

## **A burocracia weberiana e sua aplicabilidade na administração federal brasileira: os estudos de caso da década de 1970 e dos dias atuais**

Carina Teixeira da Costa Machado<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho consiste em expor como a burocracia weberiana aparece nos quadros da administração pública brasileira, com suas modificações conforme o processo de modernização da mesma sociedade, aqui sob os estudos de Oliveira e Azevedo e Loreiro.

**Palavras-chave:** burocracia weberiana; administração pública; administração burocrática

Nos dias atuais novos modelos de gestão tem sido construídos sistematicamente visando atender às necessidades das organizações frente à globalização e a crescente abertura dos mercados. Ainda que nesse contexto, o modelo burocrático weberiano, pensado nos moldes do século XIX, se mostra útil e aplicável, principalmente em organizações públicas, como é o caso do funcionalismo público, contratado via concursos.

Este breve ensaio pretende mostrar os princípios da administração burocrática descrita por Max Weber e relaciona-los às praticas administrativas atuais, por meio de rápida revisão bibliográfica de artigos científicos já publicados em revistas referentes à administração pública.

Para Weber a burocracia, “é o meio de transformar a ‘ação comunitária’ em uma ‘ação societária’ organizada racionalmente” (WEBER, 2013, p. 59). Por isso é considerada pelo autor a forma mais eficiente de uma organização, pois garante rapidez e racionalidade ao trabalho, socializando as relações de poder e diminuindo os problemas internos da organização, visto que tem foco nos procedimentos.

Interessa-nos, portanto, analisar dois estudos de caso acerca da aplicação do modelo da administração burocrática weberiana. O primeiro, datado de 1970, refere-se ao surgimento e a

---

<sup>1</sup> Estudante de mestrado do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) - cacatcmachado@hotmail.com.

constituição da administração burocrática no Brasil: como esta se deu, suas características iniciais e suas transformações. O segundo, mais atual, defende a eficiência do modelo, desde que haja flexibilização de alguns princípios, formando um misto entre os modelos gerencial e burocrático weberiano.

### **História e conformação da administração burocrática**

Diferentes casos acerca da evolução do sistema burocrático nas antigas sociedades, nas quais o monarca concede a um funcionário (concessionário) poder de arrecadação ou transferência de impostos são citados por Weber. Alguns exemplos são: o Egito durante o período do novo império; a Igreja Católica Romana, principalmente a partir do século XIII; os estados europeus modernos, desde o período das monarquias absolutas, com a instituição de cada vez mais órgãos públicos.

Segundo uma perspectiva histórica, o autor parece considerar a administração burocrática como uma consequência natural da evolução no desenvolvimento do processo social histórico, principalmente a partir do surgimento do capitalismo. Dessa forma, também a evolução da economia monetária é um caso da evolução do sistema burocrático e, ainda que o desenvolvimento da primeira não seja condição indispensável para evolução da segunda, a existência de um sistema de tributação estável é requisito prévio para a existência contínua de uma administração deste tipo. Observa-se, assim, que os Estados que possuem um sistema econômico mais desenvolvido são aqueles que simultaneamente apresentam sistemas burocráticos mais sólidos e estruturados.

A estrutura burocrática constituiu-se nos países, em geral, em função de um nivelamento das diferenças sociais e econômicas e está ligada diretamente à moderna democracia das massas, que requer como prerrogativa “igualdade perante a lei”, findando os privilégios nas práticas decisivas autoritárias.

Assim, a definição de burocracia citada na introdução garante seu caráter permanente; pois, em igualdade de condições, uma “ação societária” prevalece sobre toda resistência da “ação de massas”. E, uma vez estabelecida a administração burocrática, tem-se uma forma de poder praticamente imóvel.

Como consequência da democratização das massas e da igualdade de direitos tem-se dois postulados aplicáveis diretamente na administração burocrática: i) prevenção contra formação de um grupo fechado de status de funcionários a favor da admissibilidade universal para os cargos; e ii) a minimização da autoridade do corpo de funcionários a favor da chamada “opinião pública”. Os resultados destes dizem respeito a admissão para os cargos públicos através dos concursos (cargos meritórios) e a possibilidade de eleição para determinados cargos, o que apesar de aumentar os custos do governo, aproxima este da “opinião pública”, equiparando governados a governantes.

O processo de criação ou recreação de associações (ou partidos) em uma democracia pode se dar tanto pelos grupos possuidores como pelos grupos não possuidores. Os primeiros geralmente o fazem com sentido puramente político, para adquirir poder, principalmente para assunto externos; enquanto os segundo procuram através destes obter vantagens econômicas e sociais (WEBER, 2013).

Segundo Weber, “a burocratização é provocada mais pelo aumento intensivo e qualitativo do desenvolvimento interno das tarefas administrativas que pela ampliação extensiva e quantitativa” (WEBER, 2013, p. 33). Isso se dá devido ao reflexo da qualidade de vida gerada por grupos sociais com capacidade de influenciar o Estado. Esses grupos, dotados de riqueza, geram uma cultura externa promovida pela posse de bens de consumo, que se reflete na sociedade em geral. A necessidade de consumo gera simultaneamente um sentimento de crescente exigência subjetiva de satisfação organizada e coletiva, não conhecida anteriormente. Tal fenômeno tem como consequência a burocratização das mais diversas necessidades, que antes eram satisfeitas a nível local e, uma vez identificadas coletivamente passam a ser função do Estado.

### **Dominação legal e administração burocrática**

Weber determina em sua obra três tipos de dominação legitimamente reconhecidas: legal, tradicional e carismática<sup>2</sup>. A dominação legal, de caráter racional, “é baseada na crença

---

<sup>2</sup> A definição exata de cada tipo de dominação encontra-se na obra “Economia e Sociedade” volume 1, p. 141, 2012.

da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação” (WEBER, 2012, p. 141).

O tipo ideal<sup>3</sup> da dominação legal expressa-se na análise da estrutura do quadro administrativo do funcionalismo, ou seja, da burocracia. Esta é organizada segundo uma “autoridade institucional” em um âmbito objetivamente limitado devido à deliberação de serviços obrigatórios, com atribuição de poderes de mando e delimitação dos meios de coerção.

Os princípios norteadores da atividade burocrática enumerados pelo autor são:

- i) *princípio da hierarquia oficial*, fundado na organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional subordinada às superiores, no qual um cargo entende-se subordinado a outro superior;
- ii) *princípio da separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção*, responsável por separar o patrimônio (ou capital) da instituição do patrimônio privado; e,
- iii) *princípio da documentação dos processos administrativos*, que juntamente com o exercício contínuo das atividades dos funcionários, constitui o escritório (WEBER, 2012).

Destes desdobram-se as características fundamentais da dominação ou administração burocrática, descritas por Weber segundo o ponto de vista social (WEBER, 2012, p.147), a saber: a universalidade, representada pelo recrutamento universal daqueles mais qualificados para o exercício do cargo; a impessoalidade, na qual a obediência não é devida ao indivíduo, mas sim ao cargo ocupado; o formalismo e o utilitarismo material.

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 – isto é, calculabilidade tanto para o senhor como para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. (WEBER, 2012, p. 145)

---

<sup>3</sup> “Em virtude de sua compreensibilidade evidente e de sua inevitabilidade – ligada a racionalidade –, a construção de uma ação orientada pelo fim de maneira estritamente racional serve, nesses casos, à Sociologia como *tipo* (“tipo ideal”). Permite compreender a ação real, influenciada por irracionalidades de toda espécie (afeto, erros), como “desvio” do desenrolar a ser esperado no caso de um comportamento puramente racional” (WEBER, 2012, p. 05).

Quanto aos aspectos funcionais da organização burocrática, as características apontadas são: uma estrutura hierarquizada de cargos definidos por normas delimitadas, especificação de área de competência, existência de um quadro administrativo constituído de profissionais tecnicamente qualificados<sup>4</sup> e registro documental de atos administrativos.

O instrumento utilizado pela moderna administração funda-se então na execução de documentos escritos – os arquivos – direcionados a cada repartição<sup>5</sup> da organização como parte integrante desta juntamente ao conjunto de funcionários “públicos” estáveis e os demais aparatos.

Entre os fatores técnicos destaca-se a importância dos meios de comunicação e dos transportes, viabilizados pela democracia, e seu respectivo desenvolvimento para que seja possível exercer uma administração burocrática, ainda que essa não seja a única condição decisiva.

Organizada dessa forma, a superioridade técnica da administração burocrática é a razão pela qual esta se desenvolve mais em relação a outros tipos de organização. O trabalho burocrático realizado por salários é mais preciso e menos custoso do que outras formas de administração. Precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais são algumas de suas vantagens.

### **O funcionalismo público segundo o modelo weberiano**

Um elemento essencial da administração burocrática, bastante visado por Weber, é o funcionário, que deve ser especializado tecnicamente e sem o qual a estrutura não obtém sucesso. A ocupação de um cargo é assim, uma “profissão”, já que exige uma preparação cabal e experta para execução de provas específicas, que são um requisito prévio para o

---

<sup>4</sup> É na prática da burocratização que se pode aplicar o princípio da especialização das funções administrativas conforme regulamentações estritamente objetivas, ou seja, a resolução objetiva dos assuntos pressupõem normas calculadas e funcionários especializados.

<sup>5</sup> Repartição é aqui entendida como escritório e separada, em princípio, pela organização moderna do serviço civil, da repartição do domicílio privado do funcionário. A burocracia considera a atividade oficial como um âmbito independente da vida privada (Weber, 2013, p. 11).

trabalho. Além da preparação do funcionário, um cargo em pleno desenvolvimento exige a aplicação de toda sua capacidade de trabalho.

Segundo Oliveira Weber “não está só descrevendo o modelo ideal, como prescrevendo um verdadeiro código ético-legal para as relações funcionais dos indivíduos dentro de uma burocracia” (1970, p. 50). Também neste ponto da teoria, como referencia metodológica, o autor constrói um tipo ideal (puro) de funcionário, o qual: i) é pessoalmente livre, ou seja, obedece somente as obrigações objetivas de seu cargo; ii) é nomeado (e não eleito) dentro de uma hierarquia rígida; iii) tem competências funcionais fixas; iv) o cargo é preenchido por uma livre relação contratual; v) é qualificado profissionalmente (mediante verificação em provas e títulos); vi) é remunerado com salários fixos em dinheiro; vii) exerce seu cargo como profissão única ou principal; viii) têm perspectiva de carreira; ix) trabalha em separação absoluta dos meios administrativos; e x) encontra-se submetido a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle.

Ainda quanto aos direitos dos funcionários, o autor relata acerca da importância de se obter estabilidade e do caráter vitalício de seu cargo. O funcionário burocrata deve ter emprego fixo com salário<sup>6</sup> e jornada de trabalho estabelecidos de maneira a ser garantida sua estabilidade: "o acesso a um cargo, incluídos os da economia privada, considera-se como a aceitação de um dever particular de fidelidade à administração, em troca de uma existência segura" (WEBER, 2013, p. 13).

O caráter vitalício de seu cargo, no qual são fixadas garantias legais contra a demissão ou transferências arbitrárias, tem por finalidade para a organização assegurar que os deveres específicos do cargo serão cumpridos com rigor objetivo, livre de toda opinião pessoal. Além deste, é garantida ainda ao funcionário a compensação pecuniária de um salário recebido, e a segurança de uma pensão para velhice.

Vinculado ao salário monetário assegurado, o autor ressalta que para otimizar e manter uma rigorosa mecanização do aparelho burocrático, faz-se necessário ao funcionário a possibilidade de realizar uma carreira que leve em conta sua honra e lhe retribua status. Este

---

<sup>6</sup> Para Weber o salário não é calculado de acordo com o trabalho realizado, mas sim em termos de “status”, segundo o tipo de função ou categoria e também segundo o tempo de serviço (WEBER, 2012, p.144).

último fator – status – funciona ainda no aparelho burocrático como um fator de equilíbrio, uma vez que é resultado tanto da vontade do funcionário em subordinar-se a um chefe resignado, como também é resultado dessa subordinação.

### **A burocracia weberiana e a administração federal brasileira<sup>7</sup>**

Oliveira (1970) propõe-se a analisar como se constituiu historicamente a administração federal brasileira com bases na burocracia weberiana. Para tanto a autora retorna à colonização praticada no Brasil, fortemente caracterizada pela lavoura de exportação e tendo a família patriarcal como estrutura de sua base social e política.

Tal estrutura prevalece até meados do século XIX, quando com o desenvolvimento do capitalismo, surge em um movimento lento e gradativo de mudança da estrutura social, uma vez que têm início as profissões liberais e ocupações políticas e administrativas. A autora ressalta que a acumulação de capital financeiro e o incremento dos meios de comunicação (estradas de ferro e os telégrafos) aumentaram a necessidade de uma organização mais racional requerida pela diversificação do processo produtivo devido a uma estrutura econômica e social nova (pré-capitalista) que exigia mão de obra semi especializada e relações de trabalho menos pessoais.

No entanto, uma economia e uma política fundada, sobretudo, em laços patriarcais, onde não há distinção entre o privado e o público, pôs obstáculos à formação de um sistema administrativo e governamental burocrático nos moldes weberianos; constituindo-se, assim, o que a autora denominou de “burocracia patriarcal”, na qual a relação entre o Estado e os seus funcionários fundava-se em critérios afetivos, familiares e protetores.

Essa estrutura somente começa a se desfazer a partir da pressão, cada vez maior, entre as estruturas econômicas e sociais coexistentes no Brasil no início do século XX. De um lado, a sociedade agrário-comercial, cada vez mais enfraquecida e de outro a sociedade urbano-industrial, que reclama progressivamente por sua participação efetiva no processo político, o que culmina na Revolução de 1930, que teve como consequências (OLIVEIRA, 1970, p. 62-3):

---

<sup>7</sup> Optou-se por manter o título original do artigo citado como índice no referido trabalho.

- i) Estruturação e funcionamento da indústria como setor significativo do aparelho produtivo;
- ii) Nova configuração da estratificação social, onde: cresce e se fortalece a classe média cidadina; desponta um operariado urbano cujas relações de emprego são definidas contratualmente, através de uma legislação trabalhista; e, aparece a classe empresarial urbana como detentora de grande parcela do poder político;
- iii) Criação de condições para maior participação política das novas classes e das antigas, através de reformulação do sistema eleitoral;
- iv) Fortalecimento do Governo Federal através da centralização administrativa e política sobre várias áreas antes entregues aos Governos Estaduais;
- v) Expansão e aperfeiçoamento do sistema educacional; e,
- vi) Tentativa de reorganização da burocracia federal em bases racionais.

É então a partir de 1930, data considerada pela autora como o marco institucional dos moldes da burocracia weberiana no Brasil, que se inicia a centralização das funções do Estado através de um órgão central da administração pública – o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); além de alguns dos ministérios existentes até os dias atuais, como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Educação e Saúde.

A obrigatoriedade do concurso para ingresso nos cargos públicos de carreira, a reorganização dos quadros e repartições, a previsão de um estatuto para os funcionários civis (elaborado e transformado em lei em 1939) e a criação de um órgão técnico de administração geral – o DASP – demonstram bem a tentativa de organizar a administração pública federal nos moldes da burocracia weberiana. (OLIVEIRA, 1970, p. 66)

Ressalta-se, que neste período específico da história social e política brasileira coexistiam, juntamente a objetivos administrativos formais, características de uma sociedade fundada no rural, herdadas do antigo sistema patriarcal, configurando desde já um sistema político clientelista.

Durante o período que se segue, até meados da década de 1960, a burocracia federal obteve significativo êxito quanto à modernização administrativa do país, embora tenha tentado, sem sucesso, introduzir valores e formalismo aos comportamentos do sistema social vigente. Complementarmente a esta modernização, a autora reitera a necessidade da criação de associações – sindicatos, partidos políticos, associações profissionais – como forma de exercer influência e controle sobre a burocracia com o objetivo de direcioná-la ao



atendimento do sistema social como um todo e não somente a um determinado grupo de interesse, conforme vinha se configurando o quadro da administração burocrática no Brasil.

Após a redemocratização do país, apesar da influência de grupos econômicos na determinação da política e do poder Estatal, pode-se notar uma aproximação da administração pública brasileira dos moldes da burocracia weberiana, sobretudo no que tange os princípios do funcionalismo público, valorizando assim, os princípios da impessoalidade, da especialização e da técnica, da hierarquia, do direito de carreira, e principalmente, em valorização ao mérito, a disseminação de concursos para ocupação de cargos públicos.

Passaremos a analisar agora um artigo atual acerca das carreiras públicas, suas deficiências e seus desafios de flexibilização dentro do modelo weberiano de administração burocrática.

### **Carreiras públicas em uma ordem burocrática: entre os modelos burocrático e gerencial<sup>8</sup>**

Azevedo e Loureiro (2003) debatem acerca do modelo de carreira mais compatível com as novas funções do Estado em um contexto atual de reforma da Administração Pública, contrapondo o modelo burocrático (weberiano) ao novo modelo de administração, definido como gerencial. Confrontando os argumentos de rigidez e ineficiência do modelo burocrático, os autores defendem a flexibilização, entendida no estudo como o aperfeiçoamento do modelo, e não sua substituição pelo modelo gerencial.

O núcleo de nosso argumento é que a administração burocrática é o modelo mais compatível com uma ordem política republicana e democrática, na qual o primado do interesse público sobre o particular e a igualdade de todos os cidadãos constituem ideias centrais. Legalidade, impessoalidade, regras formais e universais são princípios que normativamente devem orientar não só a ação dos funcionários quando executam as funções do Estado, mas igualmente a estruturação das carreiras públicas, ou seja, os processos de recrutamento, promoção, avaliação e controle dos atos e omissões dos membros do aparato estatal. Em outras palavras, o modelo burocrático de administração contém os princípios fundamentais do Estado de Direito, indispensáveis ao ordenamento dos aparatos administrativos. (AZEVEDO e LOUREIRO, 2003, p. 48)

Como primeiro pressuposto afirma-se que a realização histórico-concreta deste tipo ideal na concepção metodológica de Weber, não se deu por completo, uma vez que as formas

---

<sup>8</sup> Idem 7.

de dominação tradicionais – como o clientelismo e o patrimonialismo – ainda não foram superadas dentro das características do sistema de presidencialismo por coalizão exercido no Brasil.

Outro pressuposto apontado é que diferentemente da idealização weberiana, os burocratas não apenas administram, mas também participam do processo de tomada de decisão política, configurando-se assim, como *polyce makers*.

A defesa da administração burocrática frente ao modelo gerencial faz-se com base na diferença básica entre os conceitos. A primeira tem foco nos processos, nos meios; já o segundo foca nos resultados, ou seja, nos fins. São três os argumentos trabalhados, a saber: i) bons resultados dependem de bons processos, logo faz-se relevante atentar e aprimorar os processos que os geram; ii) determinado resultado somente é aceitável quando a ele se chega por meio de processos legítimos; e iii) na maioria dos casos, os melhores resultados somente podem ser determinados através de procedimentos formais.

No que diz respeito ao sistema de carreiras utilizado hoje pelo Estado no Brasil, Azevedo e Loureiro afirmam que “o modelo burocrático e a carreira pública moderna, ágil e flexível, são perfeitamente compatíveis” (2003, p. 56). Os autores citam como exemplo de flexibilização, a mudança necessária ao art. 37, inciso II da atual Constituição. Este obedece a burocracia weberiana no que diz respeito à investidura em carreira pública a partir da consecução de concurso público; no entanto, restringe a mobilidade entre cargos públicos similares, ainda que estes possuam relação de carreira entre eles, como por exemplo, a transferência do cargo de técnico de contabilidade para o de contador.

Dessa forma, recomenda-se, a revisão das normas que dizem respeito a gestão dos planos de carreira dos servidores públicos visando sua flexibilização e a sua evolução para cargos mais complexos e de maior status.

Concluem que as exigências de novos controles a ação dos burocratas dada sua participação política (*polyce makers*) não implica na substituição de um modelo por outro. Os princípios burocráticos de legalidade, impessoalidade e universalidade quando preservados e fortalecidos podem garantir também foco nos resultados e no atendimento do interesse e satisfação dos cidadãos.

### **Conclusão**

Apesar das críticas à teoria de Weber, como inflexibilidade para reagir às mudanças situacionais, elevado grau de conformidade do funcionário às normas e a criação de um conservadorismo em função das disciplinas; em ambos os estudos acima apontados verifica-se claramente a adequação do modelo weberiano de administração burocrática às exigências do capitalismo, bem como ao exercício da democracia, como forma de garantir a igualdade de direitos a todos os grupos sociais.

Faz-se necessária, no entanto, a superação das formas de dominação herdadas do colonialismo e que imprimem ainda hoje aspectos clientelistas a administração pública, para que a burocracia weberiana possa ser aplicada de forma mais eficiente no arranjo do sistema administrativo federal, desde que observados alguns pontos, nos quais devem haver flexibilizações a fim de adaptar o modelo aos moldes gerenciais atuais.

### **Referencias:**

AZEVEDO, C. B. de; LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, n. 1, p. 47-61, jan/mar. 2003. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1753>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

WEBER, M. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva; trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012. vol. 1.

OLIVEIRA, G. A. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 4 (2), p. 47-74, jul/dez. 1970. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/4847/3585>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2014.

WEBER, Max. O que é a burocracia?. Conselho Federal de Administração. 2013. Disponível em: <[http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro\\_burocracia\\_diagramacao\\_final.pdf](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf)>. Acesso em 09 de janeiro de 2014.