

EIXO 3 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

D 3.1 – Debate Contemporâneo da Gestão Pública (16h)

Professor : Fernando Luiz Abrucio

Aula 1

03, 04 e 06 de outubro de 2011

**AS BASES DA
BUROCRACIA PÚBLICA
CONTEMPORÂNEA**

1) Origens:

- **O termo burocracia é muitas vezes usado como correlato de grandes máquinas administrativas que existiram em Impérios antigos (como o chinês) ou então para descrever a estrutura organizacional da Igreja Católica, na Idade Média.**
- **Em ambos os casos, a palavra burocracia tem um sentido bem diferente de sua conotação moderna.**

- **Primeira definição de Administração Pública: Revolução Francesa – o funcionário da coroa passa a ser funcionário do público**
- **Para entender o surgimento da burocracia é necessário primeiro descrever as bases iniciais do Estado nação moderno.**

De maneira geral, o Estado Moderno pressupunha a criação dos seguintes elementos:

1. Constituição da nação: fronteiras e nacionalidade;
2. Legitimidade social do poder político
3. Centralização política.
- 4- Constituição de uma estrutura administrativa mínima (exército, tributos e os primórdios da burocracia).

- **Condições para existência da Burocracia:**
 - a) Racionalização das organizações e meritocracia especializada**
 - b) Aumento do poder estatal e sua eficácia**
 - c) Processo de democratização e competição política: demandas, direitos e políticas**
 - d) Luta contra o patrimonialismo**

O modelo de administração pública burocrática é muitas vezes citado como modelo burocrático weberiano, pois foi o sociólogo Max Weber o primeiro a descrever uma estrutura burocrática em sua forma típica ideal (descrição das principais características).

- No entanto, Max Weber tinha um duplo sentimento em relação à burocracia: considerava que ela era imprescindível para a racionalização das atividades estatais, algo que a classe política não conseguiria fazer sozinha, mas temia que a burocracia tivesse poder demasiado e, por isso, sempre propôs um controle político sobre ela.

Ademais, não há um único modelo de administração burocrática.

Há diferenças de origem, implementação e mesmo de sentido entre países e regiões

Principais características do modelo burocrático:

- Separação nítida entre as esferas pública e privada, a fim de evitar a interferência de interesses particulares na administração pública – é a luta contra o patrimonialismo;
- Rotinas e procedimentos formalizados segundo regras definidas a priori;
- Impessoalidade e neutralidade do corpo de funcionários

- Estrutura fortemente verticalizada de hierarquia funcional;
- Seleção meritocrática do corpo de funcionários, a partir de critérios de seleção e promoção baseados em competências definidas pela especialização profissional;

- Profissionalização da carreira administrativa, com critérios de proteção e ascensão definidos de antemão, em contraposição ao arbítrio pessoal;
- Predominância do controle legal como critério de avaliação da ação administrativa (*due process*);

- A eficácia (efficacy) como princípio norteador da racionalidade, isto é, a criação de meios para atingir certos resultados definidos como produtos tangíveis, com pouca preocupação sobre os custos, a otimização, a democratização e o impacto da ação governamental (efetividade)

□ Rígida divisão entre políticos e burocratas
– embora o próprio Weber propusesse o controle dos primeiros em relação aos segundos, não obstante ele manteve a separação entre os que têm o saber técnico e os que têm a legitimidade política.

Entre as principais vantagens da burocracia, proclamadas por seus criadores iniciais, estariam:

- A racionalização da ação administrativa, numa era de expansão do Estado;
- Uma definição precisa de cargos e processos operacionais e a delimitação clara dos limites e responsabilidades de cada função;
- A continuidade da administração, estabelecendo mais claramente a diferença entre Estado e Governo;
- E, sobretudo, a erradicação dos princípios patrimoniais de poder.

Em análise sobre oitenta países, estudo de Peter Evans & Rauch (1999) mostrou que a substituição de um modelo patrimonial pela criação de uma burocracia profissional foi uma condição não suficiente porém necessária para o desenvolvimento dos países no século XX. Na verdade, é possível dizer que sem uma administração pública baseada no mérito, nenhum Estado pode realizar com sucesso suas atividades.

Sem entrar ainda nas críticas mais recentes à burocracia, muitos autores do século XX perceberam que poderiam surgir disfunções vinculadas intrinsecamente ao modelo. Entre eles destacam-se Michels, Merton, Crozier, Claude Lefort, e na América Latina, lembraria de Hélio Jaguaribe (década de 50), Bresser Pereira (décadas de 60 e 70) e Maurício Tragtenberg (décadas de 70 e 80)

Entre os problemas endógenos da burocracia, poderíamos citar

a) A separação entre Política e Administração

- **O mito tecnocrata, a visão negativa em relação aos políticos e a falta de accountability – problemas da teorias de insulamento**
- **A complexificação da atividade política: o nascimento dos policy-makers**

b) O fortalecimento do formalismo

- **O apego exagerado a regulamentos, meios dominando os fins:** o processo organizacional seria mais voltado a responder, quase que exclusivamente, à legalidade e não aos resultados das políticas.
- **O controle da delegação torna-se mais difícil: o problema dos “nichos de incerteza” e do cartorialismo**

c) Os problemas organizacionais

- **As falhas da estrutura burocrática e seus efeitos (compartimentalização, burocracia auto-referida e os desestímulos à responsabilização)**

d) Os problemas de desempenho

- **Procedimentos versus resultados**
- **A complexificação dos “Es” da Administração Pública (economia, eficácia, eficiência, efetividade, equidade e ética)**

- e) Falhas de seleção e motivação dos burocratas
- Competências versus especialização
 - Habilidades em mutação e estrutura burocrática
 - Trabalho em equipe
 - O problema da liderança burocrática
 - A crise do ethos burocrático tradicional