

A BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DIFICULDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

*Víctor Aguiar de Almeida**

Mestrando em Sociologia Política pela Universidade Vila Velha, Advogado.

*Beatriz de Souza Diniz**

Mestranda em Sociologia Política pela Universidade Vila Velha, Advogada.

53

RESUMO O presente artigo busca analisar a dificuldade do brasileiro em se adaptar à burocracia estatal. O Estado se compõe de uma estrutura regida pelo princípio da impessoalidade e os agentes públicos necessitam de afastar seus desejos pessoais e sentimentos no trato com a população para que a máquina pública funcione igualmente para todos. Max Weber (1999) analisa a administração racional no mundo contemporâneo e a impessoalidade. Todas essas são as características que compõem a teoria da burocracia para que o Estado funcione com eficiência. Segundo o sociólogo Sérgio Buarque de Holanda (1995), o brasileiro possui o que ele chama de “cordialidade” que se caracteriza pela emoção ser mais valorizada que a razão, um desejo de estabelecer intimidade, horror a qualquer formalismo e, isso faz com que as relações familiares continuem sendo um modelo dominante nas composições sociais. Portanto, aplicar a burocracia no Brasil e internalizar a separação entre o público e o privado se tornou um grande desafio para a eficiência estatal.

Palavras-chave: Burocracia. Estado. Homem Cordial.

ABSTRACT This article seeks to analyze the Brazilian's difficulty in adapting to state bureaucracy. The State is composed of a structure governed by the principle of impersonality and public agents need to remove their personal desires and feelings in dealing with the population so that the public machine works equally for everyone. Max Weber (1999) analyzes rational administration in the contemporary world and impersonality. All of these are the characteristics that make up the theory of bureaucracy for the State to function efficiently. According to sociologist Sérgio Buarque de Holanda (1995), Brazilians have what he calls “cordiality” which is characterized by emotion being more valued than reason, a desire to establish intimacy, horror at any formalism and, this makes family relationships continue to be a dominant model in social compositions. Therefore, applying bureaucracy in Brazil and internalizing the separation between public and private has become a major challenge for state efficiency.

Keywords: Bureaucracy. State. Cordial man.

Considerações Iniciais

O presente artigo tem o objetivo de analisar a visão de Max Weber (1999) sobre as principais definições, estruturas, objetivos, vantagens e importância da burocratização do Estado para a garantia de um sistema jurídico nacional que garanta o Estado democrático, ou seja, um Estado que garanta a igualdade de todos perante às leis, inclusive no que tange

ao trato dos agentes públicos com as questões privadas e, ainda, trazer como contribuição o pensamento de Sérgio Buarque de Holanda (1995) para refletir sobre a sua definição do brasileiro como “homem cordial” e a dificuldade que essa característica implica sobre a adequação da burocratização no Brasil.

A metodologia de pesquisa utilizada foi a qualitativa, exploratória e bibliográfica.

Primeiramente será abordado o que Weber (1999) entendia como a administração moderna, e quais características os funcionários devem ter para se adequar à essa administração.

Também será analisado os sistemas pré-burocráticos e o porquê de Weber entender a burocracia como um sistema mais eficiente tecnicamente do que os sistemas anteriores.

Neste sentido, ainda será observado as implicações igualitárias que o sistema burocrático implica no Estado no que tange à uma igualdade jurídica, ou seja, uma democracia de massa, que não considera a classe social ou econômica das pessoas no trato da Administração Pública com o privado.

Ademais, analisando o texto de Holanda (1995) poderão ser mensurados os tipos de dominação pré-burocráticas fortemente instituídas no Brasil e os desafios que elas impõem para serem superadas.

Nessa linha de entendimento, o pensamento de Holanda (1995) irá trazer ao texto uma importante contribuição para estabelecer uma reflexão sobre as dificuldades do povo brasileiro em se adequar às instituições burocratizadas e um sistema de Estado democrático de Direito.

Também será analisado o conceito “chave” de Holanda para o artigo, que é o que ele classificou como a “cordialidade” e os motivos dela ser um problema para o desenvolvimento de um sistema burocrático eficiente.

1. Burocracia para Max Weber

Weber (1999) ao analisar a organização da administração moderna, identifica que haverá uma separação bem delimitada do público e privado em diversos sentidos.

A moderna organização administrativa separa, por princípio, o escritório da moradia privada, distinguindo em geral a atividade oficial, como área especial, da esfera da vida privada, e os recursos monetários e outros meios oficiais da propriedade privada do funcionário. Esta é uma situação

que por toda parte é produto de um longo desenvolvimento. Hoje a encontramos tanto nas empresas públicas quanto naquelas da economia privada, estendendo-se nestas últimas, também, ao empresário dirigente. Escritório e residência, correspondência comercial e privada, patrimônio da empresa e privado estão, em princípio, separados, e isto tanto mais quanto mais conseqüentemente se impôs o tipo moderno da gestão comercial (WEBER, 1999, p. 199).

O autor (1999) também observa a necessidade dos cargos públicos terem uma objetividade, um dever de fidelidade e impessoalidade.

Decisivo para o caráter específico da fidelidade ao cargo moderna é o fato de que ela, em seu tipo puro, não estabelece - como ocorre, por exemplo, na relação de dominação feudal ou patrimonial - uma relação com uma pessoa, à maneira da fidelidade de um vassalo ou discípulo, mas se destina a uma finalidade impessoal, objetiva (WEBER, 1999, p. 200-201).

Quando compara-se a burocracia com outras formas que já foram adotadas pela administração pública ao longo da história, destaca a superioridade do modelo burocrático, explicando que existe uma superioridade da burocracia sobre outras formas de organização estatal, visto que a burocracia consegue seguir uma analogia entre uma máquina e modelos manuais, por seguir um ritmo de precisão, univocidade, rapidez, continuidade, subordinação rigorosa, discrição, economia de material e atritos pessoais, de forma a alcançar maior potencial administrativo (WEBER, 1999).

Weber (1999) entende que no cenário capitalista atual, em que é necessário rapidez nos atos administrativos, o sistema burocrático se destaca como o melhor modelo.

A aceleração extraordinária na transmissão de comunicados públicos de fatos econômicos ou puramente políticos exerce, como tal, uma forte pressão contínua em direção à maior aceleração possível do tempo de reação da administração diante das situações dadas em cada momento, e o ótimo, neste sentido, pode somente ser alcançado, em regra, por uma organização burocrática rigorosa (WEBER, 1999, p. 212).

Para ele, a burocratização oferece o melhor possibilidade para a repartição do trabalho da administração em critérios puramente objetivos, ou seja, de forma impessoal. "A resolução 'objetiva' significa, neste caso, em primeiro lugar, a resolução sem considerações pessoais, segundo regras calculáveis. Mas 'sem considerações pessoais'" (WEBER, 1999, p. 213).

Nesse sentido, o autor (1999) explica a burocracia em caráter pleno e, sua necessidade de enaltecer a razão do burocrata e eliminar a emoção no trato com o público.

A burocracia em seu desenvolvimento pleno encontra-se, também, num sentido específico, sob o princípio *sine ira ac studio*. Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se 'desumaniza', vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais. Em vez do senhor das ordens mais antigas, movido por simpatia pessoal, favor, graça e gratidão, a cultura moderna exige para o aparato externo em que se apóia o especialista não-envolvido pessoalmente e, por isso, rigorosamente "objetivo", e isto tanto mais quanto mais ela se complica e especializa (WEBER, 1999, p. 213).

Para Weber (1999) o sistema burocrático causou uma espécie de revolução nas antigas formas de dominação que não tinham um caráter racional.

A estrutura burocrática é por toda parte um produto tardio do desenvolvimento. Quanto mais retrocedemos no processo de desenvolvimento, tanto mais típico é para as formas de dominação a ausência da burocracia e do funcionalismo, em geral. A burocracia é de caráter "racional": regra, finalidade, meios, impessoalidade "objetiva" dominam suas atitudes. Por isso, seu surgimento e sua divulgação tiveram por toda parte efeito "revolucionário" naquele mesmo sentido especial, ainda a ser exposto, que caracteriza o avanço do racionalismo, em geral, em todas as áreas. Neste processo, a estrutura burocrática aniquilou formas estruturais da dominação que não tinham caráter racional [...] (WEBER, 1999, p. 233).

Weber (1999) também aborda a questão das formas de dominação pré- burocráticas que existiam, a patriarcal e a patrimonial, sendo entendido que a dominação patriarcal era regida principalmente pela tradição e na patrimonial o funcionário não faz qualquer distinção entre o público e o privado. Veja-se.

Em sua essência, não se baseia no dever de servir a determinada 'finalidade' objetiva e impessoal e na obediência a normas abstratas, senão precisamente no contrário: em relações de piedade rigorosamente pessoais. Seu germe encontra-se na autoridade do chefe da comunidade doméstica. A posição autoritária pessoal deste tem em comum com a dominação burocrática, que está a serviço de finalidades objetivas, a continuidade de sua existência, o 'caráter cotidiano'. Além disso, ambas encontram seu apoio interior, em última instância, na obediência a

'normas' por parte dos submetidos ao poder. Estas normas, no caso da dominação burocrática, são racionalmente criadas, apelam ao senso da legalidade abstrata e baseiam-se em instrução técnica; na dominação patriarcal, ao contrário, fundamentam-se na 'tradição'; na crença na inviolabilidade daquilo que foi assim desde sempre (WEBER, 1999, p. 234).

Fazendo-se uma análise do cargo patrimonial, é possível articular o conceito de Weber para o agente patrimonial, com o que será analisado mais profundamente por Holanda (1995) no que se refere aos agentes públicos e sua dificuldade de separar o patrimônio público do seu próprio patrimônio. O autor explica que o cargo patrimonial não tem a distinção burocrática necessária entre a esfera oficial e a privada. Pois a coisa pública acaba por ser tratada como uma competência pessoal do agente, que encara a propriedade como um exercício e extensão do seu poder político. Algo que é encarado pelo mesmo como parte de seu patrimônio e que possa ser aproveitado na forma de emolumentos e tributos. Seu exercício de poder é objeto do próprio livre-arbítrio (WEBER, 1999).

Quanto à questão de nivelamento social e democrático, Weber (1979) explica que a burocracia traz uma importante mudança em que não importa o nível social ou econômico quando se trata da admissão de cargos públicos, visto que procura sempre alcançar um estado democrático, ou seja, igualdade jurídica a todos os cidadãos.

A burocracia acompanha inevitavelmente a moderna democracia de massa em contraste com o Governo autônomo democrático das pequenas unidades homogêneas. Isso resulta do princípio característico da burocracia: a regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de "igualdade perante a lei" no sentido pessoal e funcional — e, daí, do horror ao "privilégio", e a rejeição ao tratamento dos casos "individualmente". Essa regularidade também decorre de condições sociais preliminares da origem das burocracias. A administração não-burocrática de qualquer grande estrutura social repousa, de certa forma, no fato de que as preferências e classificações sociais, materiais ou honoríficas existentes estão ligadas às funções e deveres administrativos. Isso habitualmente significa que um a exploração econômica ou "social", direta ou indireta, de uma posição, que toda atividade administrativa proporciona aos seus realizadores, equivale à assunção de funções administrativas (WEBER, 1979, p. 260).

Ademais, quando Weber (1979) traz a questão dos estágios de evolução da burocracia, também explica sobre a separação jurídica dos ramos do direito que foram importantes para a institucionalização burocrática:

Somente com a burocratização do Estado e do Direito em geral, vemos uma possibilidade definida de separar, clara e conceptualmente, uma ordem jurídica 'objetiva' dos 'direitos subjetivos' do indivíduo, que ela garante; de separar o Direito "Público" do Direito "Privado". O primeiro regulamenta as inter- - relações das autoridades públicas e suas relações com os 'súditos'; o Direito Privado regulamenta as relações dos indivíduos governados entre si. Essa separação conceptual pressupõe a separação conceptual do "Estado", como um portador abstrato de prerrogativas soberanas e o criador de "normas jurídicas", das "autorizações" pessoais dos indivíduos. Essas formas conceptuais estão, necessariamente, distantes da natureza das estruturas da autoridade pré-burocrática, e especialmente das estruturas patrimoniais e feudais. Essa separação conceptual entre o privado e o público foi concebida e realizada, primeiramente, nas comunidades urbanas, pois tão logo os ocupantes dos postos eram determinados pelas eleições periódicas, o detentor individual do poder, mesmo que ocupasse a mais alta posição, evidentemente já não era igual ao homem que possuía autoridade 'por sua própria conta'. Não obstante, coube à total despersonalização da direção administrativa pela burocracia, e à sistematização racional do Direito, realizar a separação entre o público e o privado, cabalmente e em princípio (WEBER, 1979, p. 277)

Segundo Weber (1979) a uma questão burocrática importante envolvendo o direito é que não é suficiente uma lei clara e objetiva, mas também um aplicador dessa lei que tenha uma visão racional e objetiva, ou seja, uma visão impessoal e imparcial.

A posição de todas as correntes "democráticas", no sentido de correntes que minimizariam a "autoridade", é necessariamente ambígua. A "igualdade perante a lei" e a exigência de garantias legais contra a arbitrariedade requerem um a "objetividade" de administração formal e racional, em oposição à discricção pessoalmente livre, que vem da "graça" do velho domínio patrimonial. Se, porém, um ethos — para não falarmos de instintos — se apossa das massas sobre qualquer questão individual, ele postula a justiça substantiva orientada para algum exemplo e pessoa concretas; e esse ethos inevitavelmente entrará em choque com o formalismo e a "objetividade" fria e condicionada a regras da administração burocrática. Por esse motivo, o ethos deve rejeitar emocionalmente o que a razão exige (WEBER, 1979, p. 256).

Ao abordar as consequências econômicas e sociais da burocracia, Weber (1979) explica que é importante que a burocratização não se torne um instrumento de poder dos governantes, como já aconteceu no tempo do feudalismo e absolutismo, e que é importante que ela seja um instrumento democrático:

Sob esse aspecto, devemos lembrar que a burocracia como tal é um instrumento de precisão que se pode colocar à disposição de interesses de domínio muito variados — exclusivamente políticos, bem como exclusivamente econômicos, ou de qualquer outro tipo. Portanto, a medida do seu paralelismo com a democratização não deve ser exagerada, por mais típica que seja. Em certas condições, as camadas dos senhores feudais também colocaram a burocracia a seu serviço. Há também a possibilidade — e com freqüência isto tornou-se realidade, como por exemplo no principado romano e em certas formas de estruturas estatais absolutistas — de que uma burocratização da administração esteja deliberadamente ligada ao regime estamental, ou esteja combinada com eles pela força dos agrupamentos de poder social existentes. A reserva expressa de cargos para certos estamentos é muito freqüente, e as reservas reais ainda são mais freqüentes. A democratização da sociedade em sua totalidade, e no sentido moderno da palavra, seja prática ou talvez meramente formal, é uma base especialmente favorável para a burocratização, mas de forma alguma a única possível. A final de contas, a burocracia luta simplesmente para nivelar os poderes que ficam em seu caminho e nas áreas que, no caso individual, ela busca ocupar (WEBER, 1979, p. 268).

Posto isto, é possível perceber com clareza como o sociólogo entendia sobre a importância de estabelecer um sistema mecanizado de administração pública como um método de administrativo preventivo de vários erros humanos, afastando-se cada vez mais os agentes públicos da pessoalidade, de forma a procurar sempre obter eficiência e um resultado “ótimo” na gerência estatal.

2. A questão da Cordialidade para Sérgio Buarque de Holanda

“O estado não é uma ampliação do círculo familiar” (HOLANDA, 1995, p. 141). São com essas Palavras que se inicia o capítulo “homem cordial” no livro “Raízes do Brasil”. Segundo o sociólogo há uma dificuldade no brasileiro em separar o meio familiar do Estado.

Holanda (1995) entende que onde se predominar bases fortes de família, principalmente se for família patriarcal, haverá uma forte luta contra o sistema social que se caracteriza pela impessoalidade e concorrência entre os cidadãos, como por exemplo no ambiente de trabalho e o Brasil se encaixa nesse quesito: “No Brasil, onde imperou, desde os tempos remotos, o tipo primitivo de família patriarcal [...]” (HOLANDA, 1995, p. 145).

Segundo ele, há uma dificuldade entre os “[...] detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público” (HOLANDA, 1995, p. 145).

Trazendo uma definição de Max Weber, Holanda (1995) caracteriza o funcionário público brasileiro como funcionário patrimonial, distinguindo-o do burocrata, veja-se.

Para o funcionário 'patrimonial', a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos (HOLANDA, 1995, p. 146).

Holanda (1995) explica que nossas administrações sempre foram compostas por um corpo de funcionários dedicados a interesses pessoais, e o círculo da família foi sem dúvida o mais forte na desenvoltura de nossa sociedade e, um dos efeitos dessa supremacia familiar foram os "contatos primários", dos laços de sangue e coração está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social [...]" (HOLANDA, 1995, p.146).

Segundo Holanda (1995), para a vitória da doutrina democrática, antes será necessário ser superado a doutrina liberal-caudilhistas que usa do poder econômico para o alcance das instituições políticas e interesses pessoais e, liquidar os valores personalistas e aristocráticos que ainda permanecem em nossa vida social.

Sendo que não pode ser considerado que apenas a alteração de leis possam resultar numa espontânea ordem social e obediência da população, visto que essas leis acabam não tendo eficácia que se espera. Contrapondo a isto, ele compara com a Inglaterra, que mesmo não tendo uma Constituição escrita, seus cidadãos são mais disciplinados. Mostra-se também que essa questão de oligarquias e indivíduos afrontarem as leis escritas é um fenômeno que assola toda América do Sul.

As constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômeno corrente em toda a história da América do Sul. É em vão que os políticos imaginam interessar-se mais pelos princípios do que pelos homens: seus próprios atos representam o desmentido flagrante dessa pretensão (HOLANDA, 1995, p.182).

Ainda é reforçado pelo autor que há uma prevalência da emoção sobre a razão, que leva a desfavorecer as questões coletivas em detrimento do interesse particular². O que pode ser até mesmo confundido com a falta de partidos políticos bem definidos como a causa de nossa inaptação à um sistema democrático.

Na tão malsinada primazia das conveniências particulares sobre os interesses de ordem coletiva revela-se nitidamente o predomínio do elemento emotivo sobre o racional. Por mais que se julgue achar o contrário, a verdadeira solidariedade só se pode sustentar realmente nos círculos restritos e a nossa predileção, confessada ou não, pelas pessoas e interesses concretos não encontra alimento muito substancial nos ideais teóricos ou mesmo nos interesses econômicos em que se há de apoiar um grande partido. Assim, a ausência de verdadeiros partidos não é entre nós, como há quem o suponha singelamente, a causa de nossa inaptação a um regime legitimamente democrático, mas antes um sintoma dessa inaptação (HOLANDA, 1995, p.183).

Na vida política por exemplo, Holanda (1995) entende que o personalismo tem força positiva, e que “[...] lemas da democracia liberal parecem conceitos puramente ornamentais ou declamatórios, sem raízes profundas na realidade” (HOLANDA, 1995, p. 183)

Considerações Finais

Neste artigo preocupei-me em fazer uma correlação entre a burocracia, entendida por Max Weber (1999) como o “ótimo” de eficiência estatal, e a sua difícil implementação no Brasil segundo a visão de Sérgio Buarque de Holanda (1995).

Weber (1999) entende que para o adequado funcionamento das instituições estatais na conjuntura social capitalista, é exigido da administração pública a melhor (ainda que na concepção weberiana esteja presente a tentativa de percepção crítica sobre os juízos de valor) eficiência possível, ou seja, rapidez e qualidade em seus atos.

Dessa forma, a separação do público e privado, impessoalidade no trato com as pessoas caracterizada pela ausência de emoções é a melhor maneira de se alcançar esse objetivo e responder às exigências impostas pela sociedade.

Tendo em vista a conjuntura nacional analisada por Holanda (1995), o brasileiro não consegue separar facilmente o público do privado, tem dificuldade em respeitar hierarquias e aceitar qualquer forma de impessoalidade no trato com instituições públicas.

Neste íterim, devido a uma criação fortemente familiar estruturalmente institucionalizada por uma dominação patriarcal, o cidadão brasileiro adquiriu sentimentalismo exacerbado que se transforma também em patrimonialismo e, isso acarreta em dificuldades para os mesmos enxergarem limites entre o patrimônio público e o privado. Respeitar normas, regulamentos, ficando enraizado em suas mentes que qualquer impessoalidade é algo ruim, e que sempre deverá ser buscada uma forma de adquirir intimidade e aproximação individual com o que legalmente e moralmente deve ser impessoal.

Referências Bibliográficas

HOLANDA, Sérgio Buarque de. (1995). Raízes do Brasil. São Paulo: Cia das Letras.

WEBER, Max, (1999) Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Editora Universidade de Brasília

_____. (1979) Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: LTC Livros Técnicos e Científicos Editora S.A. 4 ed.