

# **XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**MARIA TEREZA FONSECA DIAS**

**EDINILSON DONISETE MACHADO**

**EMERSON GABARDO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;  
Coordenadores: Edinilson Donisete Machado, Emerson Gabardo, Maria Tereza Fonseca Dias – Florianópolis:  
CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-149-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



Florianópolis – Santa Catarina – SC  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)

# **XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública” I reuniu no XXV Encontro Nacional do CONPEDI um conjunto de artigos de alto nível. Reunidos na cidade de Brasília, pesquisadores de diferentes partes do país apresentaram temas originais e polêmicos mediante a construção de textos com alto requinte intelectual.

As discussões que se seguiram aos comunicados científicos também foram muito profícuas e propiciaram debates interessantes a respeito de questões como discricionariedade administrativa, participação popular, arbitragem, responsabilidade do Estado, parcerias público-privadas, competências federativas, desenvolvimento, serviços públicos, direitos fundamentais, licitações, contratos públicos, modelos de gestão, processo administrativo e sistemas de controle da atividade pública. De forma dialética, alunos de graduação, mestrado e doutorado, bem como professores e profissionais com diferentes formações colocaram suas posições com respeito e mediante a adoção de uma perspectiva dialógica horizontal, ou seja, manifestando posições convergentes e divergentes de forma democrática.

Como resultado deste processo estão sendo publicados neste volume os trabalhos selecionados pela comissão de avaliadores do Conpedi e que contou com a coordenação dos debates dos professores abaixo nomeados, que procuraram aprofundar as colocações feitas e apontar aprimoramentos importantes para a área do Direito Administrativo. Foi grande honra e satisfação da comissão ter compartilhado dos debates com os autores e demais participantes.

Destacou-se, neste grupo de trabalho, a interdisciplinaridade das temáticas do direito com as da gestão pública, mostrando os rumos para os quais caminha a pesquisa e as discussões da Administração Pública.

Merece parabéns o CONPEDI por realizar um evento tão sério e que já pode ser considerado o mais relevante momento de divulgação de investigações científicas brasileiras na área do Direito.

Bom proveito aos leitores.

Cordialmente,

Brasília, julho de 2016.

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

Centro Universitário Eurípedes de Marília

Universidade Estadual do Norte do Paraná

Prof. Dr. Emerson Gabardo

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Universidade Federal do Paraná

Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias

Fundação Mineira de Cultura

Universidade Federal de Minas Gerais

**O FENÔMENO BUROCRÁTICO BRASILEIRO E A ATUALIDADE DOS  
CLÁSSICOS DAS CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**EL FENÓMENO BUROCRÁTICO BRASILEÑO Y LA ACTUALIDAD DE LOS  
CLÁSICOS DE LAS CIENCIAS SOCIALES**

**Paulo Fernando Soares Pereira <sup>1</sup>**

**Resumo**

O artigo pretende discutir o fenômeno da burocracia brasileira a partir das lições dos clássicos das Ciências Sociais, a exemplo de Max Weber e Michel Crozier, Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, dentre outros. Dessa maneira, o artigo procura rememorar o abasileiramento da burocracia, com a usurpação do Estado pelas elites e finaliza sugerindo que o Estado dialogue com a sociedade de civil, a fim de que a burocracia se ponha a serviço dos interesses públicos em vez dos interesses privados, com ocorreu historicamente.

**Palavras-chave:** Burocracia, Dominação, Elites

**Abstract/Resumen/Résumé**

El artículo aborda el fenómeno de la burocracia brasileña a partir de las lecciones de los clásicos de las Ciencias Sociales, como Max Weber y Michel Crozier, Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, entre otros. El artículo recuerda la “brasileñización” de la burocracia, con la usurpación del Estado por las élites y termina sugiriendo el diálogo de lo Estado con la sociedad civil, de manera que la burocracia se ponga al servicio de los intereses públicos en lugar de los intereses privados, como ha ocurrido históricamente.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Burocracia, Dominación, Élites

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília – UnB. Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA. Membro da Advocacia-Geral da União (Procurador Federal). Professor Universitário.

## **1 Introdução**

A questão da burocracia é tema recorrente nos debates relacionados às questões de poder e dominação, sendo clássicas as lições de Max Weber (s/d; 1999) em torno do fenômeno. Assim, o tema é bastante rotineiro na vida social e o fenômeno acaba sendo visto por muitos como algo pejorativo - que emperra a vida dos cidadãos - e não como uma conquista das sociedades modernas, a qual impõe um padrão de legalidade aos atos do Estado e regulamenta os atos de seus funcionários.

Dessa forma, o objetivo do artigo é fazer uma releitura do fenômeno burocrático a partir dos clássicos das Ciências Sociais, priorizando o pensamento de Max Weber (s/d; 1999) e Michel Crozier (1981; 1983). O primeiro por ter sido um dos maiores teóricos dessa temática e o segundo, mais recentemente, por ter estudado o fenômeno como forma de bloqueio aos anseios da sociedade civil.

Em seguida o artigo aborda o “abrasileiramento” da burocracia, valendo-se de clássicos das Ciências Sociais brasileira, como Sérgio Buarque de Holanda (1995), Raymundo Faoro (2001), dentre outros, procurando demonstrar como a estrutura do Estado foi apropriada e utilizada como forma de dominação pelos “Donos do poder”, em uma sociedade em que a cidadania, para uma boa parcela da sociedade, foi renegada para outros planos.

O trabalho possui aspecto multidisciplinar, dialogando com a história, a ciência política, a sociologia e o direito, por entender que o diálogo em ciências humanas é uma das maiores fontes de aprimoramento do conhecimento e por entender que nenhuma ciência social aplicada constrói seus alicerces de forma isolada.

Metodologicamente, o artigo é dividido em duas partes: a primeira trata do fenômeno burocrático, de maneira geral, e a segunda aborda o abrasileiramento da burocracia.

## **2 Sobre o fenômeno burocrático**

O fenômeno burocrático possui diversas concepções; uma primeira concepção seria a marxista, de cunho predominantemente negativo, segundo o qual o vocábulo burocracia designa criticamente uma das formas de expressão do estado capitalista; a segunda concepção seria a weberiana, para quem a burocracia é entendida como uma forma racional de organizar o esforço humano, fazendo interagir recursos e ação humana, na busca de um determinado escopo; a terceira seria a concepção administrativo-organizacional, que teve como expoente Taylor, para quem a burocracia consiste na práxis eficiente da administração pública, dando-se

conotação normativa, delimitadora de sua competência e os critérios de ascensão e carreiras dos funcionários (SOUSA, 1995).

Neste trabalho, preferiu-se privilegiar a visão weberiana de burocracia, por considerar que o Brasil, em virtude da sua herança patrimonialista, parece que jamais conseguiu se adequar a tal fenômeno, o que o impede, atualmente, de alcançar um estágio mais avançado do modelo burocrático, que seria o gerencial.

A burocracia, dessa forma, em Max Weber (s/d), parte do pressuposto segundo o qual, com um corpo de funcionários, devidamente remunerados, substituir-se-ia a antiga nobreza:

A democracia de massas varre os privilégios feudais, patrimoniais e plutocráticos da administração – isto último pelo menos no propósito. Substitui necessariamente a administração como recreação, historicamente herdada e desempenhada por notáveis, por uma tarefa profissional remunerada (WEBER, s/d, p. 54).

Nesse sentido, o fenômeno burocrático representou uma conquista para o Estado moderno, pois através dele incidiu a ideia republicana de impessoalidade dos atos públicos, já que foi influenciado pelas necessidades das progressivas exigências apresentadas à administração e à complexidade cada vez maior da civilização<sup>1</sup> (WEBER, s/d), mostrando-se como fenômeno inevitável e perfeitamente compatível com as instituições democráticas, por implicar na soberania da legislação; de modo contrário, os funcionários seriam déspotas irresponsáveis e arbitrários enquanto os juízes se mostrariam caprichosos e inconstantes (MISES, 2013).

Apresentando-se a gestão burocrática como um sistema democrático de administração de acordo com a lei, ela não é em si mesma nem boa nem má, tratando-se apenas em um método de gestão que pode ser aplicado a diferentes esferas da atividade humana (MISES, 2013).

A burocracia moderna, para Max Weber (s/d), operaria através dos seguintes modos: *a)* segundo o princípio de setores jurisdicionais estáveis e oficiais organizados através de normas, sejam leis ou atos administrativos; *b)* as atividades normais exigidas pelos objetivos da estrutura governada burocraticamente se dividiriam de forma estável como deveres oficiais; *c)* a autoridade que dá as ordens necessárias para a alternância seria distribuída de forma estável e rigorosamente delimitada por normas referentes aos meios coativos, físicos, sacerdotais ou de outra espécie, do qual podem dispor os funcionários; *d)* o cumprimento normal e continuado

---

<sup>1</sup> “Entre os fatores primordialmente técnicos, os modernos meios de comunicação servem ao avanço da burocratização. Vias terrestres, fluviais e marítimas, trens, as comunicações telegráficas e telefônicas, etc., tudo isto deve ser administrado necessariamente de forma pública e coletiva, esta administração resulta parcialmente conveniente do ponto de vista técnico” (WEBER, s/d, p. 35).

desses deveres, bem como o exercício dos direitos correspondentes, é assegurado por um sistema de normas segundo o qual somente as pessoas com competência e qualificação podem prestar os serviços.

Registre-se, ainda, que a visão weberiana de burocracia não é algo atrelado apenas às comunidades políticas e eclesiais do Estado, mas também às instituições privadas de economia capitalistas mais avançadas<sup>2</sup>, baseadas no princípio da hierarquia de cargos e de diversos níveis de autoridade, que implicam subordinação organizada e com possibilidade de um procedimento de revisão dos atos dos funcionários subordinados, organizados em “repartição”, no setor público, ou “escritório”, setor privado (WEBER, s/d).

Ao tratar a respeito da concepção weberiana de burocracia, Salviana Pastor Santos Sousa (1995) recorda que Max Weber (s/d) retira do termo burocracia o seu sentido puramente negativo na medida em que, partindo de uma concepção compreensiva da realidade, entende que essa organização como necessária ao funcionamento do Estado moderno. Assim, Ludwig von Mises, ao comentar os equívocos em se confundir a burocracia com os efeitos da expansão do Estado, já advertia:

O que muitos consideram hoje como um mal não é a burocracia enquanto tal, mas sim a expansão da esfera a que se aplica a gestão burocrática. Esta expansão é uma inevitável consequência da progressiva restrição que a liberdade do cidadão, da tendência inerente a política econômica e social de nossos dias em substituir a iniciativa privada pelo controle do governo. A gente condena a burocracia, mas o que realmente tem na mente são os intentos de construir o Estado socialista e totalitário (MISES, 2013, p. 68).

Uma das vantagens da burocracia seria obrigar seus agentes a se submeter a um processo de aprendizado constante, permitindo-lhes adquirirem especialização em determinados assuntos, *expertise*; tais sujeitos monopolizariam as informações substantivas, essenciais ao funcionamento das instituições particulares e ao seu processo comunicativo com outras estruturas vitais na sociedade (SOUSA, 1995), mostrando-se ainda como necessários ao respeito dos direitos individuais.

Nas palavras de Max Weber (s/d, p. 78),

Somente a burocratização do Estado, a da lei em geral, oferece uma possibilidade determinada de diferenciar drástica e conceitualmente uma ordem legal “objetiva” dos “direitos subjetivos” do indivíduo garantidos por aquele: separar o direito “público” do direito “privado”. O direito público regula as inter-relações da autoridade pública e suas relações com os “governados”; o direito privado regula as relações mútuas dos

---

<sup>2</sup> “Atualmente, a economia capitalista de mercado é a primeira a reclamar que os assuntos administrativos oficiais resolvem-se com maior precisão, clareza, continuidade e rapidez possíveis. As grandes empresas capitalistas modernas constituem, em geral, pela sua organização interna, modelos inigualados de organização burocrática rigorosa. Toda a administração de um negócio funda-se em uma progressiva precisão, estabilidade e, fundamentalmente, rapidez de operações. Isto é, por sua vez, determinado pela índole peculiar dos meios modernos de comunicação, envolvendo, entre outros, o serviço informativo da imprensa” (WEBER, s/d, p. 38).

governados. Esta separação conceitual implica a separação conceitual do “Estado”, como depositário abstrato de direitos soberanos e produtor de “normas legais”, de toda “autoridade” pessoal dos particulares.

O que chama atenção em relação ao fenômeno burocrático e a sua relação com o direito, seja no momento da elaboração das normas jurídicas, seja na sua aplicação, é o desvirtuamento que pode ocorrer caso a burocracia seja acometida de patologias.

No ponto acima, Salviana Pastor Santos Sousa (1995) lembra que dentre as patologias mais comumente identificadas como passíveis de inibir o exercício eficiente do trabalho institucional podem se destacar: o *corporativismo*, que tem como lógica a autoproteção dos funcionários em detrimento dos objetivos finalísticos da instituição; a *morosidade nas decisões*; a *ausência de uma política de qualificação*, o que inibe a formação de quadros qualificados e provoca cortes nos fluxos de informações; a adoção de *decisões orientadas por critérios clientelísticos ou afetivos*; e a *reduzida flexibilidade das ações*, que não permite a incorporação de elementos que favoreçam os processos avaliativos.

As patologias mencionadas acima são bastantes comuns no caso do Brasil, no qual o Estado parece ter carregado a pecha de perverter as ideias clássicas de burocracia e de fomentar privilégios senhoriais, fatores que, aliados a outros, impedem a plena execução das mais diversas políticas públicas e que a sociedade civil dialogue com o Estado. Tal fato, em verdade, é uma herança histórica, na qual a aparelhagem burocrática do Estado, juntamente com uma sistemática administração centralizadora e padronizada, formou uma ala da classe dominante, ala esta correspondente aos fidalgos<sup>3</sup> e cortesãos (SALDANHA, 1978; FAORO, 2001), que dominaram o uso da máquina estatal.

Ensina Raymundo Faoro (2001, p. 102) que

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado do poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia dos subordinados.

Porém, é preciso reafirmar que a burocracia não constitui em si um mal; a deturpação da racionalidade burocrática weberiana pelo ranço patrimonialista parece ter sido o

---

<sup>3</sup> “As subvenções, os ordenados, as pensões devoravam o Estado, para o proveito ostentatório da fidalguia, da fidalguia encasulada no cargo público. Esta a vida da empresa patrimonial sem apoio na produção doméstica, só esta capaz de se expandir na indústria. [...] Onde há atividade econômica lá estará o delegado do rei, o funcionário, para compartilhar de suas rendas, lucros, e, mesmo, para incrementá-la. Tudo é tarefa do governo, tutelando os indivíduos, eternamente menores, incapazes ou provocadores de catástrofes, se entregues a si mesmos. O estado se confunde com o empresário, o empresário que especula, que manobra os cordéis do crédito e do dinheiro, para favorecimento dos seus associados e para desespero de uma pequena faixa, empolgada com o exemplo europeu” (FAORO, 2001, p. 102-103).

grande problema da emergente burocracia brasileira, pois a adoção de práticas burocráticas se deu sem que se rompesse com o modelo de afinidade/familiaridade daqueles que administravam o Estado.

Nesse contexto, recorrendo a um raciocínio de tipo universal, Michel Crozier (1981) já alertava que quaisquer que pudessem ser seus outros traços característicos, o principal defeito de um sistema de organização burocrática parece ser a falta de flexibilidade e a dificuldade enfrentada para se adaptar a um ambiente em perpétua transformação.

Retornando à discussão inicial, para Max Weber (1999), do ponto de vista social, a dominação burocrática significa, em geral: a) tendência ao nivelamento no interesse da possibilidade de recrutamento universal a partir de profissionais mais qualificados; b) tendência à *plutocratização* no interesse de um processo muito extenso de qualificação profissional; c) dominação da impessoalidade formalista, sem ódio e paixão, sem considerações pessoais, de modo formalmente igual para cada interessado.

O Estado burocrático weberiano é caracterizado por ser um estado de legalidade. Porém, além de legalidade, exige-se do Estado a eficácia e o planejamento, a fim de se fortalecer seu componente tecnocrático, sob pena de incidir a crise da racionalidade, como parece ocorrer no Brasil.

Consoante Leonardo Valles Bento (2003, p. 144),

Portanto, com o incremento das funções do Estado, a administração se vê às voltas com os riscos de crise de racionalidade – que adviria da intervenção mediante políticas públicas mal planejadas e ineficazes – e da crise de legitimidade – decorrente da insatisfação popular e de políticas públicas que não logram satisfazer os interesses nem obter o apoio das populações afetadas.

Muitas das dificuldades observadas, desde a época colonial, no funcionamento de serviços públicos brasileiros<sup>4</sup>, podem ser atribuídas às mesmas causas decorrentes de um país no qual a maior parte de sua existência foi terra de senhores de escravos, sem comércio que não

---

<sup>4</sup> “O funcionário é o outro eu do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder. [...] O cargo, como no sistema patrimonial, não é mais um negócio a explorar, um pequeno reino a ordenhar, um miga a aproveitar. O senhor de tudo, das atribuições e das incumbências, é o rei – o funcionário será apenas a sombra real. Mas as sombras, se o sol está longe, excede a figura. [...] Neste trânsito do agente patrimonial para o funcionário burocrático, apesar dos minudentes regimentos régios, a competência das sombras ou imagens do soberano se alarga nas omissões dos regulamentos e, sobretudo, na intensidade do governo. A luz do absolutismo infundia ao mando caráter despótico, seja na área dos funcionários de carreira, oriundos da corte, não raros filhos de suas intrigas, ou nos delegados locais, investidos de funções públicas, num momento em que o súdito deveria, como obrigação primeira, obedecer às ordens e incumbências do rei. A objetividade, a impessoalidade das relações entre súdito e autoridade, com os vínculos racionais de competências limitadas e controles hierárquicos, será obra do futuro; do distante e incerto futuro. Agora, o sistema é onde manda quem pode e obedece quem tem juízo, aberto o acesso ao apelo retificador do rei somente aos poderosos. O funcionário é a sombra do rei, e o rei tudo pode: o Estado pré-liberal não admite a Fortaleza dos direitos individuais, aramados contra o despotismo e o arbítrio” (FAORO, 2001, p. 197-198).

andasse em mãos de aventureiros ambiciosos por ganhos fáceis e em busca de enobrecimento, tornando impossível encontrar uma classe média numerosa que estivesse apta a assumir os serviços públicos; na ausência de uma burguesia urbana independente, os candidatos às funções públicas eram recrutados entre indivíduos da mesma massa dos antigos senhores rurais<sup>5</sup>, portadores de mentalidade e tendências características de sua classe, ou seja, toda a mentalidade que originou a administração brasileira, no Império e depois dele, perpetuando o velho sistema senhorial e fidalgo (HOLANDA, 1995), como se verá adiante.

### **3 O “abrasileiramento” da burocracia**

O corpo administrativo brasileiro parece ter nascido já com a pecha dos desvios éticos, o que contribuiu para desvirtuar as concepções weberianas de burocracia<sup>6</sup>, baseadas na ideia de um estado de legalidade no qual não poderia haver favoritismos e no qual os procedimentos deveriam estar previamente definidos até se alcançar a finalidade<sup>7</sup>.

A burocracia, na concepção de Max Weber (s/d), implica a possibilidade de se colocar em prática o princípio da especialização das funções administrativas conforme regulamentações estritamente objetivas; as atividades particulares são confiadas a funcionários especializados que, com a prática administrativa, vão aprendendo cada vez mais, advindo daí a superioridade técnica da mesma<sup>8</sup>; assim, a resolução ‘objetiva’ dos assuntos pressupõe primeiramente uma resolução conforme as normas calculadas e “sem levar em conta as pessoas”. O Estado, através de seus funcionários, corporificaria essa engenharia burocrática impessoal, objetivando a satisfação dos interesses da sociedade.

---

<sup>5</sup> “Deve-se reter, todavia, este fato significativo, de que naquele período, os centros urbanos brasileiros nunca deixaram de se ressentir fortemente da ditadura dos domínios rurais. É importante assinalar-se tal fato, porque ajuda a discriminar o caráter próprio das nossas cidades coloniais. As funções mais elevadas cabiam nelas, em realidade, aos senhores de terras. São comuns em nossa história colonial as queixas dos comerciantes, habitantes das cidades, contra o monopólio das poderosas câmaras municipais pelos lavradores. A pretensão dos mercadores de se ombrearem com os proprietários rurais passava por impertinente, e chegou a ser tachada de absurda pela própria Corte de Lisboa, pois o título de senhor de engenho, segundo refere o cronista, podia ser considerado tão alto como os títulos de nobreza dos grandes do Reino de Portugal” (HOLANDA, 1995, p. 89).

<sup>6</sup> Em que pese a afamada burocracia brasileira, que se fez conhecer país afora, Guy Hermet (2002) adverte que embora o Brasil sofra indiscutivelmente de uma excessiva propensão ao formalismo e à papelada, por outro lado, o país, nesse aspecto, não deixaria de se caracterizar por sua seriedade e até por uma rigidez quase prussica, que deveria merecer elogios.

<sup>7</sup> “Diferentemente do autogoverno democrático das pequenas unidades homogêneas, a burocracia vai ligada necessariamente à moderna democracia de massas. Isto deriva do princípio definatório da burocracia: a regulação abstrata da prática da autoridade, a qual procede do requerimento de ‘igualdade perante a lei’ e, por conseguinte, do repúdio de privilégios e do tratamento dos assuntos ‘caso a caso’” (WEBER, s/d, p. 53).

<sup>8</sup> “O predomínio da estrutura burocrática baseia-se na sua superioridade “técnica”. Aqui, como em geral em toda a técnica, este fato tem a seguinte consequência: o avanço burocrático foi mais lento quanto às formas estruturais mais antigas tinham um bom desenvolvimento técnico e adaptavam-se funcionalmente às necessidades do momento” (WEBER, s/d, p. 58).

Ainda de acordo com Max Weber (s/d, p. 37),

A superioridade puramente técnica da organização burocrática foi sempre razão decisiva do seu progresso com relação a cada outra forma de organização. O mecanismo burocrático é para as demais organizações como a máquina o é para os modos de produção não mecanizados.

Precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais são qualidades que, na administração burocrática pura, e fundamentalmente na sua forma monocrática, atingem o seu nível ótimo. A burocracia planejada é, nos mencionados aspectos, comparativamente superior às restantes formas de administração, colegiada, honorífica e não profissional.

No caso brasileiro, a realidade social, econômica, política e jurídica deu outros contornos à noção de burocracia, tendo em conta que o Estado acabou se tornando uma extensão dos domínios privados<sup>9</sup>.

Afirma Raymundo Faoro (2001, p. 100-101) que

O funcionário está por toda parte, dirigindo a economia, controlando-se e limitando a sua própria determinação. Uma realidade política se entrelaça numa realidade social: o cargo confere fidalguia e exercício da parcela de poder que o acompanha. A expressão completa desta comédia se revela numa arte, cultivada às escondidas: a arte de furto. A nota de crítica e de censura flui de duas direções, ao caracterizar o enriquecimento no cargo como atividade ilícita: a ética medieval, adversa à cobiça, e a ética burguesa, timidamente empenhada em entregar o comércio ao comerciante. [...] Desta confusão de águas não resulta apenas a peita, a corrupção, senão a enxurrada de servidores e pretendentes a servidores, de soldados e dependentes, de reivindicadores de pensões para a velhice.

Dessa forma, o desvirtuamento da burocracia brasileira parece ter sido uma herança desde os tempos de Colônia, podendo-se se falar que houve um abraileiramento do fenômeno burocrático.

Segundo Stuart B. Schwartz (2011, p. 254),

A sociedade colonial mostrou extraordinária capacidade de ‘abraileirar’ os burocratas, quando não a própria burocracia – quer dizer, de integrá-los ao sistema existente de poder e patronagem. Os estímulos oferecidos por grupos e indivíduos da colônia e os desejos dos magistrados puseram em movimento o processo de interpenetração.

---

<sup>9</sup> O patrimonialismo brasileiro imperou desde tempos remotos, com tipo primitivo de família patriarcal, na qual os detentores das posições públicas não sabiam bem distinguir os domínios públicos e privados; o burocrata puro, o funcionário patrimonial veria a gestão política como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles são auferidos se relacionam a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucederia em verdadeiro Estado burocrático *weberiano*, no qual deveria prevalecer a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos; além disso, a escolha dos homens que iriam exercer as funções públicas, no patrimonialismo, faz-se conforme a confiança pessoal que mereçam os candidatos e não conforme méritos próprios (HOLANDA, 1995), não sendo de se estranhar que, atualmente, pulsem cargos de “confiança” em todos os âmbitos da Administração Pública.

Além disso, o historiador Stuart B. Schwartz (2011) fez uma análise da origem da burocracia brasileira a partir do estudo do Tribunal Superior da Bahia, em que analisou o papel da magistratura, em especial dos desembargadores<sup>10</sup>.

Diferentemente de Raymundo Faoro (2001), que via a história do Brasil como produto da luta entre, de um lado, a sociedade e, de outro, o Estado e seus servidores indiferentes e exploradores<sup>11</sup>, Schwartz (2011), a partir da análise de uma Instituição do Sistema de Justiça (o Tribunal Superior da Bahia), ressalta, como argumento central, a maneira pela qual o Estado representava ou favorecia determinados grupos sociais<sup>12</sup>, ou as estratégias adotadas por grupos para tentar tirar proveito do Estado, tratando os desembargadores<sup>13</sup> não apenas como burocratas ou funcionários do Estado, mas como ativos participantes do sistema de relações sociais e como membros de uma classe burocrática com características, aspirações e objetivos próprios.

Para Bernard Schwartz (2011, p. 253 e 263),

Como membros do tribunal e como indivíduos, os desembargadores desempenharam papel ativo na vida social, cultural e econômica da colônia, com frequência de modo não desejado nem pretendido pelos regulamentos burocráticos. O impacto da magistratura na sociedade colonial precisa ser visto não apenas em termos de suas ações profissionais, mas à luz do estilo de vida e das motivações pessoais dos magistrados e das reações ou iniciativas de certos elementos da população colonial em relação a ela [...] A crescente burocratização do Império e o contínuo acúmulo de obrigações e poderes pelos desembargadores criavam oportunidades de corrupção cada vez mais numerosas. Os magistrados não só controlavam o Tribunal Superior e os tribunais inferiores, mas, como funcionários mais graduados, também exerciam

---

<sup>10</sup> “A riqueza em terras, mais do que a linhagem nobre, criou a aristocracia brasileira e, portanto, não é de se surpreender que magistrados no Brasil se esforçassem para adquirir canaviais ou engenhos. Alguns desembargadores tinham sesmarias, mas a maioria obtinha suas terras por compra, herança ou dote [...] Os brasileiros raramente se queixavam do fato de os juizes adquirirem terras ou acumularem riqueza, pois os padrões da sociedade não eram os mesmos da burocracia. Muitos colonos tinham ido para o Brasil em busca de fortuna e não reprovavam os magistrados por fazerem o mesmo. O que preocupava os colonos, entretanto, era o inequívoco mau uso do cargo em proveito pessoal, a subversão da justiça por meio de propinas e favoritismo e o abuso egoísta de poder. Tais atividades eram injustas, tanto pelos padrões coloniais como pelos burocráticos” (SCHWARTZ, 2011, p. 268).

<sup>11</sup> “FAZENDA, GUERRA E JUSTIÇA são funções dos reis, no século XVI, funções que se expandem e se enleiam no controle e aproveitamento da vida econômica. Uma constelação de cargos, já separada a administração pública da casa real, realiza as tarefas públicas, com as nomeações e delegações de autoridade. Separação, na verdade, tênue, em que o valido da corte se transmuta em funcionário ou soldado, num processo de nobilitação, que abrange o letrado e o homem de armas. O patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático. No agente público – o agente com investidura e regimento e o agente por delegação – pulsa a centralização, só ela capaz de mobilizar recursos e executar a política comercial” (FAORO, 2001, p. 197-198).

<sup>12</sup> “A aquisição de uma fonte de renda independente, entretanto, diminuía a força das motivações profissionais e das restrições burocráticas. Um magistrado que fizesse fortuna no Brasil podia perder o interesse numa eventual promoção. O suborno criava seu próprio círculo fechado. Um desembargador infringia o regulamento burocrático para obter riqueza ou terras e, tendo feito isso, as leis destinadas a impedir tal comportamento e canalizá-lo para os objetivos da carreira tornavam-se cada vez menos importantes. As restrições burocráticas perdiam força à medida que ele acumulava riqueza e propriedades e conseqüentemente cada ato venal facilitava o seguinte” (SCHWARTZ, 2011, p. 268).

<sup>13</sup> “Os magistrados no Brasil desobedeciam continuamente às restrições de comércio e geralmente mantinham negócios, em seu próprio nome ou utilizando testas de ferro como agentes [...] Magistrados geralmente usavam o poder e a influência do cargo para obter ganhos pessoais, por conveniência ou para proteger a família e seus dependentes” (SCHWARTZ, 2011, p. 264-265).

considerável influência sobre instituições como o Tesouro e a Casa da Moeda e sobre o vice-rei em sua função de provedor de cargos. Qualquer um que se candidatasse a escrevente ou a um posto num tabelionato geralmente pedia carta de recomendação de um desembargador.

Portanto, o quadro administrativo brasileiro, teve em sua gênese a preocupação com os interesses individuais<sup>14</sup>, o que deu margem para o surgimento de uma espécie de fidalguia, a que Pierre Bourdieu (2013) denominaria, tempos depois, de “a nobreza do estado”, ao analisar o exemplo de formação das elites francesas a partir do estudo do sistema escolar, inicialmente, e posteriormente a burocracia estatal<sup>15</sup>.

Em sentido semelhante, Michel Crozier (1983) já havia analisado o exemplo da burocracia da França como forma de bloqueio à sociedade<sup>16</sup>, em obra intitulada *A sociedade bloqueada*<sup>17</sup>, na qual argumenta que o peso da burocracia, o impacto de uma longa tradição de comando militar, o desenvolvimento de organizações industriais que adotaram o modelo de organização oferecido pelo Estado ou pelo Exército habituaram os franceses a um modelo geral de centralização que seria temperado pela anarquia dos privilégios e ‘bons sentimentos de

---

<sup>14</sup> Em contraponto, é interessante lembrar o padrão da formação da burocracia dos Estados Unidos. Alexis de Tocqueville (1998, p. 157), há séculos, descrevia a mesma nos seguintes termos: “os funcionários públicos, nos Estados Unidos, ficam confundidos em meio à multidão dos cidadãos; não têm palácios, nem guardas, nem trajes cerimoniais. Essa simplicidade dos governantes não se deve unicamente a uma tendência particular do espírito americano, mas aos princípios fundamentais da sociedade. Aos olhos da democracia, o governo não é um bem, é um mal necessário. É preciso atribuir aos funcionários certo poder, pois, sem esse poder, para que serviriam? Mas, de modo algum, são as aparências exteriores do poder indispensáveis à marcha dos negócios de Estado; ferem ademais, inutilmente, a suscetibilidade que não obtiveram o direito de situar-se acima do povo, pelo seu poder, a não ser sob condição de descer ao nível deles pelas suas maneiras”.

<sup>15</sup> Nesse ponto, Guy Hermet (2002) relembra as lições de Pierre Bourdieu (2013) a respeito do modelo de solidariedade de castas dos altos funcionários franceses e o suposto ‘espírito de serviço público’ da administração, de filiação napoleônica do Estado republicano francês.

<sup>16</sup> Ao comentar sobre o bloqueio, advindo principalmente de uma forte centralização, Michel Crozier (1983, p. 77) aduz que “essa tradição de centralização é ligada a uma outra característica mais raramente reconhecida, mas igualmente essencial, a estratificação. As administrações francesas são profundamente estratificadas em linhas funcionais, mas principalmente hierárquicas. A passagem de uma categoria a outra é difícil e a comunicação entre categorias limitada. Dentro de cada categoria, a regra da igualdade prevalece e a pressão do grupo sobre o indivíduo é considerável. Tal sistema apresenta vantagens de estabilidade, regularidade e previsibilidade. Mas, ao mesmo tempo, é extremamente rígida e mascara a rotina. Como os subordinados têm interesse em bloquear as informações, os superiores, que não têm os meios de conhecer na prática as variáveis essenciais a serem levantadas em consideração, tendem naturalmente a se apoiar em regras abstratas ou utilizar os precedentes para a tomada de decisões. A centralização e a estratificação constituem barreiras tão fortes à comunicação que as consequências das decisões burocráticas ainda demorarão muito tempo a aparecer. O sistema não pode se corrigir em função de seus erros; ele tende a se fechar sobre si mesmo”.

<sup>17</sup> No caso francês, Michel Crozier (1983) lembra três sistemas de controle que manteriam a estratificação, a hierarquização e compartimentalização que bloqueariam as inovações daquela sociedade: a) o *sistema administrativo*, que controlaria todas as atividades coletivas públicas de importância, inclusive as econômicas; b) o *sistema de educação*, que controlaria grande parte dos mecanismos de seleção sobre os quais se basearia o jogo da promoção e do sucesso; c) o *sistema político*, monopolizando a integração das atividades coletivas e impedindo, em simbiose com o sistema administrativo, que qualquer atividade integradora pudesse ser assegurada a um escalão intermediário, o que atrofiaria a vitalidade das unidades de inovação. O mesmo autor (CROZIER, 1983), também, dedica algumas páginas para tratar do problema da seleção da elite e da manutenção das castas tradicionais, à semelhança do que fez Pierre Bourdieu (2013).

paternalismos'; o sistema seria acompanhado por um fosso entre dirigentes e executantes, por um estilo rígido de relações entre grupos humanos, por um modelo limitante de jogo baseado na defesa e na proteção e por uma paixão geral dos indivíduos pela segurança de seus interesses<sup>18</sup>.

Desse modo, essa nova nobreza “nobreza de toga”, cujos herdeiros estruturais e, às vezes descendentes, são os tecnocratas contemporâneos<sup>19</sup>, seria um corpo que se julga criando o Estado, que, para constituir-se, deve construir o Estado, ou seja, seria uma Filosofia Política inteira do ‘serviço público’ como serviço ao Estado, ou ao ‘público’ (não só ao rei, como a antiga nobreza), e desse serviço como atividade supostamente ‘desinteressada’ e orientada para fins universais (BOURDIEU, 2013). Para que isso ocorra, há uma prolongação dos circuitos de legitimação, na qual o dominador utiliza vários mecanismos para que os dominados legitimem a dominação, utilizando-se, inclusive, do argumento de autoridade, *expertise*<sup>20</sup>, tão comum no serviço público, na qual atuam fortemente as forças do campo do poder<sup>21</sup>.

Para Pierre Bourdieu (2013, p. 539),

Julgam-se como os agentes necessários de uma política necessária, capaz de gerar a felicidade do povo, apesar de ele, e, por exemplo, estão convencidos de que, reformando a organização e os processos de decisão nas grandes empresas privadas, a ‘revolução da gestão’ permite arvorar-se uma revolução em matéria de direitos de propriedade; mas em idêntica medida se sentem obrigados a pensar em uma perspectiva ‘social’, a conduzirem-se como agentes do Estado mais que homens de negócios e a fundar suas decisões na ‘neutralidade’ da *expertise* e na ética do ‘serviço público’. De modo igual, a tentação de se autolegitimar que levar a alguns dos novos mandarins coroados por sua competência cultural, a usar desta competência para coroar-se e legitimar-se por si sós, supõe um reconhecimento forçado dos

---

<sup>18</sup> “Mesmo no interior das empresas, as relações entre indivíduos de condições diferentes continuam difíceis. O indivíduo é então rejeitado ao grupo de seus pares, que é o único que pode assegurar sua proteção. Isto resulta numa situação de estratificação em que cada grupo luta por manter seus privilégios” (CROZIER, 1983, p. 71).

<sup>19</sup> Evidentemente, aqui, podem ser incluídos todos aqueles que fazem parte das Instituições dos Sistemas de Justiça, que direta ou indiretamente, podem acabar bloqueando os anseios da sociedade. Ingeborg Maus (2000, p. 201) alerta: “a nova imago paterna afirma de fato os princípios da ‘sociedade órfã’. Nesta sociedade exige-se igualmente resguardo moral a movimentos sociais de protesto. Os parlamentos podem mais facilmente desobrigar-se da pressão desses pontos de vista que vêm ‘de baixo’ na medida em que já internalizaram eles próprios os parâmetros funcionalistas de controle jurisdicional da constitucionalidade das leis [...] Que desta forma os espaços jurídicos autônomos desapareçam é tão notável quanto o fato de que na sociedade atual a integração jurídica dos aparelhos do Estado e a integração moral das relações vitais concretas permaneçam ainda acentuadamente independentes uma das outras”.

<sup>20</sup> “O conhecimento técnico do perito foi obtido cada vez mais a base da situação do poder do funcionário. Por conseguinte, o governante viu-se obrigado a descobrir uma forma de utilizar o conhecimento especializado dos peritos sem perder, por esse motivo, a sua posição dominante. É típico que com a ampliação qualitativa da gestão administrativa e, conseqüentemente, com a indispensabilidade do conhecimento técnico, o monarca já não se satisfaça com consultas ocasionais com confidentes pessoais de confiança, ou com uma assembleia destes convocada intermitentemente e em momentos difíceis” (WEBER, s/d, p. 73).

<sup>21</sup> “O campo do poder é um campo de forças definido em sua estrutura pelo estado da relação de forças entre formas de poder ou distintos tipos de capital. É também, inseparavelmente, um campo de lutas pelo poder entre portadores de poderes diferentes, um espaço de jogo no qual os agentes e instituições que têm em comum possuir uma quantidade de capital específico (econômico ou cultural, especialmente), e suficiente para ocupar posições dominantes em seus respectivos campos, enfrentam-se em estratégias destinadas a preservar ou a transformar essa relação de forças” (BOURDIEU, 2013, p. 369).

poderes propriamente culturais e encontra seu antídoto na complexidade das relações de competência para a produção e a imposição dos princípios de visão e de divisão do mundo social, resultantes da diferenciação sem precedente do campo do poder, e que posam, em condições profundamente renovadas, a questão da legitimação dos poderes.

A dominação deve fazer-se reconhecer, ou seja, conhecer e reconhecer por aquilo que não é: a tautologia ‘os dominantes são dominantes’ (ou ‘as relações de poder são relações de força’) funciona como uma denúncia e se uns dominantes foram levando por sua conta, adotaria a forma de uma cegueira autodestrutiva.

Mais uma vez, retornando ao fenômeno da burocracia brasileira, não se pode perder de vista que, para sobreviver ao ambiente hostil da burocracia colonial, foi necessário que os colonos desenvolvessem redes de relações pessoais com os funcionários públicos, “a sombra e vontade do rei” (FAORO, 2001), para obter do aparelho estatal aquilo que não lhes era fornecido pelas vias formais, normais; assim, os brasileiros, tornaram-se avessos à autoridade legal, considerando-a incômoda só enquanto não acessavam aquela mediante um trato com maiores familiaridades e intimidade<sup>22</sup> (MARINONI; BECKER, 2012; SCHWARTZ, 2011; HOLANDA, 1995; DAMATTA, 1996).

Desse modo, o serviço público, seja no âmbito judicial ou administrativo, infelizmente, não raras vezes, deixa de atender aos anseios do interesse público (coisa pública, *res publica*), destinando-se à formação de protegidos e à satisfação de vontades e privilégios pessoais<sup>23</sup>. Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 146), a respeito do patrimonialismo imperante entre nós, registra que:

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade.

Esses privilégios senhoriais consistiram em uma forma de perverter a burocracia do Estado brasileiro<sup>24</sup>, na qual poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de condutas a

---

<sup>22</sup> “Por isso, criaram redes de relações de família, amizade, cumplicidade, compadrio, lealdade, patronagem, cunhadismo, apadrinhamento e clientelismo, que envolvem trocas de favores e presentes, além de dívidas de gratidão, sob lemas cínicos como ‘uma mão lava a outra’, ‘é dando que se recebe etc. Sem essas redes de relações, o cidadão seria ‘o sujeito por excelência das leis impessoais (e universais), bem como do poder brutal da polícia, que servem sistematicamente para diferenciá-lo e explorá-lo impiedosamente, tornando-o um igual para baixo’” (MARINONI; BECKER, 2012, p. 452).

<sup>23</sup> Alexis de Tocqueville (1998, p. 165-166), ao comentar a questão remuneratória nos Estados Unidos, dizia que: “em geral, a democracia dá pouco aos governantes e muito aos governados. O contrário se verifica nas aristocracias, onde o dinheiro do Estado aproveita principalmente à classe que conduz os negócios públicos”.

<sup>24</sup> Max Weber (s/d, p. 25) foi bastante claro ao discorrer sobre as implicações de referidos privilégios no âmbito da burocracia: “quando não somente outorgam-se direitos econômicos, mas também privilégios senhoriais para a sua realização pessoal, com a estipulação de serviços pessoais ao soberano, nos afastamos ainda mais da burocracia assalariada. Estes privilégios outorgados variam; por exemplo, no caso do funcionário político, podem assumir a qualidade do domínio ou qualidade de autoridade oficial”.

muitos; “o grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia”, ao contrário, “o governo, o efetivo comando da sociedade, não se determina pela maioria, mas pela minoria que, a pretexto de representar o povo, o controla, deturpa e sufoca”, tratando-se de um fenômeno permitido pela ordem democrática, dentro dela concebido e em oposição ao seu princípio fundamental (FAORO, 2001), o que trouxe reflexos na execução das políticas públicas que são planejadas e executadas atualmente, dentre elas as políticas patrimoniais.

Dando seguimento a esse raciocínio, à semelhança do que Pierre Bourdieu (2013) tratou na constituição das atuais elites burocráticas francesas, no Brasil, houve a apropriação da estrutura burocrática do Estado por um corpo de funcionário, principalmente bacharéis. Em seu início, com a criação dos cursos jurídicos no Brasil<sup>25</sup>, houve um processo de expulsão das forças democráticas do âmbito institucional e a constituição de laços de cooperação entre facções e elites políticas foram concretizadas com a extensão progressiva do controle burocrático sobre todas as atividades do Estado (ADORNO, 1988).

De acordo Sérgio Adorno (1988, p. 78),

Nesse contexto, o Estado brasileiro, erigiu-se como um Estado de magistrados, dominado por juizes, secundados por parlamentares e funcionários de formação profissional jurídica. O bacharel acabou por constituir-se, portanto, em sua figura central porque mediadora entre interesses privados e interesses públicos, entre o estamento patrimonial e os grupos sociais locais. A criação de uma verdadeira *intelligentzia* profissional liberal, nascida no bojo da sociedade agrário-escravista, compreendida, na sua grande maioria, de bacharéis, promoveu a ampliação dos quadros políticos e administrativos, sedimentou a solidariedade intra-elite de modo a articular as alianças entre os grupos sociais representantes do mundo rural e do mundo urbano e, sobretudo, possibilitou a separação entre poder doméstico e poder público, fundamental para a emergência de uma concepção de cidadania.

Ora, pelas lições dos clássicos das Ciências Sociais, percebe-se que a burocracia nacional foi abasileirada, a fim de servir aos anseios de determinadas categorias de pessoas, mostrando o espírito de dominação que costuma reinar no serviço público Brasil.

Com um serviço público nem sempre preocupado em atender interesses aos interesses do Estado, mas a satisfazer vontades privadas, a burocracia nacional parece ter se voltado para si mesma, bloqueando os anseios da sociedade civil.

Isso, ao que tudo indica, levou ao agigantamento da burocracia e, consequentemente, dos privilégios reinantes no serviço público, gerando, por outro lado, forte

---

<sup>25</sup> “Embora acanhados, esses primeiros debates já revelavam a preocupação que redundou na criação dos cursos jurídicos: o imperativo político de se constituir quadros para o aparelho governamental e de exercer pertinaz controle sobre o processo de formação ideológica dos intelectuais a serem recrutados pela burocracia estatal. De fato, esse objetivo inseriu-se no mesmo horizonte político que viu testemunhar o nascimento de alianças entre o estamento burocrático patrimonial e os liberais moderados, e que viu formar uma complexa teia de relações entre o Estado patrimonial e o modelo liberal de exercício do poder” (ADORNO, 1988, p. 88).

desmobilização da sociedade civil, que necessita se reaproximar do Estado, democratizando-se o poder (CARVALHO, 2013).

Romper com tal paradigma exige bastante reflexão, pois a devolução da burocracia ao Estado não significa acabar com o serviço público; contrariamente, a dignificação do serviço público, por meio de uma burocracia gerencial e transparente, requer que aquele volte sua atenção para o que se denomina de interesse público, ou seja, prestação de serviços pelo Estado direcionados à sociedade civil, sujeita a controles de qualidade e eficiência.

Nesse contexto, o serviço público não pode ser obstáculo ao exercício da cidadania dos sujeitos, mas, de modo contrário, uma das formas de afirmação dessa cidadania, eis que esta não se exerce somente em face do Estado, exercendo-se, igualmente, em face de outros sujeitos.

#### **4 Considerações finais**

O fenômeno burocrático possui diversas concepções, podendo ser de cunho marxista, predominantemente negativa, weberiana, como forma racional de organizar o esforço humano, administrativo-organizacional, consistente na prática eficiente da administração pública.

O artigo preferiu privilegiar a visão weberiana de burocracia, por considerar que o Brasil, em virtude da sua herança patrimonialista, parece que ainda não conseguiu se adequar a tal fenômeno, o que o impede, atualmente, de alcançar um estágio mais avançado do modelo burocrático, que seria o gerencial.

A burocracia, dessa forma, em Max Weber, parte do pressuposto segundo o qual, com um corpo de funcionários, devidamente remunerados, substituir-se-ia a antiga nobreza.

Assim, o fenômeno burocrático representaria uma conquista para o Estado moderno, pois através dele incidiria a ideia republicana de impessoalidade dos atos públicos.

Outrossim, a visão weberiana de burocracia não é algo atrelado apenas às comunidades políticas e eclesiásticas do Estado, mas também às instituições privadas de economia capitalistas mais avançadas, ou seja, a burocracia não é fenômeno restrito ao Estado, sendo fenômeno recorrente em qualquer sistema organizacional, inclusive no setor privado.

Uma das vantagens da burocracia seria obrigar seus agentes a se submeter a um processo de aprendizado constante, permitindo-lhes adquirirem especialização em determinados assuntos, *expertise*; tais sujeitos monopolizariam as informações substantivas, essenciais ao funcionamento das instituições particulares e ao seu processo comunicativo com outras estruturas vitais na sociedade.

O que chama atenção em relação ao fenômeno burocrático e a sua relação com o direito, seja no momento da elaboração das normas jurídicas, seja na sua aplicação, é o desvirtuamento que pode ocorrer caso a burocracia seja acometida de patologias.

Essas patologias são bastantes comuns no caso do Brasil, no qual o Estado parece ter carregado a pecha de perverter as ideias clássicas de burocracia e de fomentar privilégios senhoriais, fatores que, aliados a outros, impedem a plena execução das mais diversas políticas públicas e de diálogos com a sociedade civil.

Pelas lições dos clássicos das Ciências Sociais, o trabalho reafirma que a burocracia não constitui em si um mal; a deturpação da racionalidade burocrática weberiana pelo ranço patrimonialista parece ter sido o grande problema da emergente burocracia brasileira, pois a adoção de práticas burocráticas se deu sem que se rompesse com o modelo de afinidade/familiaridade daqueles que administravam o Estado.

Nesse sentido, o corpo administrativo brasileiro parece ter nascido já com a pecha dos desvios éticos, o que contribuiu para desvirtuar as concepções weberianas de burocracia, baseadas na ideia de um estado de legalidade no qual não poderia haver favoritismos e no qual os procedimentos deveriam estar previamente definidos até se alcançar a finalidade.

Portanto, o quadro administrativo brasileiro, teve em sua gênese a preocupação com os interesses individuais, o que deu margem para o surgimento de uma espécie de fidalguia, a que Pierre Bourdieu denominaria, tempos depois, de “a nobreza do estado”, ao analisar o exemplo de formação das elites francesas a partir do estudo do sistema escolar, inicialmente, e posteriormente a burocracia estatal.

O trabalho, a partir das lições dos clássicos das Ciências Sociais, conclui afirmando que a burocracia nacional foi abrasileirada, a fim de servir aos anseios de determinadas categorias de pessoas, o que demonstra o espírito de dominação que costuma reinar no serviço público do Brasil.

Com um serviço público nem sempre preocupado em atender interesses aos interesses do Estado, mas a satisfazer vontades privadas, a burocracia nacional parece ter se voltado para si mesma, bloqueando os anseios da sociedade civil, fato que necessita de reflexão e de adequação a novas posturas.

## **5 Referências bibliográficas**

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**. Barueri: Manole, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **La nobleza de estado**: educación de elite y espíritu de cuerpo. Traducido por Alicia Beatriz Gutiérrez. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Tradução de Juan A. Gili Sobrino. Brasília: Editora da UnB, 1981.

\_\_\_\_\_. **A sociedade bloqueada**. Tradução de Maria Lúcia Álvares Maciel. Brasília: Editora da UnB, 1983.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

HERMET, Guy. **Cultura e desenvolvimento**. Tradução de Vera Lúcia Lúcia Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MARINONI, Luiz Guilherme; BECKER, L. A. Influência das relações pessoais sobre a advocacia e o processo civil brasileiros. In: BECKER, L. A. **Qual é o jogo do processo?** Porto Alegre: Fabris, 2012.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na sociedade “órfã”. In: **Novos Estudos**, Tradução de Martonio Lima e Paulo Albuquerque, São Paulo, CEBRAP, nº 58, nov. 2000.

MISES, Ludwig von. **Burocracia**: gestão empresarial frente a gestão burocrática. Tradução de Dalmacio Negro Pavón. 2. ed. Madrid: Unión Editorial, 2013.

SALDANHA, Nelson. **O pensamento político no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil Colonial**: o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751. Tradução de Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOUSA, Salviana Pastor Santos. Burocracia: notas interpretativas sobre os enfoques teóricos predominantes. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís: UFMA, v. 1, n. 1, jul./dez., p. 173-193, 1995.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. Tradução e notas de Neil Ribeiro da Silva. 4. ed. Belo Horizonte/São Paulo: Editora Itatiaia/Editora da USP, 1998.

WEBER, Max. **O que é a burocracia**. Brasília: Conselho Federal de Administração, s/d.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. I. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília/São Paulo: Editora da UnB/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.