. In: LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.
- LOPES, Felix Garcia; PRAÇA, Sérgio. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.
- MORAES, Lúcio Flávio Renault de; DEL MAESTRO FILHO, Antonio; DIAS, Devanir Vieira. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. *Rev. Adm. Contemp.*, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 57-71, abr.-jun. 2003.
- OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45(5), p. 1395-1424, set.-out. 2011.

- SALOMÃO, Alex. *Gasto com 980 mil servidores é igual ao de todo o INSS*. Disponível em: [<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-980-mil-servidores-e-igualao-de-todo-o-inss,10000023311>]. Acesso em: 20.07.2017.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. v. 2.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000. v. 1.

PESQUISA DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- Reforma do Estado e administração pública: a EC 19/98. O problema da reforma constitucional, de Maria Garcia – *RDCI* 38/113-135 (DTR\2002\550).