

UNIFAE – CENTRO UNIVERSITÁRIO
MESTRADO EM ORGANIZAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

DISSERTAÇÃO

BUROCRACIA, DEMOCRACIA SUBSTANCIAL E ESTADO

MARIO AUGUSTO BATISTA DE SOUZA

CURITIBA

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARIO AUGUSTO BATISTA DE SOUZA

BUROCRACIA, DEMOCRACIA SUBSTANCIAL E ESTADO

Dissertação apresentada para qualificação,
como requisito parcial à obtenção do grau de
Mestre em Organizações e Desenvolvimento,
Unifae Centro Universitário

Orientador: Prof. Antoninho Caron, Dr.

À
Maria Eduarda

Somos governados por uma administração pública que possui poder tão enorme a ponto de seus regulamentos tomarem o lugar das leis, embora muitos deles sejam feitos apenas no interesse de funcionários sem a menor consideração pelos interesses e pelos direitos do público.

Bernard Shaw

Estado Democrático e Estado Burocrático estão historicamente muito mais ligados um ao outro do que sua contraposição pode fazer pensar.

Norberto Bobbio

RESUMO

A análise crítica do fenômeno burocrático amplia o debate sobre as repercussões econômicas e sociais da burocracia no Brasil. A burocracia é um método gerencial e estamento, indissociável do Estado Democrático de Direito, que ao mesmo tempo reafirma e impede o exercício da democracia substancial, interferindo no desenvolvimento sustentável brasileiro. Como método gerencial de condutas humanas alia-se ao Direito trazendo estabilidade ao sistema social, dando efetividade ao princípio da segurança jurídica. Sociologicamente, unido ao Estado de Direito, constitui-se a burocracia em estrutura de dominação racional-legal, que gera igualdade aos concidadãos reiterando a democracia. O estudo da inter-relação existente entre a burocracia e a democracia, como elementos indispensáveis à concepção do desenvolvimento brasileiro, é o objeto deste ensaio. A burocracia quando pura traduz-se em método gerencial impessoal, estável, seguro e racional que reafirma o Estado de Direito e possibilita de forma eficaz o exercício da democracia. No entanto, quando assume sua forma disfuncional - qualificada pelo excesso de ritualismos, papelório, procedimentos e superconformidade a regras; a burocracia impede o exercício do poder pelo cidadão, afastando a democracia. A burocracia brasileira, da maneira como definida e delimitada neste estudo, distorcida e disfuncional, impede o exercício da democracia substancial pelo povo. Considerando as características estamentais e patrimonialistas da sociedade brasileira, pode-se afirmar que o Brasil apresenta uma espécie de burocracia que destoa um pouco do conceito *weberiano*, aproximando-se da definição *hegeliana*, a qual a conceitua como a classe que intermedia o interesse público e o interesse privado.

Palavras-chave: Burocracia. Democracia. Estado de Direito. Estamento.

ABSTRACT

The critical analysis of the phenomenon bureaucratic expands the debate on the economic and social repercussions of bureaucracy in Brazil. The bureaucracy is a management method and “bureaucratic stratum”, indissociable from a democratic state, which reaffirms the same time and prevent the exercise of substantial democracy, interfering with Brazilian sustainable development. As a method of management of humans ally the law bringing stability to the social system, giving effectiveness to the guarantee of the juridical principal. Sociologically, united the Law State, is up in the bureaucracy structure of domination rational-legal, which creates equality to fellow reiterating democracy. The study of the inter-relationship between the bureaucracy and democracy as essential to the design of the Brazilian development, is the object of this essay. The bureaucracy when pure translates into managerial method impersonal, stable, safe and rational that reaffirms the Law State and effectively allows the exercise of democracy. However, when he assumes his way dysfunctional - qualified for excessive ritualism, “papelório”, superconformity of the rules and procedures, the bureaucracy prevent the exercise of the citizen, distancing democracy. The Brazilian bureaucracy, how defined and delineated in this study, distorted and dysfunctional, prevents the exercise of democracy substantially by the people. Moreover, considering the characteristics bureaucratic stratum and patrimonialist of Brazilian society, can say that Brazil has a kind of bureaucracy that diverge of the Weberian concept, approaching the definition of Hegel, which the establish the concepts of bureaucracy as the class that the makes the intermediation of public and private interest.

Keywords: Bureaucracy. Democracy. Law State. “Bureaucratic Stratum”.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
I- BUROCRACIA: RAÍZES EPISTEMOLÓGICAS.....	17
1.1.1. ACEPÇÕES CORRENTES DO TERMO BUROCRACIA.....	17
1.2. BUROCRACIA COMO TEORIA ADMINISTRATIVA.....	22
1.2.1. Disfunções da Burocracia como Teoria da Administração.....	26
1.3. BUROCRACIA COMO TEORIA SOCIOLÓGICA ORGANIZACIONAL..	30
1.3.1. Burocracia como Dominação.....	31
1.3.1.1. Dominação Tradicional.....	32
1.3.1.2. Dominação Carismática.....	34
1.3.1.3. Dominação Racional-Legal.....	34
1.3.2. A Burocracia em Hegel.....	36
1.3.3. A Burocracia em Marx.....	37
1.3.4. A Burocracia em Weber.....	39
1.3.5. A Burocracia em Guerreiro Ramos.....	41
1.4. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	42
II – BUROCRACIA E ESTADO DE DIREITO.....	44
2.1. DA FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO.....	44
2.2. DO ESTADO CONSTITUCIONAL – O GOVERNO DAS LEIS.....	51
2.3. BUROCRACIA E ESTADO DE DIREITO – O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA (PROTEÇÃO À CONFIANÇA).....	57
III- A HERANÇA BUROCRÁTICA BRASILEIRA.....	63
3.1. O LEGADO DE AVIS – BUROCRACIA COMO ESTAMENTO.....	63
3.1.1. Burocracia como Estamento em Portugal.....	65
3.2. A ADMINISTRAÇÃO COLONIAL E A BUROCRACIA PATRIMONIALISTA.....	67
3.3. A BUROCRACIA PATRIMONIALISTA DOS REIS.....	72

3.4.	A REPÚBLICA VELHA – O CORONELISMO.....	74
3.5.	A ERA VARGAS – ENSAIO DA MERITOCRACIA BRASILEIRA.....	76
3.6.	O DECRETO- LEI 200/67.....	81
3.7.	O PROPÓSITO DESBUROCRATIZADOR DA DÉCADA DE 1980 E A NOVA ORDEM DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	84
3.8.	O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO.....	86
IV-	A DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	91
4.1.	A DEMOCRACIA FORMAL.....	91
4.2.	A DEMOCRACIA SUBSTANTIVA.....	95
4.3.	O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO FORMAL E MATERIAL.....	97
4.3.1.	O Estado de Direito Formalmente mas Não Materialmente Democrático.....	101
4.3.2.	Democracia à Brasileira – Os Donos do Poder.....	103
V-	BUROCRACIA E DEMOCRACIA.....	107
5.1.	READEQUAÇÃO DO CONCEITO DE BUROCRACIA PARA O BRASIL	107
5.2.	INTER-RELAÇÃO ENTRE BUROCRACIA E DEMOCRACIA.....	109
5.3.	CONSEQÜÊNCIAS SOCIAIS DA BUROCRACIA BRASILEIRA – FORMALISMO E O “JEITINHO BRASILEIRO”	111
	CONCLUSÃO.....	115
	DOCUMENTOS CONSULTADOS.....	120

INTRODUÇÃO

Este ensaio tem por objeto o estudo da inter-relação existente entre a burocracia e a democracia, como elementos indispensáveis à concepção do desenvolvimento brasileiro. Há mais de quinhentos anos, aventureiros náuticos portugueses tornaram pública a existência de terras brasileiras para o restante do mundo, inaugurando a fase histórica de domínio português sobre a novel colônia. Nos séculos subsequentes delinearam a administração colonial e o próprio modo de vida das pessoas que no país viviam. Dentre as várias contribuições lusitanas à formação do Brasil, estudar-se-á neste trabalho a herança burocrática portuguesa de administração pública, não só em termos históricos, mas situando esta burocracia em termos epistemológicos, políticos e em sua confrontação com a democracia.

A burocracia é o método gerencial administrativo e social, de natureza impessoal, eficaz e profissional, alicerçado na dominação racional-legal, que implica no comando de uma estrutura de poder¹. Em termos científicos, pode ser feita uma cisão no estudo do fenômeno para indicar uma técnica administrativa, impessoal, eficaz e hierárquica; ou para fazer referência à um ramo da sociologia organizacional, na qual a burocracia estaria adstrita à dominação de uma estrutura de poder. O entendimento desta dicotomia didática traz substância à definição de burocracia. A relação íntima entre burocracia e o Estado, enquanto grande organização estruturada de poder, mais precisamente o Estado de Direito, delineia a imersão da sociedade no conjunto normativo jurídico estatal, bem como na devoção plena do cidadão ao Direito. Complementam ainda a compreensão da burocracia no Brasil, suas circunstâncias históricas as quais denotam que no país se estratificou uma burocracia estamentária e patrimonialista. Esta identidade umbilical da estrutura do Estado brasileiro caracterizada pelo excesso de burocracia deve-se em muito ao legado estamentário deixado por Portugal.

¹ “Falham os sociólogos das organizações e os administradores ao tentar conceituar, a burocracia a partir da organização burocrática, porque antes de mais nada, burocracia é Poder!” (MARTINS, 2006)

“A dominação nos interessa aqui, em primeiro lugar, sob o aspecto de sua vinculação à “administração”. Toda dominação manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém.” (WEBER, 2004, p. 193)

O sistema jurídico alicerçado em um infundável conjunto de normas, cuja aplicação e entendimento é um privilégio restrito a uma pequena parcela da população, aliada à uma estrutura de cartórios, serventias, departamentos e repartições organizacionais do Estado dão o compasso do desenvolvimento nacional. Ora, o que está se querendo dizer é que o dimensionamento do desenvolvimento econômico e social brasileiro guarda forte relação com sua estrutura burocrática, a qual, em parte foi herdada de Portugal, cujas bases do capitalismo estamentário foram definitivamente inseridas no território e na vida cotidiana da colônia.

A burocracia brasileira, não só tem importantes implicações econômicas (custo empresarial) como apresenta relevantes conseqüências sociais e políticas para a nação. A burocracia no Brasil possui todas as características *weberianas* e *hegelianas* de método gerencial administrativo e social, de natureza impessoal, eficaz, profissional e hierarquizado, alicerçado na dominação racional-legal, que implica no domínio de uma estrutura de poder. No entanto, o seu estudo pormenorizado indica uma fortíssima relação entre burocracia, Estado e estamento (FAORO, 2000). Por circunstâncias históricas e culturais, o Brasil herda o método gerencial português. Por circunstâncias jurídico-institucionais este método se alinha ao Estado e se enraíza na cultura administrativa brasileira. E por circunstâncias políticas a burocracia se inter-relaciona com a democracia. A concepção e o dimensionamento destes fatores leva a crer que burocracia no Brasil é um instrumento jurídico formal de administração do Estado da qual o estamento se serve para manter-se no poder e garantir a forma deste Estado, preservando suas benesses econômicas e sociais, prejudicando a plenitude da soberania popular.

Por outro lado, a democracia caracterizada como o exercício do poder pelo povo, fazendo com que estes usufruam de suas garantias e direitos fundamentais; é uma definição recente na história brasileira. Em 5 de outubro de 1988 a democracia brasileira é restabelecida depois de duas décadas de regime de exceção, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil. Esta Carta de Diretos estabelece uma democracia representativa, portanto indireta, que enuncia como cláusula pétrea o “voto

direto, secreto, universal e periódico”². Constituiu-se um Estado formalmente democrático. Contudo, materialmente, ainda incipiente naquilo que diz respeito ao exercício efetivo da soberania popular. Os direitos e garantias fundamentais do cidadão são violados cotidianamente pelo Estado, retirando toda a substancialidade da democracia que contratualmente se constituiu. Apesar de formalmente existirem mecanismos de enaltecimento da soberania popular como a ação popular, o mandado de segurança e o *habeas corpus*; materialmente, estas medidas são inócuas, pois ineficientes com relação à ampla gama de fatores que afastam o povo do poder. O povo é soberano e democrata quando da ocorrência das eleições; passado o período eleitoral volta a ser o povo refém de uma camada pequena da sociedade que a comanda e usurpa (BOBBIO, 2002). O instrumento desta usurpação é a burocracia estatal.

As disfunções burocráticas brasileiras, consistentes no excesso de ritos, papelório e formalismos, alicerçados no bacharelismo e cartorialismo herdado de Portugal, fazem com que o cidadão, muitas vezes deixe de exercer suas prerrogativas e garantias fundamentais, como acesso ao Poder Judiciário, direito à liberdade, direito à igualdade, liberdade de credo, liberdade de iniciativa privada e trabalho, porque o excesso de normas, regulamentos e alvarás tolhem o exercício legítimo do poder pelo povo.³ A burocracia, em muitos casos, restringe substancialmente, ou dificulta o exercício do Direito pelo cidadão, deixando claro não ser simplesmente um custo empresarial, ligado à dimensão econômica do desenvolvimento, mas sim estaria ligado a burocracia como fator determinante e, muitas vezes, negativo do desenvolvimento com relação à sua dimensão social. Ao se pensar em desenvolvimento, sob o enfoque social, jamais se alcançará este desenvolvimento se a sociedade não exercer o poder com soberania no Estado Brasileiro.

Nesta esteira de raciocínio, consegue se aferir uma importante contradição na sociedade brasileira, relativo ao binômio burocracia-democracia, consistente no fato de que

² Artigo 60, §Artigo 60, §4º, inciso II da Constituição Federal de 1988.

³ A história do funcionamento das burocracias públicas no mundo inteiro é marcada pela sistemática desmoralização desta mistificação burocrática: o que se observou, em todos os lugares, sem exceção, foi o crescimento de máquinas administrativas que ao buscar a impessoalidade, se tornaram invisíveis e arrogantes; que, em vez da formalização de seus atos para garantir uniformidade de tratamento, descambaram para o que Merton (1970:265) chamou de deslocamento de objetivos e de ritualismo e que dão às aparências e liturgias uma importância exagerada, em detrimento da atenção à substância dos problemas a resolver. (CASTOR, 2004, p. 180)

a burocracia é o método de administração do Estado que deveria ser imparcial, e reafirmar que a lei e não a vontade humana guiaria a sociedade; ao mesmo tempo retira o poder do povo que cria a lei, gestora da nação. Ou seja, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu conteúdo uma série de direitos e garantias fundamentais, as quais consistem, em síntese, no alicerce democrático da nação; enquanto a burocracia em sua forma pura, entendida como método administrativo abstrato impessoal e eficiente de gestão organizacional, reforça esta democracia (substancial), pois impede o abuso de direito ou de poder por uma só pessoa. No entanto, esta mesma burocracia é nefasta, pois há disfunções em suas características elementares (excesso de ritos, processos, procedimentos, papelório e formalismos) que impedem esta democracia (substancial), tolhendo direitos e garantias fundamentais do cidadão.

Considerando os termos desta insidiosa contradição, mister se faz obter resposta às seguintes questões: a burocracia, método gerencial e estamento, indissociável do Estado Democrático de Direito, reafirma ou impede o exercício da democracia substancial? Sendo a democracia substancial elemento essencial à caracterização do desenvolvimento, a burocracia restringe o desenvolvimento brasileiro?

Preliminarmente, como hipótese aos questionamentos efetuados sobre o problema lançado, sem o aprofundamento maior do tema e considerando as características não epistemológicas acerca da burocracia e da democracia brasileira, pode se afirmar que a burocracia, quando distorcida, impede a democracia substancialmente entendida. Mais do que isto, pode-se afirmar que o Brasil apresenta uma espécie de burocracia que destoa um pouco do conceito weberiano (estrutura de dominação administrativa organizacional), aproximando-se do conceito hegeliano (estamentário).

Demonstrar a inter-relação entre burocracia e democracia e suas conseqüências na sociedade brasileira, constitui-se no principal objetivo deste trabalho. No entanto, este não é o único, tem se como objetivos específicos dentro do universo a ser estudado a delimitação epistemológica do conceito de burocracia na ciência administrativa e na sociologia das organizações; buscar uma explicação, ou os fundamentos teóricos da inter-relação entre a burocracia e o Estado e sua forte relação com o Direito; traçar a linha histórico-evolutiva da

burocracia brasileira, determinando sua origem; e, demonstrar a inter-relação entre burocracia e democracia e suas conseqüências na sociedade brasileira.

São estas as questões que constituem o objeto da pesquisa, a qual pretendemos abordar ao longo desta dissertação. Para atingir estes objetivos, estruturou-se cinco pontos fundamentais de estudo, quais sejam: as raízes epistemológicas da burocracia, a burocracia e o Estado de direito; a herança burocrática brasileira, a democracia brasileira e a inter-relação entre burocracia e democracia.

A metodologia utilizada para atingir estes objetivos é eminentemente indutiva, no sentido de que vai se estudar o fenômeno burocráticos e as circunstâncias da democracia para se estabelecer a relação entre eles. Contudo na análise particular dos vários objetivos específicos, utilizar-se-á um método adequado a cada um dos casos.

No primeiro capítulo, serão delimitadas as raízes epistemológicas da burocracia. Para se entender o fenômeno burocrático é imprescindível a definição das acepções do termo, tanto no que diz respeito à cultura popular como com relação ao meio científico. Posteriormente, se estabelecerá a diferenciação da burocracia dentro da teoria da administração e da teoria sociológica organizacional, seguindo a linha apresentada por TRAGTENBERG (2006). Dentro da teoria da administração, o objetivo será sua individualização como técnica de gestão, mas principalmente estudar as denominadas disfunções burocráticas, de modo a se caracterizar que a forma distorcida é que caracteriza a conotação popular para o termo burocracia. Na teoria sociológica organizacional, seguir-se-á a matriz weberiana, da estruturação das formas de dominação, para somente depois estudar os conceitos de burocracia atribuídos por HEGEL (1997), MARX, o próprio WEBER (2004) e GUERREIRO RAMOS (1989). Concluir-se-á o capítulo na busca de um denominador comum acerca da acepção científica do termo, a qual inclusive deverá ser utilizada no restante do trabalho. Para analisar as raízes epistemológicas da burocracia, utilizar-se-á o método tipológico weberiano. Analisando os tipos ideais de administração e das estruturas de organização social, poderá se obter uma definição mais precisa das acepções do termo burocracia.

No segundo capítulo, o objetivo é vincular a burocracia ao Estado. Sabe-se que a burocracia é o método gerencial utilizado pela maioria das grandes organizações, o que

inclui o Estado, mas não se relaciona hodiernamente burocracia e Estado de Direito. Então, primeiramente, irá se traçar a linha sucessória do Estado Medieval com o Estado Moderno, a influência das revoluções burguesas e o tripé revolucionário histórico que alicerçou a formação do Estado de Direito. Concluída a conceituação de Estado e de Estado Moderno, bem como delimitado o Estado Constitucional, buscará se traçar a relação entre Estado e Burocracia, e seu elemento fundamental o direito, mais especificamente, o princípio republicano da segurança jurídica. A vinculação entre a burocracia e o Estado de direito será efetuado através do método histórico e tipológico. Traçando uma análise histórica e da essência do Estado, poder-se-á evidenciar a interdependência da burocracia e do Estado.

No terceiro capítulo, irá se estudar o legado português ao Brasil em termos de gestão estatal, iniciando pelos conflitos ibéricos que culminaram na Revolução de Avis, e também no início da Dinastia de Avis. Por acaso este é o marco da forma burocrática portuguesa, que atravessou os séculos e foi deixada no Brasil. Estabelecer-se-á o conceito de estamento e sua função dentro de um Estado burocrático-paternalista, formando o Estado estamental (mas de uma maneira bastante peculiar). Posteriormente, procurar-se-á estabelecer as relações da hierarquia burocrática portuguesa no Brasil pós-independência, e suas conseqüências para o Brasil contemporâneo. O capítulo terceiro será delineado a partir do método histórico, analisando sob uma perspectiva *hegeliana* estamental a evolução da burocracia brasileira. A linha diretora da análise serão as obras de FAORO (2000) e CASTOR (2004).

No quarto capítulo o foco é a democracia. Busca-se esclarecer a trajetória histórica da burocracia e a retomada do seu conceito junto à teoria grega. Posteriormente, tem-se a pretensão de individualizar a democracia dentro dos modelos de exercício de poder, evidenciando os motivos que a fazem sobressair sobre os demais, até para que possa se justificar como prerrogativa do desenvolvimento sustentável. Por outro lado, faz-se necessário a individualização teórica da democracia em seus aspectos formais e materiais, com o objetivo específico de demonstrar que é a democracia substancial e efetiva que irá integrar o conceito de desenvolvimento. Traçar-se-á entre Estado formalmente democrático e materialmente democrático, e as características e peculiaridades da democracia brasileira e seus donos do poder, fazendo alusão direta à obra de FAORO (2000) por uma metodologia histórica e tipológica.

O capítulo quinto finaliza o estudo acerca da inter-relação entre burocracia e democracia, através, preliminarmente, da readequação do conceito de burocracia ao Estado Brasileiro. A partir deste novo conceito, explicam-se as conseqüências sociais desta sinuosa relação, principalmente com relação ao chamado formalismo de GUERREIRO RAMOS (1989) e ao jeitinho brasileiro de BARBOSA (1992), ou seja, de que forma a população foge dos entraves disfuncionais burocráticos no Estado brasileiro. A metodologia utilizada neste capítulo é eminentemente funcionalista, no sentido de tentar entender a sociedade brasileira como sendo *“formada por partes componentes, diferenciadas, inter-relacionadas e interdependentes, cada uma das funções essências na vida social, e que as partes são mais entendidas compreendendo-se as funções que desempenham no todo”* (MARONI e LAKATOS, 2007, p. 110). Ou seja, a metodologia funcionalista é utilizada para entender a burocracia e a democracia dentro do todo social.

Enfim, espera-se esboçar apontamentos acerca dos temas abordados, acreditando contribuir para o aprofundamento do entendimento da dimensão social do desenvolvimento brasileiro, e, principalmente, para esclarecer que a burocracia e a democracia devem ser utilizadas com primazia pela nação, no sentido de construir uma sociedade mais justa e solidária.

CAPÍTULO I – BUROCRACIA: RAÍZES EPISTEMOLÓGICAS

Nas décadas de 80 e 90 do último século, a discussão corrente na doutrina acerca da burocracia consistia em saber se a burocracia decorria de um processo estamental ou de uma composição direta com classes sociais, ou nas palavras de MARTINS (1985, p. 36), a questão em debate, era “*se a burocracia estatal constitui um estamento ou uma classe social*”, deixando para um debate subsequente a questão epistemológica direta da burocracia, e a sua influência no desenvolvimento do país.

Neste capítulo, busca-se retomar as acepções do termo burocracia, colocando-as em consonância com a teorização existente sobre o tema. Ou seja, pretende-se delimitar o alcance da expressão “burocracia”, sua caracterização epistemológica, e de que forma esta burocracia interage com a ciência administrativa e com a sociologia das organizações.

1.1. ACEPÇÕES CORRENTES DO TERMO BUROCRACIA

O vocábulo “burocracia” tem assumido diversos significados na sociedade atual. Por vezes quer significar um excesso de formalismo do estado ou a metodicidade formal exacerbada dos órgãos que o constituem, ora quer significar classe social que de uma forma geral domina o aparato estatal, ora quer dizer apenas uma teoria administrativa de gestão eficiente, segura e racional de instituições públicas ou privadas. Em outras oportunidades quer designar o estamento estatal opressor; enfim, a expressão burocracia assume diversos significados e é utilizada pelos mais variados agentes sociais e políticos para designar, de uma forma ou de outra, a racionalidade e a eficiência gerencial. Nas palavras de CHIAVENATO:

[...] a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa, repartição ou organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas e eficientes. O termo também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência na organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo. (1999, p. 15)

A raiz epistemológica da burocracia, no entanto, é estudada de duas formas pelos cientistas sociais. A primeira explicando burocracia, como uma técnica administrativa. A segunda como parte da sociologia organizacional. Seja qual for o enfoque que se dê, verifica-se que os elementos tanto de uma ciência como de outra, se entrelaçam e se complementam, principalmente quando se está tratando da burocracia estatal, objeto deste estudo.⁴

Pois bem, “*aquele grande Leviatã, a que se chama de Estado*”(HOBBS, 2006, p.15) foi criado e idealizado para dirimir antagonismos sociais, dirimindo conflitos, racionalizando e dando segurança à sociedade. Na história, a humanidade já concebeu diversas formas de Estado, segundo as lições de BOBBIO (1987), como o Estado Feudal, o estado Estamental, o Estado Absolutista, o Estado Socialista, no entanto, foi o Estado Capitalista que se consolidou como sistema econômico e social dominante no planeta. Na verdade, assim como ensinam WEBER (2006) em sua obra prima “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” e NOVAK (1982) em “O Espírito do Capitalismo Democrático”, o Estado capitalista é o triunfo de uma forma de Estado econômico e socialmente democrático, que prega a liberdade individual e enaltece a meritocracia como pilar de desenvolvimento social. Não obstante as mazelas que acompanham o modo de produção capitalista e sua organização social, o Estado Moderno, deve ser reiterado o fato de que o capitalismo trouxe à tona a era dos direitos (BOBBIO, 2004), pois se “*a natureza fez os seres humanos iguais em dignidade perante Deus e entre si. Mas não os fez iguais entre si em talento, energia pessoal, sorte, motivação e habilidades práticas*”. (NOVAK, 1982, p. 97) Portanto, uma das funções do Estado é, neste sentido, o gerenciamento das desigualdades existentes entre as pessoas.

Contudo, gerenciar desigualdades, administrar antagonismos, conduzir homens, dirigir uma sociedade é tarefa árdua e complexa, cuja ineficiência pode gerar enfermidades sociais e ausência de desenvolvimento econômico e social ao Estado. Neste sentido, estudar a forma pela qual o Estado gere a sociedade, assume relevância no debate acerca do

⁴ Nesta primeira fase do trabalho o termo burocracia não faz alusão direta a organizações estatais ou privadas. Contudo, nos capítulos posteriores, restringe-se ba análise à burocracia estatal, e as conseqüências da burocracia estatal no desenvolvimento brasileiro.

desenvolvimento sustentável. No Estado Moderno Capitalista, a maneira pela qual o governo gerencia e organiza a sociedade é denominada gestão ou organização burocrática. Em meados da década de 80, MOTTA, alertava sobre a relevância do estudo do tema, afirmando que *“o interesse pelo estudo da burocracia, que vem crescendo em todo o mundo, não é descabido. Há uma razão mais que suficiente para isso: é que o regime social em todos os países do mundo é atualmente o capitalismo burocrático. (1985, p. 10)”*.

O estudo da burocracia seja através de suas virtudes como apresenta TRAGTENBERG (2006) e WEBER (2004) ou seja através de suas disfunções como ensina MERTON (1970), sempre evidencia a forma pela qual o Estado Moderno, aquele nascido com a ascensão do modo de produção capitalista, é de contumaz importância para o entendimento do desenvolvimento econômico e social de uma nação.

Todavia, retomemos que além de estudar os meandros da técnica administrativa burocrática ou a essência da organização social burocrática, mister se faz a ressalva de que a própria acepção do termo “burocracia” é controversa. O próprio MOTTA (1985)⁵ esclarece os problemas de se tentar definir burocracia, enquanto termo técnico afeto às ciências sociais e às ciências sociais aplicadas, eis que utilizado de maneira não teórica, ou de maneira inadequada, pois não evidenciada a raiz epistemológica de sua utilização. Para este autor, a expressão “burocracia” tanto é usada para explicar uma administração racional e eficiente, quanto para explicar um excesso de formalismo de uma organização morosa e caracterizada por altos funcionários detentores do poder.

Em ARAÚJO, BUENO, SOUZA e MENDONÇA (2006) a definição de burocracia está ligada a uma abstração dos conceitos apresentados por WEBER (2004)⁶, incluídos dentro de uma matriz eminentemente afeta à técnica administrativa, na qual burocracia *“é uma forma de organização, que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance*

5 O termo “burocracia” tem sido utilizado em vários sentidos . Tem sido usado para designar uma administração racional e eficiente, para designar o seu contrário, para designar o governo de altos funcionários, para designar organização. Na realidade burocracia é tudo isto, na medida que burocracia é poder, controle e alienação. (MOTTA, 1985, p. 7)

6 Weber (2004), na verdade, é quem conduz a essência da teoria da burocracia e apresenta-se como o marco de transição entre a técnica administrativas de racionalidade e eficiência para a teoria da sociologia das organizações.

dos objetivos” (p. 03). Seguindo os ensinamentos weberianos os autores defendem a idéia de que a burocracia está ligada à idéia de racionalidade e eficiência, no qual uma organização seria melhor gerida, em qualquer época, se estivesse pautada em um modelo que pudesse abstrair a figura do gestor.

Em MOTTA e VASCONCELLOS (2002) consegue-se auferir a conotação de organização social burocrática, da superação da técnica administrativa para delimitação do sistema pelo qual o capitalismo e sua racionalidade se comportam, permitindo, inclusive a iniciação à cooperação capitalista, ao estabelecimento de critérios de longevidade da organização, e ao alto grau de especialização. Segundo os autores a burocracia é um *“sistema que busca organizar de forma estável e duradoura a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada.”* (p.139).

ROBBINS (2000), por sua vez, descreve burocracia por um sistema de tarefas operacionais padronizadas, que seguem com precisão regras pré-estabelecidas e regulamentos sempre formalizados (escritos), autoridade centralizada e rigor hierárquico na tomada de decisão. Na verdade, esta posição defendida por Robbins, de que a burocracia é um sistema de tarefas operacionais padronizadas por um regulamento minucioso, não se confronta em nada com a descrição efetuadas por WEBER (2004), em Economia e Sociedade, pois para o sociólogo alemão, o entendimento de uma organização dentro de um contexto estatal moderno capitalista deve ser pautado na eficiência plena, onde os regulamento e normas da organização devem ser minucioso o suficiente para abstrair ao máximo a discricionariedade do burocrata de divergir das norma⁷.

MOTTA (1985) ao definir burocracia como poder, controle e alienação, na verdade, expressa a essência desta forma de estrutura social e de organização estatal e privada cuja forma de gestão fica a cargo de um aparelho impessoal através de métodos formais e racionais. Segundo o Autor, burocracia é poder na medida em que transfere, ainda que de maneira impessoal e racional, a autoridade concedida pela sociedade ao Estado para que este gerencie e detenha o poder de dirimir conflitos, ou no caso de uma

⁷ Este rigor Weberiano pela excelência gerencial dentro de uma organização é que vai gerar a discussão aprofundada no capítulo 2, relativo à princípios jurídicos da legalidade e da segurança jurídica (proteção à confiança) e burocracia, pois a efetividade do princípio da legalidade é que dá razão à estruturação burocrática dentro de um Estado Democrático de Direito ou de qualquer outra organização.

organização privada, transfere a autoridade para exarar decisões a uma estrutura de normas e regulamentos e burocratas. O poder de gerir a vida da sociedade ou de gerir uma organização, constitui-se na autoridade e legitimidade de legislar sobre a vida dos cidadãos (delimitando a liberdade individual), o poder de dirimir conflitos (dizendo o direito a litígios) e gerenciando a *res pública*. Na verdade, exercendo os poderes delimitados aos Estados modernos posteriormente à revolução francesa, quais sejam os poderes legislativos, executivo e judiciário. Burocracia é alienação, numa interpretação marxista focada no engessamento de idéias e estruturas, pois que o sistema burocrático administrativo ou social impede o desenvolvimento criativo e inovador de uma sociedade, como explicou VON MISES (1944) e GOULDNER (1954)⁸, contrariamente SELZNICK (1955)⁹. A burocracia é controle, é dominação. É a técnica organizacional que visa à dominação. Burocracia pode ser entendida como a arte de dominar indivíduos de maneira impessoal e igualitária, retirando a autoridade de um único indivíduo e dotando autoridade à estrutura, à um sistema normativo.

Destas considerações, pode-se retirar pelo menos uma conclusão relevante: a burocracia deve ser compreendida não só de maneira ampla, mas principalmente diferenciando burocracia como técnica administrativa de burocracia como sistema social organizacional, abstraindo-se a teoria sociológica crítica (Martins *in* Motta e Pereira, 2003) como instrumento de emancipação política e social. MARTINS (2006), demonstra que “*o primeiro problema da burocracia é de natureza epistemológica: a sociologia política de WEBER raramente conta com uma apreciação organizacional condizente com a sua*

8 Segundo ARAÚJO, BUENO, SOUZA e MENDONÇA (2006), Alvin Gouldner centraliza sua crítica no dualismo entre disciplina hierárquica e a competência profissional que não há um único tipo ideal de burocracia, e sim uma variedade de modelos. O processo burocrático é um ciclo instável que busca a estabilidade e o equilíbrio, mas sem alcançá-lo, de tal maneira que converte a organização em um sistema instável. Ele identifica uma relação entre mecanismos de supervisão e controle e uma tendência à acomodação em torno de padrões mínimos, já que não há unanimidade organizacional relativas à mudança. Ou seja, não obstante não ser objeto deste estudo, mas para melhor caracterizar o alcance do tema, pode-se afirmar que até mesmo em uma estrutura burocratizada a acomodação e o “seguimento cego” às normas postas é questionável.

9 Contrariamente a esta idéia estatizante, tem-se em Phillip SELZNICK (1955) a idéia primordial de que a organização jamais poderia ser entendida de forma isolada ou autônoma dos demais agentes sociais/econômicos. Uma organização, segundo autor, está em constante mutação, pois sofre influências externas e internas. No entanto, concorda com Weber que a burocracia tende a tornar seus operadores muito apegados a normas e procedimentos, bloqueando a capacidade humana de seguir desafios e construir inovações.

complexidade. Isto se reflete, grosso modo, em duas perspectivas: a da sociologia das organizações e a da administração”. (p. 2)

Nas seções seguintes, procurar-se-á explicar a teoria burocrática como técnica administrativa e como sistema social complexo organizacional, o que, ao final, evidenciará, o conceito de burocracia que se utilizará no restante do trabalho.

1.2. BUROCRACIA COMO TEORIA ADMINISTRATIVA

A administração só foi entendida como ciência, quando abandonou a visão eminentemente financeira e mecanicista que guardava desde a revolução industrial inglesa no início do século XVII¹⁰. Foi com Frederick W. Taylor, Henri Fayol e Max Weber que a administração deixa de ser entendida como técnica ou conjunto de procedimentos de gerenciamento e passa a ter uma conotação eminentemente científica. Não obstante as importantes contribuições da Escola da Administração Científica¹¹ com seus expoentes Frederick W. Taylor¹² e Henry Fayol¹³; da Escola de Relações Humanas de Elton Mayo e W. J. Dickson¹⁴, interessa a este ensaio a evidenciação crítica das características da teoria administrativa evidenciada por WEBER (2004) em seus textos, e incorporada ao modo de

10 Anteriormente às contribuições da Escola Clássica e o racionalismo, a administração não passava de uma técnica objetiva, que incipientemente tentava compreender a Primeira Revolução Industrial, e a modificação do modo de produção.

11 A maior contribuição científica da Escola de Administração científica, segundo Motta e Pereira (2004) foi a racionalização dos métodos de produção e massa, das economias de escala e da multiplicação da oferta de bens e serviços.

12 Taylor preocupa-se principalmente com a racionalização do trabalho ao nível dos operários. [...] É ele quem estabelece os princípios da escola clássica relativos à racionalização do trabalho manual. Quando fala em organização, preocupa-se apenas com a ordenação do trabalho ao nível dos operários e mestres, propondo o modelo da organização funcional. (MOTTA e PEREIRA, 2004, p. 153)

13 Fayol, já se preocupa mais em racionalizar o trabalho do administrador propriamente dito e a sua estrutura de empresas. Nelas, ele distingue várias atividades, entre as quais a administrativa. As funções do administrador são por ele definidas e amplamente analisadas. É dele a clássica divisão das funções do administrador em planejar (prever), organizar, comandar, coordenar e controlar

14 A Escola de Relações Humanas representa a influência multidisciplinar sobre a administração, no qual o foco de estudo foge à racionalização do trabalho e se volta às condições de trabalho, tendo como importante marco as contribuições de Mayo, Roethlisberger e Dickson. Buscava-se na verdade, um complemento à teoria administrativa clássica, analisando-se as condições do trabalhador e do gestor como forma de aumentar a produtividade. “Talvez nas condições físicas de trabalho – intensidade de luz, pintura interna das fábricas e das máquinas, umidade, ventilação, limpeza, etc. – estivesse a resposta ao problema, o complemento necessário das teorias da Escola Clássica.”(Motta e Pereira, 2004, p. 169)

produção capitalista e à gestão do Estado Moderno, qual seja a teoria administrativa da burocracia.

WEBER (2004) dedicou parte de sua obra ao estudo das organizações, principalmente na maneira pela qual as organizações eram administradas, sua estrutura e de que forma estas organizações interagiam com a sociedade. Em suas análises, o autor identificou que algumas instituições padeciam da enfermidade de estarem alicerçadas exclusivamente na figura do “líder” (geralmente o dono da empresa, chefe de Estado, líder carismático), decaindo este, a mesma sorte estaria reservada à organização. Em outras ocasiões, WEBER percebia que a organização crescia demasiadamente, fazendo com que o dono perdesse o controle do seu negócio, impossibilitando-o de supervisionar as atividades de seus servidores, o que levaria à ineficiência alocativa de recursos e à má-administração organizacional.

Observando alguns destes casos de insucesso empresariais, e observando a estrutura de algumas outras organizações que estavam alicerçadas em pilares sólidos de normas internas pormenorizadas e na impessoalidade da prestação de serviços dentro da própria empresa, WEBER (2004) descreve um modelo ideal¹⁵ de administração. Este modelo em tese estaria pautado nas seguintes características principais (CHIAVENATO, 1999):

1. Caráter legal das normas e regulamentos;
2. Caráter formal das comunicações;
3. Caráter racional da divisão do trabalho;
4. Impessoalidade nas relações;
5. Hierarquia da autoridade;
6. Rotina e procedimentos standardizados;

¹⁵ Não se constitui objeto deste estudo a discussão acerca da controvérsia doutrinária existente sobre se a teoria da burocracia se consistiria um tipo ideal. No entanto, mister se faz a ressalva de que Max Weber descreve a organização burocrática como um tipo ideal, e desta forma, evidencia suas características e elementos com precisão.

7. Competência técnica e meritocracia;
8. Especialização da administração que é separada da propriedade; profissionalização dos participantes;
9. Completa previsibilidade do funcionamento;

Na verdade, “*os estudos de Weber procuravam estabelecer estrutura, estabilidade e ordem à organizações por meio de uma hierarquia integrada de atividades especializadas, definidas por regras sistemáticas.*” (SILVA, 2004, p. 161) Trata-se da organização eficiente e democrática por natureza. Eficiente na medida que todos os atos praticados em nome e pela organização são padronizados e metodicamente iguais, o que enaltece o princípio da isonomia entre os cidadãos. Democrática, no sentido de garantir que todos aqueles tenham uma necessidade para/com esta organização tenham igualdade de acesso e igualdade de tratamento, sem perder a qualidade do serviço prestado. Além disso, a organização não estaria adstrita a vaidades ou discricionariedades pessoais do líder ou demais funcionários, pois a impessoalidade e a metodicidade refletiriam a intenção da estrutura organizacional como um todo e não de uma parcela de seus servidores ou trabalhadores.

Quando se fala que as organizações possuem como característica a legalidade de normas e regulamentos, está se referindo ao princípio da legalidade. Este princípio eminentemente jurídico-empresarial esclarece acerca da necessidade de edição de normas, leis e regulamentos para que um determinado ato seja considerado válido. Ou seja, o Estado só pode praticar um ato se houver prévia previsão legal, o funcionário da empresa só poderá praticar uma determinada conduta se esta estiver prevista nos regulamentos da instituição. Trata-se da norma escrita, que dá segurança jurídica e social na medida que limita sua interpretação de maneira sistemática e unívoca.¹⁶

Um desdobramento lógico desta primeira característica leva à segunda atribuição, qual seja, a formalidade das comunicações. Por pressuposto ideológico, tem-se que a organização burocrática visa a impessoalidade e igualdade de procedimento. Também por

¹⁶ A ressalva ora deduzida será melhor explorada no capítulo II.

pressuposto, sabe-se que a organização tem sua atuação limitada e alicerçada no princípio da legalidade, ou seja, só pratica atos mediante prévia autorização legal. Para manter a segurança de que todos os atos serão praticados de maneira igualitária e horizontal, mister se faz que as comunicações sejam efetuadas de maneira escrita. Através de procedimentos escritos, obtém-se a padronização de condutas, além de se identificar com maior facilidade desvios funcionais referentes ao padrão delimitado.

A organização burocrática, outrossim, por excelência enaltece a divisão do trabalho. A racionalidade da organização está na especialização de cada um dos seus setores (burocratas) em realizar determinados atos, consubstanciado em uma determinada norma ou regulamento. Na organização burocrática

Há uma divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder, estabelecendo as atribuições de cada participante, os meios de obrigatoriedade e as condições necessárias. [...] Cada participante deve saber qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e, sobretudo, quais são os limites de sua tarefa, de seus direitos e de seu poder, para não ultrapassar estes limites, interferir na competência alheia ou prejudicar a estrutura existente. Assim as incumbências administrativas são altamente diferenciadas e especializadas, e as atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos. (CHIAVENATO, 1999, p. 17)

A racionalidade da distribuição de tarefas, esta divisão racional do trabalho leva à impessoalidade das organizações burocráticas. Pois as atividades a serem desempenhadas pela instituição não são distribuídas para pessoas especificamente, mas sim para cargos e funções. Ou seja, qualquer pessoa pode exercer um determinado cargo, desde que tenha ciência de que em exercendo-o, terá uma determinada atribuição. Caso seja removida ou destituída da função, perderá as prerrogativas e a competência para realizar determinados atos. Isto é, o poder de praticar um determinado ato ou de desempenhar uma conduta e tomar decisões está adstrita ao cargo e não à pessoa que o ocupa. Numa democracia representativa, o chefe do poder executivo é o presidente da república. Convocadas novas eleições, a pessoa destituída do cargo perde suas prerrogativas de gerenciar o poder executivo do Estado, cedendo-o ao novel presidente.

A burocracia está vinculada ao princípio da hierarquia, no qual o cargo inferior deve estar sob o controle, a supervisão e o direcionamento de um posto superior. O

princípio da hierarquia mantém a unicidade da atuação da organização e a segurança jurídica dos atos praticados dotando-os de igualdade e legalidade.

Nota-se, portanto que o burocrata somente poderá praticar atos quando efetivamente autorizado por uma norma escrita, eis que sua função é racional e impessoal, além de hierarquicamente inferior a outras, motivo pelo qual deve ser a conduta pautada em alicerces de formalidade.

Esta especificidade em praticar atos e a especialização gerada pela divisão do trabalho implica na promoção e contratação pela técnica e pelo mérito. Isto porque, se os cargos e funções têm competências predeterminadas por uma lei escrita, a qual não pode ser violada, somente o indivíduo com capacidade técnica adequada poderá desempenhar a função com eficiência. Logo, o preenchimento de cargos na estrutura burocrática, deve ser realizada consoante a análise do mérito e pelo conhecimento técnico do trabalhador, e não pela indicação de uma autoridade superior hierarquicamente (cargos comissionados), sob pena de comprometimento da estrutura organizacional.

A reunião das características acima destacadas gera a eficiência administrativa necessária ao gerenciamento de organizações. A teoria da burocracia, portanto, vem substituir, ainda que em parte as inconcretudes relativas às teorias da escola clássica e da escola de relações humanas.

1.2.1. Disfunções da Burocracia como Teoria da Administração

No entanto, este método administrativo, que visa a previsibilidade de atuação e eficiência máxima da organização, em alguns casos, apresentam algumas conseqüências indesejadas, as quais levam a ineficiência e imperfeições organizacionais. O sociólogo Robert K. MERTON (1970) investigou a fundo estas conseqüências imprevistas denominando-as de disfunções da organização burocrática. Estas disfunções organizacionais identificadas por MERTON levaram os leigos no assunto a identificarem estas empresas como instituições ineficientes. Ou seja, a definição de “burocracia” foi consolidada não pela teoria burocrática que prima pela eficiência e previsibilidade das

organizações, mas sim por suas disfunções, por suas conseqüências imprevistas e ineficientes, disfunções estas que, inclusive, geram as diferentes acepções do termo. Tem-se, portanto a gênese do sentido pejorativo do termo burocracia. Robert K. MERTON (1970), identificou as seguintes disfunções na burocracia:

1. Internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos;
2. Excesso de formalismo e de papelório;
3. Resistência à mudanças;
4. Despersonalização dos relacionamentos;
5. Categorização como base do processo decisório;
6. Superconformidade à rotinas e procedimentos;
7. Exibição de sinais de autoridade;
8. Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público;

Segundo este autor não existe uma organização plenamente racional, sendo que o formalismo jamais alcançaria a abstração proposta por Max Weber em seus estudos, pois este considerava a organização burocrática como um tipo ideal e, portanto, uma descrição teórica extremada e utópica. Na verdade, de uma simples leitura das disfunções acima descritas, percebe-se que cada disfunção é conseqüência lógica direta de uma perfeição característica correlata do sistema burocrático.

A internalização das regras e o exagerado apego aos regulamentos tão fortemente defendidos como uma forma de dar segurança e estabilidade à uma organização acabam por engessar sua administração e coibir a capacidade criativa de seus funcionários. *“Assim, o funcionário burocrata torna-se um especialista, não por possuir conhecimento de suas tarefas, mas por conhecer perfeitamente as normas e os regulamentos que dizem respeito ao seu cargo ou função. Os regulamentos, de meios, passam a ser os principais objetivos do burocrata e passam a trabalhar em função deles.”* (CHIAVENATTO, 1999, p. 29)

Um dos priorados basilares da associação e da cooperação, que dão fundamento às organizações é a flexibilidade. Ser flexível para uma organização significa retirar a validade ou a eficácia de algumas normas aplicáveis a um determinado caso concreto, para que a própria organização atinja a sua finalidade social. Ora, se numa organização burocrática, existe um conjunto de normas que atrapalham, impedem ou atrasam a consecução do objetivo da própria organização, então, tem-se a norma em grau hierarquicamente superior ao objeto da sociedade. Se uma organização não consegue completar sua missão porque está engessada em suas próprias normas internas, esta é absolutamente ineficiente. Nas seções subsequentes, ver-se-á que esta é uma das razões pelas quais a burocracia brasileira atrapalha o desenvolvimento econômico e social estatal.

A burocracia, por ser racional, impessoal e primar pela divisão de trabalho, depende da formalização de cada um dos seus atos e de seus procedimentos internos para manter a horizontalidade ou a igualdade. O excesso de formalismo ou de papelório no sentido de dar credibilidade de demonstrar inequivocamente que uma determinada regra está sendo cumprida, constitui-se talvez na mais grave mazela da burocracia. Trata-se, na verdade, da evidenciação de que o princípio da confiança jamais reinou. O excesso de formalismo, como se verá adiante, constitui-se numa decorrência do princípio da segurança jurídica. Ou seja, para se assegurar que uma norma posta está sendo cumprida, formaliza-se o ato e compara-se o ato com aquele prescrito pela norma.

Considerando que os atos e procedimentos na burocracia são rotinizados e padronizados, o que dá segurança jurídica de que a organização é racional e impessoal, verifica-se uma reticente resistência dos burocratas à mudança. O servidor burocrata se acostuma com as regras, com as normas, com os padrões, aliás chega a se especializar apenas na interpretação das regras e normas internas da organização, sendo resistente a alterações de procedimentos e a mudanças nos atos já padronizados.

A categorização do processo decisório, significa que os procedimentos são classificados e selecionados para o processo decisório dentro de uma mesma organização por afinidade. Ou seja, processos de um mesmo gênero, tendem a ser resolvidos da mesma forma. Considerando que a hierarquia é um princípio norteador da organização burocrática, a decisão final sempre é tomada pelo exercente do cargo hierarquicamente superior, o qual

nem sempre tem o conhecimento técnico do assunto, e, portanto, julga em conformidade com casos correlatos. Esta prática de categorização, tomada de decisão com base em casos semelhantes, engessa a administração e diminui a possibilidade de inovação e gestão criativa dentro da organização.

A superconformidade a rotinas e procedimentos diz respeito à conotação de sacralidade que se dá a normas internas da organização. Ou seja, não interessa o que se está fazendo mas sim se o que se está fazendo é adequado à uma determinada norma posta. Tem-se uma distorção que pode ocasionar a ruína do empreendimento, pois o funcionário burocrata trabalha em função dos regulamentos e das rotinas e não em função dos objetivos organizacionais que foram realmente estabelecidos.

Esta superconformidade às regras, aos regulamentos, às rotinas e aos procedimentos conduz a uma rigidez no comportamento do burocrata: o funcionário passa a fazer o estritamente contido nas normas, nas regras, nos regulamentos, nas rotinas e procedimentos impostos pela organização. Esta perde toda a flexibilidade, pois o funcionário se restringe ao desempenho mínimo. Perde sua iniciativa, criatividade e inovação. (CHIAVENATO, 1999, p. 31)

Segundo MERTON (1970), há também, na burocracia, a exibição de sinais de autoridade, ou exibição de bens que indicam o “poder”. Num sistema administrativo no qual as pessoas estão sujeitas ao princípio da hierarquia, fica facilmente aferível aquele que toma as decisões ou aquele que “detém” o poder. Estas características, ou sinais externos podem ser visualizados pois aquele que toma as decisões tem uma sala melhor, como uma mesa maior, com vaga de carro melhor na garagem etc.

Considerando que a organização burocrática tem os olhos voltados para dentro da própria estrutura organizacional, segundo MERTON (1970), esta forma de administrar deixa a desejar no atendimento e no relacionamento com o público. A dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público deve-se, portanto ao próprio culto à estrutura burocrática, a qual, reitera-se, é eficiente dentro desta vertente administrativista.

Outro estudioso das disfunções da teoria administrativa burocrática foi Philip SELZNICK com a obra *TVA and The Grass Roots* de 1949. Segundo o Autor as

burocracias possuem uma característica de tentar adaptar a ideologia de subgrupos a aquele oficial da organização. Isto quer dizer que aqueles que desempenham cargos hierarquicamente inferiores tendem a criar uma espécie de sub-ideologia organizacional que torna ainda mais severa a fixação pelas normas e regulamentos, pois as decisões de rotina e de mero expediente, devem se adequar perfeitamente à regra geral da organização e ao entendimento colegiado deste subgrupo, engessando sobre maneira a organização.

1.3. BUROCRACIA COMO TEORIA SOCIOLÓGICA ORGANIZACIONAL

Por outro lado, a burocracia entendida como um conceito inerente à sociologia das organizações esta diretamente e intimamente ligada à uma perspectiva institucionalista de poder, *“porque a principal questão de trabalho nas análises e prescrições organizacionais é o grau de institucionalização (de sedimentação e habitualização) do modelo ideal típico.”* (MOTTA e PEREIRA, 2003, p. 10).

Esta institucionalização da burocracia arraigada na sedimentação e habitualização de condutas sociais, coloca a burocracia como uma forma de domínio organizado da sociedade. Esclarecendo a tripartição dos sistemas sociais proposta por Georges Gurvitch MOTTA e PEREIRA (2003) dizem que a organização burocrática seria um sistema social organizado, tendo os não organizados como uma multidão ou um público e os semi-organizados como a família ou um clã. A burocracia como forma de domínio social organizada pode ser diferenciada de outras formas sociais de dominação. Estas formas de dominação, foram exploradas por WEBER (2004), circunstanciando a classificação das estruturas de dominação social diferentemente da proposta por Gurvitch.

A interpretação de WEBER (2004) parece mais adequada para diferenciar os sistemas sociais e a forma pelas quais se constituem em essência. Pois, essencialmente, os sistemas sociais e suas delimitações estão ligadas à forma como a sociedade é dominada, e como esta sociedade se liga com o poder, rememorando MOTTA (1985), *“burocracia é dominação, é poder”*. O estudo, ainda que breve e despretensioso sobre o tema da teoria da dominação weberiana, é importante como fundamento ao estado democrático de direito e como forma de demonstrar o porquê de a sociedade se subsumir e respeitar o direito e suas

formalidades burocráticas, para posteriormente entendermos o conceito de burocracia sobre uma perspectiva jurídico-administrativa.

Ou seja, o objetivo do estudo da burocracia como teoria sociológica organização é estudar a burocracia como poder.

1.3.1. Burocracia como Dominação

Precipuamente, dominação é a forma pela qual alguém impõe sua vontade à outrem, manipulando ou determinando condutas que não necessariamente são da vontade primeira daquele que a executa. *“Dominação, no sentido muito geral de poder, isto é, de possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria.”* (WEBER, 2004, p. 188) com hialina clareza percebe-se que para WEBER (2004), *“dominação(...) é um caso especial de poder.”* (p. 187) e, portanto deve ser entendido e estudado como tal.

Para MOTTA (1985), a dominação *“é um estado de coisas em que o governante, ou seja, a pessoa que impõe o seu arbítrio sobre os demais, crê ter o direito de exercer o poder. Já o governado, por sua vez, considera como sua obrigação obedecer às ordens do governante.”* (p. 27). Da definição de MOTTA (1985) extrai-se a noção de que a dominação, enquanto poder ou possibilidade de impor a terceiros sua própria vontade, deve passar por um processo de legitimação, visão esta compartilhada por BOBBIO (1987). O governante “crê” ter o direito/poder de impor sua vontade e ver esta vontade ser obedecida enquanto que o governado/jurisdicionado entende que a vontade do governante é legítima e cogente, portanto, obrigatória, devendo ser cumprida, sob pena de sanção.

A dominação antes de mais nada esta adstrita à legitimidade e sanção. Imposição de vontade própria a terceiros pressupondo legitimidade e sanção.

Três são as formas de dominação apresentadas por WEBER (2004): dominação tradicional, dominação carismática e dominação racional-legal; as quais passam-se a estudar.

1.3.1.1. Dominação Tradicional

A dominação tradicional esta baseada no conceito dogmático da subordinação à tradição, na idéia normativa de que as regras cotidianamente desenvolvidas são invioláveis, portanto corretas e legítimas para regular a vida social. O raciocínio desenvolvido na dominação tradicional versa que, as condutas desenvolvidas por antepassados promoveram resultados aparentemente benéficos, pois a humanidade vem sobrevivendo e se desenvolvendo, neste sentido, a tradição deve ser mantida para que se mantenha a ordem social¹⁷, obtendo resultados semelhantes.

Esta dominação tradicional se manifesta de duas formas essenciais, a dominação tradicional-patriarcal e a dominação tradicional-patrimonial.

A dominação tradicional-patriarcal, ou simplesmente denominada dominação patriarcal está consolidada no *pater familias*, na figura do chefe familiar que por ser emblemático de líder de clã, ou chefe de um micro-sistema social, impõe sua vontade sobre os demais. A dominação patriarcal se legitima na pessoa do patriarca, na possibilidade e potência de impor sua vontade a terceiros, assim como seus antepassados também o tinham, o que inclui o direito de punir. A legitimidade da dominação patriarcal está adstrita ao temor reverencial dos dominados com relação ao patriarca¹⁸.

17 Na dominação tradicional, a legitimação vem da crença na justiça e na qualidade da maneira pela qual no passado os antepassados resolveram seus problemas. O senhor é o líder tradicional que por ser herdeiro de outro senhor, tem o direito de comandar. O governante tem grande liberdade para emitir suas ordens, que só são limitadas pelos costumes da sociedade. A obediência de seus súditos está garantida pelo respeito à linhagem que representa e pela lealdade à sua pessoa. (MOTTA, 1985, 27/28)

18 Dos princípios estruturais pré-burocráticos é o mais importante a estrutura patriarcal da dominação. 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-sena autoridade do chefe da comunidade doméstica. (...) Na dominação patriarcal é a submissão pessoal ao senhor que garante a legitimidade das regras por este estatuídas, e somente o fato e os limites de seu poder de mando têm, por sua vez, sua origem em normas, mas em normas não estatuídas, sagradas pela tradição. Mas sempre prevalece na consciência dos submetidos, sobre todas as demais idéias, o fato de que este potentado concreto é o “senhor”; e na medida em que seu poder não está limitado pela tradição ou por poderes concorrentes, ele o exerce de forma ilimitada e arbitrária, e sobretudo: sem compromisso com regras. (WEBER, 2004, p. 234)

Há também a forma de dominação tradicional-patrimonial, ou simplesmente denominada de dominação patrimonial, que posteriormente daria origem ao termo patrimonialismo. A dominação patrimonial está adstrita não só à figura do líder ou do senhor *pater familias*, mas também ao patrimônio deste e a influência econômica que este patrimônio gera na vida de seus jurisdicionados. A dominação patrimonial é “*caracterizada pelo fato de os funcionários, isto é, os membros do aparato administrativo, serem servidores pessoais do senhor. Eles são seus empregados, parentes ou favoritos, e dele dependem do ponto de vista econômico.*” (MOTTA, 1985, p. 28)

A dominação patrimonial pressupõe uma dominação econômica, portanto o que legitima esta forma de dominação é a dependência econômica dos governados com relação ao governante, tendo por óbvio a conseqüência de uma desobediência a sanção constituída na sonegação deste suprimento econômico. O poder é definido pelo dinheiro, ou pela quantidade de posses de uma pessoa. Segundo WEBER (2004) a dominação patrimonialista é característica de regimes sociais onde os meios de produção estão centralizadas na mão de uma pequena classe estamentária que subjuga seus dependentes e impõe sua vontade sobre os governados¹⁹.

Na medida em que o senhor detém o domínio social, seja pela outorga de poder de seus antepassados, seja pelo patrimônio e pela dependência econômica de seus jurisdicionados, a área de atuação do líder tradicional é ampla, pois as normas são vagas e resguardam a arbitrariedade da classe estamentária que está exercendo o poder.

19 Por um lado a dominação em virtude de uma constelação de interesses (especialmente em virtude de uma situação de monopólio), e, por outro, a dominação em virtude de autoridade (poder de mando e dever de obediência). O tipo mais puro da primeira é a dominação monopolizadora no mercado, e, da última, o poder do chefe de família, da autoridade administrativa ou do príncipe. A primeira, em seu tipo puro, fundamenta-se exclusivamente, nas influências que pode fazer valer, em virtude de uma propriedade garantida de alguma forma (ou de uma habilidade disponível no mercado), e que exerce sobre a ação formalmente “livre” e aparentemente voltada para interesses próprios dos dominados, enquanto a última se baseia num dever de obediência, sem mais, que é considerado sem atenção a quais quer motivos e interesses. (WEBER, 2004, p. 188)

1.3.1.2. Dominação Carismática

A dominação carismática vem do carisma²⁰ de uma determinada pessoa, da qualidade emblemática e extraordinária que esta pessoa desenvolve com relação a terceiros. A dominação carismática está baseada no mistério, na fé, na crença de que o líder detém poderes ou conhecimentos especiais e, portanto, deve dominar os demais. *“O líder carismático mantém seu poder enquanto seus seguidores reconhecem nele forças extraordinárias”* (MOTTA e PEREIRA, 2004, p.12)

A dominação carismática não é uma forma de dominação própria da burocracia, por motivos bastante claros. A legitimidade do exercício do poder não está constituída sob uma base eminentemente racional, estável ou lógica-formal, mas sim por circunstâncias e fatos que outorgam ao líder o direito de exercer o poder, pela crença venerável de que este possui habilidades especiais. A dominação carismática é própria de regimes de governo alicerçados na figura do líder populista, que detém a confiança das massas e, portanto, com a maioria exerce o poder, com prerrogativas de mando e gestão muitas vezes ilimitado, o que gera arbitrariedades e máculas a direitos das classes que não dão suporte ao domínio.

1.3.1.3. Dominação racional-legal

Enquanto nas dominações tradicionais e carismática a racionalidade e a eficiência são deixadas de lado para se legitimar o exercício do poder por características pessoais e individuais do líder, na dominação racional legal, como o próprio nome o diz, são as normas legais racionalmente definidas que governam e delimitam um determinado sistema social. Nesta forma de dominação o poder é exercido por pessoas que devem cumprir e tem seu poder limitado por um arcabouço normativo absolutamente impessoal e isonômico.

²⁰ Na dominação carismática, a legitimidade vem do carisma, isto é, da crença em qualidades excepcionais de alguém para dirigir um grupo social. “Carisma” significa literalmente “graça divina”. Seja um herói, um profeta ou um demagogo, o líder carismático justifica por façanhas ou capacidades extraordinárias a sua dominação, enquanto seus discípulos o obedecem por terem fé em suas qualidades e em sua pessoa. (MOTTA, 1985, P. 29)

Na dominação legal ou racional-legal, a legitimidade provém da crença na justiça da lei. O povo obedece às leis não porque seja comandado por um chefe carismático, mas porque crê que elas são decretadas segundo procedimentos corretos. (...) a dominação racional-legal, ou simplesmente legal caracteriza-se também pelo fato de que o governante é considerado superior porque atingiu tal posição através de nomeações consideradas legais. É em função disso que ele exerce o poder, dentro dos limites fixados por um sistema de regras que tem força de lei. (MOTTA, 1985, p.29)

A atuação do governante no sistema de dominação racional-legal começa e termina nos exatos e precisos limites da legislação, ou do corpo de regras e normas que regem a sociedade. Pressupõe-se que o poder de uma determinada pessoa é exercido porque a lei lhe outorga este poder, sendo que eventuais abusos ou arbitrariedades, podem ser corrigidos ou afastados pela própria lei (mandados de segurança, *habeas corpus*, *habeas data*, direito de petição, etc.)²¹.

Ao conjunto de normas e regras que compõem a dominação racional legal dá-se o nome de burocracia. **A burocracia neste sentido, dentro de uma teoria sociológica organizacional estaria diretamente ligada ao exercício do poder**, principalmente quando relacionado ao governo do Estado Democrático de Direito, ou seja, por uma estrutura impessoal, eficiente e formal que detém o poder de mando e a capacidade de exercer o poder de coação (sanção), não exercido diretamente por uma pessoa; o poder fracionado pela legislação e outorgado a cargos legalmente constituídos e competentes para estabelecer diretrizes sobre determinadas condutas sociais²².

A esta forma de organização social denominada burocracia, estandarte do Estado democrático de Direito é que se passará efetivamente a estudar nas seções posteriores, não

21 (...) para o funcionário burocrático rege o princípio de que sua ordem concreta somente tem vigência na medida em que ele pode apoiar-se numa “competência” especial, estabelecida mediante uma “regra”. O fundamento objetivo do poder burocrático é sua indispensabilidade, nascida de seu reconhecimento especializado da área. (WEBER, 2004, p. 234)

22 O aparato administrativo que corresponde à dominação legal é chamado de burocracia, sendo os funcionários chamados de burocratas. Os funcionários burocráticos acreditam também nas leis e na ordem legal; suas posições e as relações entre eles são estabelecidas por regras que independem das pessoas. O mesmo acontece com suas relações com o governante e com a coletividade. (MOTTA, 1985, p. 30)

sem antes delimitar e especificar o poder que se outorga a esta norma de dominação racional legal, ou seja, sua legitimação.

1.3.2. A Burocracia em Hegel

Precursor dos estudos Marxistas e Weberianos, HEGEL foi o filósofo que primeiro identificou a burocracia como elemento importante na estrutura social. HEGEL (1997) entendia o Estado como uma organização estamental e não como um Estado de indivíduos. Ser membro do Estado é ser membro do estamento. Neste sentido, em sua ótica o indivíduo somente se realiza enquanto ingressante deste Estado quando se reúne em grupos de interesses. Segundo o Autor existem três grandes grupos de interesses ou classes sociais políticas: a substancial (agrícola), a reflexiva (industrial e comercial) e a universal (detentora da administração do interesse público, portanto, a burocracia). Neste sentido, em Hegel, burocracia é Estamento do Estado.

Apesar de não utilizar o termo “burocracia” diretamente, Hegel identifica e delimita a burocracia. Para o autor burocracia é poder, pois administra e media os interesses públicos e privados. Na verdade, Hegel entende burocracia como o grupo de pessoas estritamente qualificadas que fazem a intermediação de interesses antagônicos particulares e coletivos.

Hegel foi um dos primeiros estudiosos da burocracia, enquanto poder administrativo e político, formulando o conceito: onde o Estado aparece como organização acabada (Hegel, 1940, p.190), considerado em si e por si (ibidem, p.190), que se realiza pela união íntima do universal e do individual (p.191) Para Hegel (1940) o Estado como realidade moral, como síntese do substancial e do particular (p.196), contém o interesse universal enquanto tal, que é sua substancia (p.200), deduzindo-se então, ser o Estado a instância suprema que elimina todas as particularidades no seio de sua unidade (p.218) (TRAGTENBERG, 2006, p 26)

O conceito de burocracia hegeliano é absolutamente completo, pois evidencia este caráter de intermediador de antagonismo presente em quase a totalidade das obras posteriores. No entanto, o que evidencia a importância do seu conceito está na sua

vinculação direta ao exercício do poder no estado, o que “*significa dizer que o conceito de burocracia, operando a mediação entre o interesse particular e o interesse geral, diz respeito não apenas as razões de eficácia das empresas mas sobretudo a razões de poder no Estado*”. (TRAGTENBERG, 2006, p. 15).

1.3.3. A Burocracia em Marx

Segundo TRAGTENBERG (2006), Marx se apropria da idéia hegeliana de burocracia, principalmente no que diz respeito ao exercício do poder. No entanto dentro do pensamento marxista o exercício do poder deveria ser realizado pelo proletariado o qual deveria se dominar os meios de produção (já integralmente estatizados) como forma de se apropriar da mais-valia, e assim distribuir as riquezas igualitariamente e promover o desenvolvimento econômico e social. No entanto, partindo da filosofia política hegeliana, Marx aprofunda uma significativa crítica teórica, dizendo que os conceitos hegelianos, na verdade restringem-se à uma análise empírica da burocracia, consistente na observação de casos isolados.

Em análise sobre o tema Wellington TROTTA (2008) afirma que a teoria marxista indica que a análise hegeliana é ingênua ao afirmar que a intermediação entre o interesse público e o privado consistem na burocracia. Burocracia e Estado não seriam instituições criadas para reafirmar a comunhão dos diversos interesses particulares, pois em essência, na realidade, representam singelos antagonismos. MARX (1943) considera a burocracia como uma corporação, conceito posteriormente utilizado por Raimundo Faoro (2000) para conceituar a burocracia como estamento. Esta corporação, não interagiria com o particular, mas sim se fecharia no próprio Estado, mantendo sua estrutura e forma de dominação.²³

Nota-se, desde logo que Marx destila todo seu sarcasmo contra o argumento de que a burocracia surge como a expressão do interesse público, daquele interesse

²³ A ‘burocracia’ é o ‘formalismo de Estado’ da sociedade civil. É a ‘consciência do Estado’, a ‘vontade do Estado’, ‘o poder do Estado’ enquanto corporação, isto é, como sociedade particular, fechada no Estado (...) A burocracia é portanto obrigada a proteger a generalidade imaginária do interesse particular a fim de proteger a particularidade imaginária do interesse geral. (MARX, 1943, p. 71)

de todos patrocinado pelo Estado. Para Marx, Estado e burocracia, como estão postos no mundo moderno, possuem princípios diferentes, ou que pelo menos deveriam ser uníssonos, mas que empiricamente representam coisas distintas e contrárias aos interesses dos governados. Dessa forma, sendo a burocracia o *espiritualismo* das corporações, luta para que sua essência possa ser a existência do Estado. Por isso Marx afirma que “*o mesmo espírito que cria a corporação na sociedade cria a burocracia no Estado (...) A ‘burocracia’ é o ‘formalismo’ de Estado da sociedade civil*” (Marx, 1983: 70). O Estado interfere na sociedade civil através da ação burocrática, apenas na formalidade de uma *ilusão espiritual*. Na crítica de Marx o que se denota é uma voraz oposição ao espírito burocrático que invade o cenário público de sua época. A burocracia em si mesma é destituída de qualquer valor, caso a ela não atribuirmos nenhum. Por considerar assim Marx, na crítica do sistema político hegeliano, primeiro parte de uma análise de sua metafísica para depois chegar ao que pretende demonstrar: os equívocos teóricos e práticos do real submetido ao ideal. [...] No entender de Marx a burocracia se configura na realidade política alemã, sobretudo pela caracterização que teve no modelo prussiano, não como um modelo de prestação de serviço do Estado na figura do interesse geral. Antes de tudo, fora a mesma burocracia prussiana que fechara a Gazeta Renana e outros importantes periódicos naquele período turbulento da década dos anos quarenta do século XIX. Como vítima direta da burocracia, Marx pôde observar o estrago que o espírito burocrático dispensa a qualquer sociedade que pretende ter o Estado como instrumento de suas realizações. E é nessa linha de raciocínio que Marx acusa a burocracia de pretender para si, tomando da sociedade civil, o papel de consciência do Estado, pelo menos daquele Estado que se constitua como a grande representação do que se deveria ser. Marx não tinha outros adjetivos para exprimir o total desconforto que o Estado prussiano impunha aos que viviam sob suas leis, feitas sem levar em conta os interesses do povo. Diante dessa perspectiva, afogado num Estado absolutista, Marx confronta-se com uma burocracia que expressa realmente toda sua relação de particularidade estatal, situando-se e posicionando-se como uma corporação qualquer, que visa especificamente um interesse particular. Por tais motivos, Marx foi taxativo ao enunciar que a burocracia é de fato o próprio poder do Estado, na medida em que expressa todos seus conteúdos simplórios, atendendo somente aos interesses particulares, por isso a burocracia é naturalmente fechada. A burocracia se constitui no *espiritualismo* do Estado porque o Estado não tem nenhum conteúdo em si, assim como a própria burocracia. Esse conteúdo em si é aquele construído pelos titulares da burocracia e do Estado. (TROTТА, 2008)

Não obstante a discussão ideológica e política referente ao ideal marxista, o fato é que Karl Marx entendia que a forma pela qual a sociedade deveria exercer o poder era a burocracia, até porque, consiste no método administrativo impessoal e racional que garante a eficiência na alocação de recursos. Por outro lado, entendendo que burocracia é poder, Marx também estrutura seu raciocínio no sentido de explicar que a classe social que detém o conhecimento das regras burocráticas (tecnocratas, burocratas) são na verdade os

verdadeiros exercentes do poder, utilizando este poder para, no caso capitalista, subjugar a classe operária e reiterar a luta de classes..²⁴

1.3.4. A Burocracia em Weber

Apesar de WEBER ter sido o sintetizador das características de uma organização burocrática, não foi ele o seu mais severo defensor. Pelo contrário, WEBER (2004) pautava suas análises numa apreciação crítica do fenômeno burocrático, não só como técnica administração de gestão eficiente e previsível de processos, mas também como sistema social organizacional arraigado no cerne da sociedade alemã de sua época e as conseqüências desta burocracia na economia e na política.

Maurício TRAGTENBERG (2006) discorre abertamente sobre esta ideologia burocrática weberiana, explicando que na Alemanha o liberalismo emergente capitalista não deu conta de ascender a burguesia ao poder em condições econômicas e políticas plenas, no sentido de resolver os problemas do Estado. WEBER (2004) analisando a ineficiência da república de Weimar, e a estrutura estatal deixada por Bismark, prevê a crise liberal alemã, eis que a burguesia não teria condições de reinar em um país que não havia se desenvolvido suficientemente para apaziguar os anseios sociais. Segundo TRAGTENBERG (2006), a burocracia surge como saída única à operacionalização do Estado, à segurança social e à eficiência na gestão da coisa pública, qualidades estas explicitadas por WEBER²⁵.

No entanto WEBER (2004) reconhece as disfunções da organização social burocrática, evidenciando a incompatibilidade entre burocracia, economia e política. WEBER poderia ser considerado um liberal, que pregava o individualismo, a liberdade e a

24 Esta idéia será resgatada no capítulo 3, quando se tratará, especificamente, dos contornos existentes entre a burocracia brasileira, o exercício do poder e o donos do poder.

25 Weber admite a operacionalidade da burocracia, a impessoalidade, a objetividade, adstrita a um expediente, seu recrutamento impessoal a hierarquia fundada em diplomas credenciadores, o saber especializado, o cargo como profissão, a fidelidade ao cargo, a direção monocrática, garantindo formalmente rapidez, pontualidade, continuidade e eficiência no modus operandi burocrático(...). (TRAGTENBERG, 2006, p 260)

razão. No entanto, discorria que o liberalismo significa o regime do individualismo proprietário, o que levaria uma pequena classe a ser detentora da riqueza e subjugar os demais não detentores desta riqueza. Assim, critica severamente a leviandade com que o liberalismo prega as soluções eminentemente econômicas e de mercado, como se a iniciativa privada desse conta de resolver os antagonismos e pressões sociais. Em Weber, o Estado, necessariamente, era interventor, como dinamizador das relações institucionais, controlador da economias e das ineficiências do mercado. Assim Weber separa a economia da política, esta entendida como a forma de intervenção do Estado. Explicita TRAGTENBERG (2006) este posicionamento e a solução apontada por WEBER:

A razão e a liberdade, no *ethos* liberal, são monopolizadas por quem as proclama e leva-as a triunfo. O que Weber denomina o culto carismático da razão nada mais é do que a transfiguração dos valores burgueses como valores dominantes da sociedade. O liberalismo como ideologia e prática social contém um dinamismo que ultrapassa suas intenções originárias, levando-o à auto-superação: faz nascer a crítica socialista-marxista e o *ethos* tecnocrático.(...) Fiel ao *ethos* liberal Weber separa a política da economia, procurando como membro do grupo da Verein uma combinação entre intervenção estatal na economia e o liberalismo no plano político e jurídico, aceitando a ordem capitalista como o positivo existente em sua época. (TRAGTENBERG, 2006, p. 261/262)

Conquanto a economia se dissocia da política e o Estado ganha forma a burocracia se alastra como organização social, pendendo pela eficiência, impessoalidade e profissionalismo. Segundo WEBER (2004) deve existir uma separação entre administrador e meios de administração, pois assim a elite burguesa capitalista (administradores do Estado) não poderiam subjugar os proletários, pois a estrutura burocrática (meio de administração) daria conta de coibir os abusos. Neste sentido a eficiência da burocracia.

No entanto, a burocratização administrativa apregoada pelo autor como eficiente, mostra-se em sua teoria como ineficiente em termos políticos. *“Para ele, os políticos são elementos de equilíbrio ante a burocracia, razão por que formula a tese do controle parlamentar da burocracia pelas comissões de inquérito”* (TRAGTENBERG, 2006, p 260). Ou seja, WEBER (2004) vê excelência na burocracia administrativamente, mas contrapõem os riscos de sua implementação na organização social, principalmente pelos alicerces essenciais do capitalismo pontos estes explorados por seus sucessores. Portanto

em WEBER, burocracia é entendida não só como modelo organizacional, seja de instituições privadas seja como instituições complexas, mas também como poder; *“burocracia é igual a organização; é um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente com vista aos fins. A ação racional burocrática é a coerência da relação de meios e fins visados.”* (MOTTA e PEREIRA, 2004, p. 204)

1.3.5. A Burocracia em Guerreiro Ramos

O sociólogo GUERREIRO RAMOS em *A Nova Ciência das Organizações* (1989) entre outros conceitos introduz na cultura mundial uma nova forma de interpretação e delimitação dos sistemas sociais. De maneira bastante erudita GUERREIRO RAMOS (1989) circunstancia as razões pelas quais o modelo econômico liberal, os *keynesianos* e os neo-liberais, não conseguem explicar as razões sociais da desigualdade e da riquezas das nações.

GUERREIRO RAMOS (1989) teoriza que a economia é formada por vários fatores antagônicos e extremos que, observados individualmente, conseguem explicar o fenômeno econômico. Segundo o autor a economia ou a delimitação dos sistemas sociais estava alicerçados em um paradigma paraeconômico.

O ponto central deste modelo multidimensional é a noção de delimitação organizacional, que envolve: a) uma visão da sociedade como sendo constituída de uma variedade de enclaves (do qual o mercado é apenas um), onde o homem se empenha em tipos nitidamente diferentes, embora verdadeiramente integrativos, de atividades substantivas; b) um sistema de governo social capaz de formular e implementar políticas e decisões distributivas requeridas para promoção do tipo ótimo de transações entre tais enclaves sociais. (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 140)

GUERREIRO RAMOS (1989) não se detém no estudo específico da burocracia de maneira direta mas de maneira indireta indica sua concepção sobre o tema. Segundo o autor a burocracia é um elemento essencial e intrínseco ao capitalismo contemporâneo. Isto porque, o capitalismo implicaria em estruturas sociais hierárquicas de dominação e para

que fossem perfeitamente consolidadas, deveriam estar adstritas à uma metodologia de administração impessoal e coercitiva, o que reiteraria sua natureza e essência fundamental.²⁶

Neste sentido, em Guerreiro Ramos burocracia é elemento fundamental do capitalismo, o qual aliado ao domínio do aparato estatal dá a forma da economia mundial no século XXI conforme restará demonstrado no Capítulo IV.

1.4. Considerações Preliminares

Com hialina clareza, percebe-se que burocracia é dentro da teoria administrativa um método eficiente de gestão, pautado na racionalidade e impessoalidade, e em minuciosos regulamentos os quais conferem segurança aos gestores e isonomia aos jurisdicionados. No entanto, das exposições precedentes verifica-se que burocracia não pode simplesmente ser entendida como modelo gerencial, como faz crer a teoria geral da administração; nem tampouco como estrutura de dominação social, como quer demonstrar a sociologia da organizações complexas. Na verdade burocracia realmente é tudo isto, eis que burocracia é dominação e poder.

O conceito adotado neste trabalho, portanto, deve ser entendido num misto do enfoque hegeliano com a ótica weberiana, definindo **burocracia como o método gerencial administrativo e social, de natureza absolutamente impessoal, eficaz e profissional,**

²⁶ “Nos últimos tempos, diversos autores e especialistas desenvolveram opiniões em oposição aparentemente direta aos pontos de vista de Thompson. Advogam, sem justificação, uma organização não hierárquica, uma gerência partícipe e, algumas vezes, a total eliminação da burocracia. Um deles predisse o desaparecimento da burocracia nos próximos 20 ou 50 anos. De um modo geral, as opiniões destes autores são expressas em termos avassaladores. O que fundamentalmente lhes falta é uma visão coerente e sistemática da delimitação organizacional. Para finalizar este item, caberia assinalar que uma gerência participante, envolvendo relacionamentos interpessoais não hierárquicos, é matéria bastante estranha aos ambientes econômicos centrados no mercado. Uma vez que no presente estágio histórico é inconcebível que qualquer sociedade venha jamais a ser capaz de descartar completamente as atividades de natureza econômica, certo grau de hierarquia e coerção será necessário para a ordenação dos negócios humanos, como um todo. No âmbito de seus respectivos enclaves, as economias burocratizadas podem-se tornar mais produtivas para seus membros e para os cidadãos em geral.” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 149/150)

alicerçado na dominação racional-legal, que implica no comando de uma estrutura de poder²⁷.

Estabelecidas as diretrizes epistemológicas da burocracia, necessário se faz o estudo de sua inter-relação com o Estado Democrático de Direito, e com as ciências jurídicas como um todo.

27 Entender a burocracia como poder é o ponto fundamental e ainda pouco explorado pela ciência administrativa e sociológica, segundo Motta e Pereira (2004, p.217): “Há muito que a crítica administrativa da burocracia está em crise. Ela prometeu muito e cumpriu pouco. A incapacidade de ver a burocracia como forma de poder, historicamente situada, está no centro desta crise, que diz respeito não só à crise administrativa, mas a toda criação intelectual de cunho funcionalista.”

CAPÍTULO II- BUROCRACIA E ESTADO DE DIREITO

Estabelecida a diferença entre as acepções do termo burocracia tanto na ciência administrativa como na sociologia das organizações, bem como a clarividente eficácia da burocracia como sistema impessoal e racional de gestão, cumpre evidenciar, neste momento sua característica fundamental: burocracia é poder. No entanto, para se entender o fundamento teórico pelo qual burocracia é eminentemente poder, mister se faz a análise da formação do Estado, do Estado Moderno, do Governo das Leis, e posteriormente a formatação do Estado Democrático de Direito.

2.1. DA FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO

Quando em 1591, MAQUIAVEL (2006), publicou *Il Príncipe*, inaugurou em seu capítulo primeiro a expressão “Estado”²⁸ a qual passa a substituir, “*embora através de um longo percurso, os termos tradicionais com que fora designada até então a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território*” (BOBBIO, 2002, p. 66), como a *civitas romana*, a *polis grega* e a *res pública*.

Uma das mais bem sucedidas tentativas de definir o Estado é encontrada na obra de HOBBS (2006), o qual alia esta organização ao surgimento do poder. Obviamente que Hobbes não foi primeiro a falar sobre esta organização social, à qual denomina de *Leviatã*²⁹, alguns pensadores anteriores a ele já tratavam do tema, como Platão³⁰, Aristóteles, Maquiavel, Jean Bodin, no entanto foi o próprio Hobbes que em 1651, efetivamente, evidenciou de maneira específica e detalhada os contornos daquilo que se pode entender por Estado e, mais do que isto, a devoção da sociedade a esta instituição. HOBBS (2006) entendia o Estado como um contrato, como um pacto social, no qual a

28 “Todos os Estados que existem e já existiram são e foram sempre repúblicas ou principados” (Maquiavel, 2006, p.29)

29 O Autor ainda atribui a designação de *Leviatã*, ao Estado, fazendo uma analogia com o monstro bíblico descrito por Jó (41), que resguarda poderes absolutos e supremos, capaz de fazer qualquer homem tremer diante de seus infinitos poderes.

30 Platão discorre sobre o tema do Estado em seus escritos, principalmente no livro a *República*.

societas civilis se uniria mediante acordo de vontades para satisfazer um determinado bem comum, considerando, sempre, a possibilidade de o conjunto do tecido social fazer frente à agressões externas³¹. O nascimento do Estado, portanto, em HOBBS (2006) está alicerçado nos pilares de contrato social, de artificialidade, de segurança social decorrente de iminentes agressões externas. No entanto HOBBS (2006) justifica o contrato social que faz surgir o Estado apenas como forma de legitimar o poder do príncipe, ou como forma de justificar o Estado Absolutista³². O absolutismo, por conseguinte, ainda não concede prerrogativas aos cidadãos de liberdade, segurança jurídica e proteção a propriedade privada, tão defendidas pelo Estado Moderno conforme lições de Rousseau e Locke³³.

ROUSSEAU (2006), corrobora do entendimento de HOBBS (2006), no sentido de que o Estado não decorre de uma concepção natural humana, mas sim de um pacto celebrado entre os seus integrantes³⁴, aliás, pormenorizado em sua obra: “Do contrato

31 “A única maneira a de instituir um tal poder comum, capaz de defender os homens das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda a sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembléia de homens como representantes de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua praticar ou levar a praticar em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns; todos submetendo-se assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões a sua decisão. Isto é mais que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão, assim unida numa só pessoa se chama de Estado, em latim civitas. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes – com toda a reverência – daquele deus mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Graças à autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe atribuído o uso de gigantesco poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no domínio da paz em seu próprio país, e da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros.” (HOBBS, 2006, p. 130/131)

32 “O portador do Leviatã não tem responsabilidade nenhuma, de natureza contratual, perante os membros da sociedade política. Suas condutas, dessa forma, são irrepreensíveis, sempre. Não tem sentido questionar a justiça ou não de seus comandos, cabendo ao súdito apenas obedecer”. (COELHO, 1992, p. 28)

33 “Com efeito, Hobbes entra em cena e escreve o Leviatã, a obra clássica do absolutismo, o mais engenhoso tratado de justificação dos poderes extremos, servidos de uma lógica perversa, em que a segurança sacrifica a liberdade e a lei aliena a justiça, contanto que a conservação social de que é fiador o monarca seja mantida a qualquer preço” (BONAVIDES, 2007, p. 36)

34 “Achar uma forma de sociedade que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual unindo-se cada um a todos, não obedeça todavia senão a si mesmo e fique tão livre quanto antes.[...] Imediatamente, em lugar da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantos são os votos da assembléia, o qual desse mesmo ato recebe a unidade, o Eu comum sua vida e vontade. A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava noutro tempo o nome de cidade, e hoje se chama república, ou corpo político, o qual é por seus membros

Social”. ROUSSEAU (2006) entendia o Estado como uma instituição suprema garantidora da liberdade de seus indivíduos³⁵, divergindo de HOBBS no que diz respeito ao poder do soberano, sustentáculo do Estado Absolutista, lançando as bases do Estado moderno, através da liberdade, democracia e república. Já para LOCKE (2006), o Estado existe como uma forma de controle dos anseios da iniciativa privada, no sentido de promover a justiça social através da imparcialidade e da proteção da propriedade privada, a qual considera direito natural do ser humano. LOCKE, efetivamente, foi o precursor do Estado Moderno³⁶ e da corrente filosófica antagônica ao absolutismo hobbesiano, no sentido de que este autor atribui o exercício do Poder a todos, ou seja, destitui-se a monarquia absolutista, e dá-se ao povo através da república democrática o poder de se auto governar.

Segundo BOBBIO (2004) Hegel não concordava com a conotação de que o Estado era formado por um pacto, pois para o autor o Estado se confunde com a própria sociedade civil. O alicerce teórico hegeliano se baseava no modelo aristotélico, “*para o qual o Estado é o prosseguimento natural da sociedade familiar, de sociedade doméstica ou família*” (p. 45), correspondendo portanto à natureza social do homem. Este posicionamento é compartilhado por Bodin, quando afirma que o Estado é a sociedade civil, ainda que sem organismos ou instituições, desde que guardada sua pedra fundamental: a família. HEGEL (1997) deixa clara a necessidade de o Estado proteger a segurança, da propriedade e da liberdade de seus cidadãos, pois este é o fim supremo que unifica a própria sociedade. O estado somente é dotado de uma finalidade quando ela passa

chamado de Estado quando é passivo, soberano se ativo, poder se comparam a seus iguais. A respeito dos associados, tomam coletivamente o nome de povo, e chamam-se particularmente de cidadãos, como participantes da autoridade soberana, e vassallos, como submetidos às leis do Estado. Esses termos porém se confundem muitas vezes e se tomam um por outro; basta sabe-los distinguir quando se empregam com toda a sua precisão.” (Rousseau, 2006, p. 29/30)

35 “A família é pois, se assim o quereis, a norma primitiva das sociedades políticas: o cabeça é a imagem do pai, o povo a dos filhos; e havendo todos nascidos iguais e livres, só a proveito comum alienam sua liberdade. A diferença toda é que na família o amor que o pai tem aos filhos paga os cuidados que ele lhes dispensa; e no Estado, o jubilo de governar supre o amor que a seus povos não dedica o maioral político.” (Rousseau, 2006, p. 22)

36 “O pacto social não criaria nenhum direito novo, que viesse a ser acrescentado aos direitos naturais. O pacto seria apenas um, acordo entre indivíduos, reunidos para empregar sua força coletiva na execução das leis naturais, renunciando a executa-las pelas mãos de cada um. Seu objetivo seria a preservação da vida, da liberdade e da propriedade, bem como a repressão às violações desses direitos naturais. Assim, em oposição às idéias de Hobbes, Locke acredita que, através do pacto social, os homens não renunciam aos seus próprios direitos naturais em favor do poder do governante.” (LOCKE, 2006, p. 19)

por estes elementos, sendo a sociedade civil, a constituída pelos indivíduos o fim supremo do Estado³⁷.

No entanto, apesar do clarividente sucesso do termo maquiavélico com o passar dos séculos, a discussão que persiste sobre o tema consiste na efetividade da ocorrência de um rompimento com o velho regime, ou seja, se a utilização do termo Estado para as antigas formas de estruturação social era possível, ou se tratava-se de expressão exclusiva desta instituição descrita por Maquiavel e seus sucessores seiscentistas.

Os argumentos daqueles que pregam a continuidade³⁸, apoiados por idéias aristotélicas, ou por autores como ROUSSEAU (2006) e MONTESQUIEU (2006), de que ainda que não sob esta forma estas instituições sociais eram organizações políticas, ou reuniões humanas sob um determinado território, o que se constitui, em síntese, a essência do Estado Moderno e portanto, não havia qualquer rompimento com a história. No entanto, filiamo-nos, para fins deste estudo à corrente descontinuista³⁹, segundo a qual o Estado moderno apresenta elementos que o individualizam. Não obstante a delimitação conceitual que adiante se traçará, deve-ser evidenciado o fato de que segundo esta corrente o estado moderno é dotado de autonomia caracterizada plena soberania do Estado por si e com relação a terceiros, caracterizando uma diferenciação plena e inequívoca entre o Estado em si e a sociedade civil⁴⁰. Além disso, o Estado monopoliza a força e se encarrega (recebe a competência) de administrar determinadas atividades ou de prestar alguns serviços públicos, talvez justificando sua autoridade e sua força coercitiva.

37 “A associação como tal é o verdadeiro fim, e o destino dos indivíduos está em participarem de uma vida coletiva” (HEGEL, 1997, p. 205)

38 Norberto BOBBIO (2002), separa as doutrinas acerca do rompimento com o antigo regime em argumentos a favor da continuidade e argumentos em favor da descontinuidade.

39 “Quem descreveu com extraordinária lucidez este fenômeno foi Max Weber, que viu no processo de formação do Estado Moderno um fenômeno de expropriação por parte do poder público dos meios de serviço como as armas, fenômeno que caminha lado a lado com o processo de expropriação dos meios de produção possuídos pelos artesãos por parte dos possuidores de capital. Desta observação deriva a concepção weberiana, hoje tornada *communis opinio*, do Estado moderno definido mediante dois elementos constitutivos: a presença de um aparato administrativo com a função de prover à prestação dos serviços públicos e o monopólio legítimo da força (Bobbio, 1992, p. 69)”

40 O conceito de sociedade civil, dissociado do Estado, é aquele adotado por Marx de classe social que dissociado do Estado o utiliza para exercício do Poder (BOBBIO, 2002), não obstante as considerações hegelianas de identidade conceitual entre Estado e sociedade civil.

Este posicionamento, na verdade, se coaduna com as definições de LOCKE (2006), ROUSSEAU (2006), HOBBS (2006) e outros filósofos que deram fundamento à revolução francesa e ao término do *ancién regime*. É o surgimento inequívoco do governo das leis.

Independentemente do “nome da coisa” ou do mérito dos argumentos alinhavados a favor de uma tese ou de outra, é importante deixar assentado que o Estado moderno é uma inovação. A começar pelo fato de que no feudalismo, o Poder é individualizado – encarna-se num homem que concentra na sua pessoa os instrumentos da potência e a justificação da autoridade (poder carismático, na acepção de Weber). Como contraponto, no Estado Moderno a dominação passa a ser racional legal, definida por Weber como aquela decorrente de estatuto, sendo seu tipo mais puro a “dominação burocrática”, onde qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma; ou seja, obedece-se não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer.” (STREK e MORAIS, 2004, p. 26)

Na verdade, a passagem do medievo para o moderno implica em um novo enfoque da sociedade com relação ao Estado. Desde a “Queda da Bastilha” o mundo vive na “Era dos Direitos” (BOBBIO, 1992), no qual a relação fundamental estabelecida entre governante e governados passa a ser visualizada eminentemente pelo ângulo destes. Há uma inversão de preceitos fundamentais que regem e constituem a sociedade moderna, os direitos exercem cotidianamente sua supremacia com relação aos deveres, e, *nessa inversão da relação entre indivíduo e Estado, é invertida também a relação tradicional entre direito e dever. Em relação aos indivíduos, doravante, primeiro vêm os direitos, depois os deveres; em relação ao Estado, primeiro os deveres, depois os direitos*” (LOCHE, 2006, p. 31). A verdadeira mudança, ou o rompimento de que trata BOBBIO (1992), na verdade diz respeito a este novo formato estatal. Um Estado que possui mais deveres para com seus cidadãos do que direitos, um estado que protege os direitos de seus cidadãos, um Estado

justo e moderado que cria seus próprios instrumentos de controle e de defesa das prerrogativas e direitos de seus súditos.⁴¹

O poder⁴² deixa de ser monopólio do soberano, para ser exercido de forma unívoca pelo povo. O Povo, contudo, exerce este poder através de representantes, através de normas feitas por estes representantes, através e em última análise da liberdade de se auto gerir. Ao assumir o poder e em nome da estabilidade política, o povo abdica de parcela de sua liberdade em nome do Estado, outorgando o controle de suas vidas ao sistema jurídico estatal. Enquanto as normas forem produzidas executadas e justas, o sistema democrático estará salvo, a sociedade estará preservada e o Estado preservado. Onde a vontade de um for soberana sobre a vontade das normas, então o sistema sucumbirá, conforme nos ensina PLATÃO: *“Onde a lei é súdita dos governantes e privada de autoridade, vejo pronta a ruína da cidade [do estado]; e onde, ao contrário a lei é senhora dos governantes e os governantes seus escravos, vejo a salvação da cidade.”* (PLATÃO in Bobbio, 1986, p. 96)

O exercício do poder num estado moderno depende sobremaneira do exercício do poder legislativo, da criação de leis, da formatação de normas de conduta e de regras de procedimentos. A única forma de se enaltecer o princípio da igualdade, e mais do que isto o princípio da isonomia, é fazendo com que as leis sejam soberanas sobre a vontade dos governantes e representem com fidelidade a vontade dos súditos.

Analisando sobre esta ótica, Hans Kelsen (2005) formula um conceito de Estado, o que para fins acadêmicos se traduz mais precisamente numa definição de Estado Moderno, consubstanciado em ordenamento jurídico⁴³. Para Kelsen o Estado é uma

41 “Começa então o capítulo da limitação do poder; do Homem-povo, do Homem-cidadão, do Homem-político, do Homem que faz a lei, que governa que se deixa governar, que cria a representação, que toma consciência da legitimidade, que é poder constituinte e poder contido.” (BONAVIDES, 2007, p. 38)

42 Aquilo que “Estado” e “política” tem em comum é a referência ao fenômeno de poder. Do grego Kratos, “força”, “potência”, e “arché”, “autoridade” nascem os nomes das antigas formas de governo, “aristocracia”, “democracia”, “oclocracia”, “monarquia”, “oligarquia” e todas as palavras que gradativamente foram sendo forjadas para indicar formas de poder, fisiocracia, burocracia (...) Não há teoria política que não parta de alguma maneira, direta ou indiretamente, de uma definição de “poder” e de uma análise do fenômeno do Poder. (BOBBIO, 1986, p. 76/77)

43 “Como não temos nenhum motivo para supor que existam duas ordens normativas diferentes, a ordem do Estado e a sua ordem jurídica, devemos admitir que a comunidade a que chamamos de Estado é a sua ordem jurídica.” (KELSEN, 2005, p. 263)

organização de pessoas com uma determinada finalidade: possibilitar a vida em comum. A esta organização, a esta ordem, Kelsen chama de Estado, no entanto, faz a ressalva de que esta ordem nada mais é do que a ordem jurídica. O Autor ainda vai além, dizendo com clareza que seja qual for o conceito que se dê ao Estado, este será, sempre, essencialmente jurídico. Ainda que se fale no Estado como uma unidade sociológica fruto da interação entre as pessoas e da vontade ou interesse comum, será a ordem jurídica o elo fundamental desta sociedade pois refletirá também em seu conteúdo a chamada vontade comum, ou a simbiose cultural. Até o argumento de HOBBS (2006) de que o Estado é uma ordem de dominação, independentemente das leis é contraposto por KELSEN (2005), quando este diz que as relações de dominação nas interações interpessoais ou nas relações entre estado e súditos, dependem de um elo único de força e coerção. O exercício desta força e desta coerção é sempre vai ser a ordem jurídica. *“Essa ordem jurídica, considerada como um sistema de normas válidas, é essencial também para o conceito sociológico de dominação aplicado ao Estado, pois mesmo a partir de um ponto de vista sociológico, apenas uma dominação considerada “legítima” pode ser concebida como “Estado”* (KELSEN, 2005, p. 270)

BOBBIO (1992), por sua vez, critica este posicionamento de KELSEN (2005) afirmando que trata-se de um conceito simplista que não concebe as multifaces do Estado. Resumir o Estado a um ordenamento é desconsiderar aspectos sociais e culturais das pessoas que o integram, é desconsiderar pontos fundamentais da sua essência, o que desnaturaria o conceito⁴⁴. Conceituar o Estado como ordem jurídica seria chamar uma simples Constituição de Estado, seguindo o raciocínio de BOBBIO.

Realmente, em essência o Estado Moderno é uma **organização** social, é uma **ordem, e esta ordem é jurídica**. A existência de outros elementos sociológicos constitutivos, como povo, território, soberania, etc, não exclui sua essência, pelo contrário, a reafirma, pois em essência o Estado é ordem jurídica.

44 “De todas teses kelsenianas, a da redução radical do Estado a ordenamento jurídico foi a que teve menor fortuna. Com a transformação do puro Estado de direito em Estado social, as teorias meramente jurídicas do Estado, condenadas como formalistas, foram abandonadas pelos próprios juristas. Com isso recuperam vigor os estudos de sociologia política, que têm por objeto o Estado como forma complexa de organização social (da qual o direito é apenas um dos elementos constitutivos).” (BOBBIO, 1992, p. 57)

Este entendimento é corroborado e complementado por BONAVIDES (2007), ao afirmar que o requisito essencial do Estado Moderno que o liberta do absolutismo é a transição, ou sua transformação em Estado Constitucional, em ordem; o poder é transferido das pessoas às leis⁴⁵.

DALLARI (2002, p. 118), no entanto, é quem, à rigor, apresenta o conceito mais completo quando afirma que “*o Estado é a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território.*”, sendo este conceito, aquele que será adotado para definir o Estado nas seções seguintes.

2.2. DO ESTADO CONSTITUCIONAL – O GOVERNO DAS LEIS

Estabelecido que o Estado Moderno é ordenamento jurídico soberano que visa o bem comum de um povo situado em um território, é Estado Constitucional, resta definir suas peculiaridades e elementos essenciais, para posteriormente se evidenciar sua vinculação à burocracia.

Pois bem, o Estado conforme anteriormente definido sempre foi constituído e ordenado por regras, sejam estas naturais ou criadas pelo próprio homem. Mesmo os Estados medievais eram constituídos por normas jurídicas que vinculavam a conduta dos súditos e dos governantes. No entanto o Estado moderno apresenta uma característica fundamental: a existência de uma lei maior que vincula conduta de toda a nação, o que inclui o consentimento do soberano. Quando o regime absolutista entra em declínio, e as idéias modernas fazem surgir a Revolução Francesa, inaugura-se a época dos direitos fundamentais e do constitucionalismo⁴⁶. O direito deixa de ser monopólio pessoal do rei, passando a ser propriedade legítima das leis. “*São as leis e não as personalidades, que*

45 Verifica-se, portanto que a premissa capital do Estado moderno é a conversão do Estado absoluto em Estado constitucional; o poder já não é de pessoas mas de leis.

46 Da esfera das idéias se desce às esferas das instituições. De tal sorte que a filosofia, como ciência política, opera a partir daí a primeira grande mudança nas bases sobre as quais se havia levantado até então o Estado Moderno em sua feição institucional. A mudança havida dá começo à idade do constitucionalismo, tão pródigo de sucessos, tão relevante nos seus fatos históricos, tão determinante nos recuos que fazem o direito da força ceder à força do Direito. (BONAVIDES, 2007,p. 40)

governam o ordenamento social político. A legalidade é a máxima de valor supremo e se traduz com toda a energia no texto dos Códigos e das Constituições.”(BONAVIDES, 2007, p. 41)

O Estado Constitucional pode ser classificado em três distintas modalidades, segundo BONAVIDES (2007): o Estado constitucional da separação dos poderes ou também denominado Estado Liberal, o Estado constitucional dos direitos fundamentais ou Estado social, e o Estado constitucional da democracia participativa ou Estado democrático-participativo. Com efeito, não se trata de hipóteses estatais sucessivas ou extemporâneas mas sim formas de Estados modernos, ou de estados constitucionais que convivem em conjunto cada qual com suas peculiaridades e elementos identificadores. A definição da inter-relação entre o Estado, seus jurisdicionados e sua norma fundamental, identifica a qualificação de sua burocracia e a força normativa arraigada no seio da sociedade.⁴⁷

O Estado Liberal tem seu início com as revoluções do século XVIII. A Revolução Francesa, principalmente, ao proclamar a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, em 22 de agosto de 1793, inaugura um novo capítulo da história mundial, enaltecendo a liberdade acima de qualquer outro direito e como consequência lógica a legalidade, a segurança jurídica e a república. Na verdade, além de elevar os princípios da liberdade e da legalidade acima dos poderes divinos e pessoais dos governantes do *ancien regime*, fundando, portanto o Estado de Direitos, o Estado Liberal recria instituições ultrapassadas e envelhecidas, mobilizando as classes sociais e a nação como um todo e repartindo o poder, antes único, em esferas diferentes dentro do Estado. Ao se ler o preâmbulo da Carta, identifica-se com clareza a intenção do legislador renascentista em tripartir o Poder, sem

47 Quando o povo incorpora a alma da Nação, toma consciência do destino, proclama os elementos espirituais da identidade ou se revela nas qualidades morais e nas virtudes associativas da cidadania, esse povo é imortal. O tempo inimigo dos impérios e das civilizações, passa; mas o povo, criador da nacionalidade formada com o tecido da fé, o poder das idéias, o cimento da tradição, a presença dos valores, a memória e o sangue dos antepassados, esse povo jamais passará. Ele é esperança, abnegação, constância, sacrifício e fraternidade. Vivendo na oscilação das alegrias e das dores, dos triunfos e dos reveses, dos avanços e dos recuos, e acima de tudo, presente na comunhão de princípios e aspirações, o povo, enfim, sintetiza a Nação em seu teor vocacional de perpetuidade. Tem, portanto, tudo para se resguardar e sobreviver e atravessar as incertezas, os óbices, as adversidades que, não raro, procuram apagar as luzes do seu caminho na direção do porvir. (BONAVIDES, 2007, p. 39)

aliená-lo do povo.⁴⁸ Mais do que isto no corpo da Declaração, precisamente, no artigo 16º, consegue-se identificar o preceito de que o Estado moderno somente irá existir, enquanto houver separação dos poderes (evitando o arbítrio de um único detentor do poder) e garantia de exercício de direitos (estes sempre prescritos em uma Constituição), senão vejamos:

XVI - Toda a sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição.⁴⁹

O Estado Liberal, na verdade, inaugura a vinculação das condutas humanas à lei, pois a lei é a fonte de todo o poder. Historicamente, como bem esclarece BONAVIDES (2007) esta adstrição do governante à constituição e a crença de que o positivismo jurídico deveria ser respeitado como forma de garantia da liberdade não foi um norte sempre seguido. A transição do absolutismo monárquico ao estado de direito foi tumultuada, violenta e longa. Tanto o é, que FAORO (2000) deixa claro em seus escritos que a forma mais bem acabada do Estado absolutista é Portugal da metade do século XIX, época na qual os Estados Unidos da América e a França já cultuavam a democracia e o Estado de Direito.⁵⁰

48 Os representantes do povo francês, reunidos em Assembléia Nacional, tendo em vista que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos, resolveram declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que esta declaração, sempre presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre permanentemente seus direitos e seus deveres; a fim de que os atos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, podendo ser a qualquer momento comparados com a finalidade de toda a instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reivindicações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade geral.

Em razão disto, a Assembléia Nacional reconhece e declara, na presença e sob a égide do Ser Supremo, os seguintes direitos do homem e do cidadão:

49 USP (Brasil). Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: França: 23 de agosto de 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html>. Acesso em: 23 jan. 2008.

50 O centro de gravidade desse estado constitucional, sob a figura de Estado Liberal, fora positivamente a lei, o código, a segurança jurídica, a autonomia da vontade, a organização jurídica dos ramos da soberania, a separação dos poderes, a harmonia e equilíbrio funcional, do legislativo, executivo e judiciário, a distribuição de competências, a fixação de limites à autoridade governante; mas fora por igual abstratamente o dogma constitucional, a declaração de direitos, a promessa programática a conjugação do verbo “emancipar” sempre no futuro, o lema liberdade, igualdade e fraternidade – enfim a aqueles valores superiores do bem comum e da coisa pública, a res publica, que impetrariam debalde durante a vigência das primeiras cartas constitucionais a sua concretização, invariavelmente

O Estado Constitucional dos direitos fundamentais é a consequência lógica da evolução do Estado de Direito ou do Estado Liberal. Naquele, a força máxima da constituição da sociedade estava no princípio da liberdade. A declaração de 1793, é uma declaração de liberdade do homem, soltando-se as amarras medievais e absolutistas, declarando-se que todo homem tem o direito a uma vida digna e livre de despotismos e autoritarismos. Neste novo Estado Constitucional a liberdade já está declarada, escrita e estabelecida, o novo paradigma a ser alcançado é a justiça social. O Estado dos Direitos Fundamentais, como o próprio nome diz, busca a reestruturação da nação através da identificação de seus próprios fundamentos essenciais, os motivos que levaram os homens a celebrarem o pacto social, as razões pelas quais os cidadãos abdicam de parcela de seu livre arbítrio, ou seja obter a justiça social.

Segundo BONAVIDES (2007) os alicerces teóricos do Estado Constitucional dos Direitos Fundamentais são consolidados pelo socialismo utópico, de Owen, Fourier e Saint-Simon; e no socialismo científico, de Marx e Engels; o que traduziria sua nova denominação de Estado Social. Esta nova forma social seria o reflexo direto da crítica à severidade do capitalismo, e seu modo de produção. A evidenciação da mais-valia por MARX (1996) traz toda a carga teórica de injustiça social existente na exploração do proletariado pela burguesia. A liberdade por si só deixa de ser um elemento suficiente para satisfazer os anseios da nação. A crítica à luta de classes e aos conflitos sociais originados do socialismo utópico e científico, influenciam diretamente o constitucionalismo e a forma do Estado Moderno.

A característica fundamental desta modalidade de Estado é que a constituição traz consigo uma carga muito densa de valores. Não se declara o direito, mas sim se legitima programaticamente o exercício de valores, se enaltece o fundamento dos direitos e da própria sociedade. O esplendor máximo do Estado Social, segundo BONAVIDES (2007) está na elevação dos direitos humanos (direitos fundamentais) à categoria de princípios e fundamentos do Estado, sendo inclusive inseridos na constituição. *“De seu conjunto se infere um valor supremo que governa a teleologia da Sociedade e do Direito, em*

negligenciada, ou procrastinada em se tratando de favorecer e proteger as camadas mais humildes da sociedade (BONAVIDES, 2007, p. 44)

derradeira instância: o princípio da dignidade da pessoa humana. Não há outro superior. O Estado constitucional nele inspirado se acerca da perfeição de seus fins, se estes puderem ser concretizados.”(p. 51)

Estado Constitucional Democrático Participativo, por sua vez, é a confluência dos Estados anteriores, Liberal e Social, os quais alicerçados no binômio liberdade e justiça garantem à nação o exercício de suas garantias e direitos fundamentais. No entanto, acresce-se nesta modalidade estatal a questão relativa à retomada da legitimidade do exercício do poder e da alienação social gerada por teorias de globalização e neoliberalismo (BONAVIDES, 2007). Trata-se, na verdade, de um Estado utópico e programático que possui princípios como normas fundamentais de estruturação social, acrescidos à possibilidade, dever e direito do povo de ditar as regras que guiarão a conduta social. Somente o Povo pode se auto-governar, sendo que este auto-governo só pode ser implementado via Constituição. Esta, sempre legítima e democraticamente instituída.⁵¹

Não obstante a classificação anteriormente delineada, interessa-nos para este estudo a transição do Estado Medieval para o Estado Moderno, e a vinculação direta e legítima do Estado Moderno ao Constitucionalismo que se traduz, em outras palavras no Governo das Leis. Alie-se a este fato, o princípio da democracia, no qual o Povo é a constituição e a constituição é o povo. A nação tem a capacidade de legitimar a norma fundamental a qual consistirá na ordenação da sociedade. Portanto, estamos tratando, na verdade de um Estado Liberal, com características de Estado Social fixadas no princípio da democracia, ou seja, Estado Democrático de Direito. Logo, deve ser esclarecido que o Estado Democrático de Direito alcança sua plenitude com o governo das leis democraticamente instituídas.

Pois bem, considerando que a democracia, está adstrita ao governo perpetuado por leis, e as leis representam a capacidade humana de se auto-gerir, seria correto afirmar que o esplendor da evolução cultural da humanidade é esta capacidade de se auto-governar, a vocação política e social de estabelecer regras que regerão o convívio social. A norma

⁵¹ “O Povo é a Constituição, a Constituição é o Povo; os dois, com o acréscimo da soberania, compõe a santíssima trindade política do poder. Mas não de qualquer poder, senão daquele traz a inviolabilidade, a grandeza ética, a fundamentalidade da Democracia participativa.” (BONAVIDES, 2007, p. 57)

fundamental, Carta Magna de Direitos Fundamentais, a Constituição Primeira de Normas de um Estado Moderno é, portanto, pedra fundamental de qualquer sociedade organizada, que se libertou da impulsividade da sobrevivência (ou do mundo da Caverna de PLATÃO, 2006) e se adequou à racionalidade humana individual em todas as suas formas. O Estado tal qual como foi concebido posteriormente à revolução das idéias na França no século XVI, rege-se por ideais próprios no qual a norma se sobrepõe na vontade do soberano, no qual o direito é superior à própria tradição, no qual a valoração do “ser” é maior do que a do “ter”. Quando ROUSSEAU (2006) descreveu o pacto social, quando MONTESQUIEU (2006) traçou as diretrizes da tripartição dos poderes, o Estado Moderno não havia se consolidado em toda a sua plenitude pois recente, mas já se regia por normas impessoais, eficientes e dissociadas da vontade de seu executor.

Ora, estas tais normas impessoais, eficientes enquanto reguladoras de condutas e dissociadas da vontade de seu executor, em conjunto nada mais são que a dominação racional-legal pregada por WEBER (2004) como técnica administrativa burocrática para comandar uma organização.

Quando nasce o Estado de Direito ou o Estado Constitucional, portanto, nasce a forma social regida por normas, por regras criadas pela sociedade, que, ao menos em tese, representam a vontade da maioria, e portanto, se legitimam por vontade popular. Esta é a gênese, também, do Estado Brasileiro, e de sua Carta Maior. Uma das frases mais emblemáticas da Democracia Brasileira é a que consta do preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, a qual se subscreve na íntegra:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

Esta pequena frase reflete a idéia de que a sociedade brasileira, irá se reger em torno de uma única norma, a qual será o substrato teórico e fundamental de outras normas,

regulamentando e limitando as condutas sociais. Na verdade, grosso modo, abstraindo-se toda a carga teórica e o caráter político desta declaração de direitos, verifica-se que trata-se de norma que afirma que a burocracia irá reinar no controle do Estado. Que um sistema de normas, e não um indivíduo, outorgará e retirará o Poder, sem qualquer distinção à pessoa que exerce o cargo, num verdadeiro Estado Democrático de Direito.

A burocracia é, neste sentido, a forma pela qual se viabiliza o governo das leis. É a forma pela qual o poder é abstraído do governante, como no estado absolutista, e é passado à constituição, legitimamente criada pelo Povo.

2.3. BUROCRACIA E ESTADO DE DIREITO – O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA (PROTEÇÃO À CONFIANÇA)

A visualização da vinculação existente entre burocracia e Estado Constitucional ou Estado Moderno restou evidenciada no capítulo precedente. No entanto, a cognoscência do fenômeno burocrático com o Estado só se completa com a vinculação da burocracia à Constituição do Estado. Na verdade, trata-se do estudo da resposta à pergunta: por quê o estado de direito é intimamente ligado à burocracia? Qual o fundamento teórico desta íntima ligação?

Conforme explicado no *Capítulo I*, administrativamente, burocracia é um método de gestão impessoal e eficaz que visa a formalizar e dar segurança ao administrador da organização. Nas palavras de ATALIBA (1998), “o Direito é por excelência, acima de tudo, instrumento de segurança”⁵², e neste exato sentido, se entrelaça intimamente com a burocracia como método de gestão social e de regulamentação impessoal de condutas humanas. Esta segurança tão intrinsecamente relacionada ao direito na verdade consiste em um princípio, em uma regra fundamental, em um alicerce único, indelegável e inafastável de qualquer ordenamento jurídico, qual seja o princípio da segurança jurídica.

⁵² “O direito é por excelência, acima de tudo, instrumento de segurança. Ele é que assegura a governantes e governados os recíprocos direitos e deveres, tornando viável a vida social. Quanto mais segura uma sociedade, tanto mais civilizada. Seguras estão as pessoas que têm a certeza de que o direito é objetivamente um e que os comportamentos do Estado ou dos demais cidadãos dele não discrepam.” (ATALIBA, 1998, p. 156/157)

Não se pode afirmar com a absoluta certeza a data em que o princípio da segurança jurídica foi inserido nos ordenamentos jurídicos das mais diversas nações, no entanto, sob uma certa margem de confiabilidade lógica, pode-se afirmar que a norma ganha força quando nasce o Estado de Direito. Nas formatações estatais medievais, estamentais e absolutistas, a segurança jurídica da população estava sujeita à chancela do soberano, sendo a palavra final deste o único instrumento que se poderia, ainda que relativamente, obter parcela de segurança. A Magna Carta de 1215, historicamente, talvez tenha sido o primeiro documento humano a trazer em seu bojo alicerces do princípio da segurança jurídica. Marco do constitucionalismo moderno, esta Carta “assegurava” aos jurisdicionados o direito de serem julgados por processos judiciais justos em eventuais acometimentos de infrações, limitando, portanto o poder do soberano sobre a vida, a propriedade e liberdade de seus cidadãos. No entanto foi a Declaração de Direitos do Homem de 23.08.1789⁵³, carta diretriz constitucional que trouxe as primeiras formas indiretas do princípio, principalmente nos artigos 5º e 6º:

Art. 5º. A lei não proíbe senão as ações nocivas à sociedade. Tudo que não é vedado pela lei não pode ser obstado e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordene.

Art. 6º. A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos e igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.⁵⁴

O princípio da segurança jurídica pode ser extraído desta Declaração renascentista como uma vedação à surpresa, como um referendo à previsibilidade de condutas e de ações do soberano. O princípio da segurança jurídica como essência do princípio republicano em

53 USP (Brasil). Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: França: 23 de agosto de 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html>. Acesso em: 23 jan. 2008.

54 USP (Brasil). *idem*.

Geraldo ATALIBA (1998)⁵⁵ alicerçado na legalidade, liberdade, previsibilidade, democracia e responsabilidade política, trata-se na verdade, de enlace essencial de qualquer sistema constitucional que tenha sua gênese nas declarações de direitos francesa ou na declaração de direitos americana.

No Brasil a Constituição de 05.10.1988 traz consigo diversos elementos do princípio da segurança jurídica, apesar de não o “declarar” expressamente. Por exemplo, no preâmbulo (Carta de Intenções) existe o elenco da segurança como direito inviolável; no artigo 5º, já no caput e em sua composição com o inciso II, a legalidade explicita a força normativa principiológica, assim, como os incisos XXXIX, XL, LI, LII, LIV e LV. Todavia, é a prescrição de que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, constantes do inciso XXXVI do próprio artigo 5º que traz a lume a essência do princípio: a confiabilidade e a previsibilidade dos atos normativos e sua vinculação na atuação pública e privada.

A ausência de previsão legal do princípio da segurança jurídica não é um privilégio brasileiro, também na França e na Alemanha, as Cartas Constitucionais estão desprovidas da expressão “Segurança Jurídica”. No entanto suas Cortes Supremas como expõe SARLET (2005) reconhecem o princípio como intrínseco ao ordenamento jurídico dos seus respectivos países.⁵⁶ O Supremo Tribunal Federal brasileiro, há muito, tem entendido que o princípio da segurança jurídica faz parte da Constituição Brasileira de 88,

55 “O quadro constitucional que adota os padrões do constitucionalismo – do ideário francês e norte americano instalado no mundo ocidental, nos fins do século XVIII – e principalmente a adoção de instituições republicanas, em inúmeros Estados, cria um sistema absolutamente incompatível com a surpresa. Pelo contrário postula absoluta e completa previsibilidade da ação estatal pelos cidadãos e administrados. É que o legislador atua representando o povo e expressando seus desígnios. Seu trabalho é necessariamente público e desenvolvido em clima de amplo debate. Os negócios do Estado são públicos, salvo raras exceções previstas em lei.” (ATALIBA, 2000, p. 171)

56 “Certo é que havendo ou não menção expressa a um direito a segurança jurídica [em documentos internacionais] de há muito, pelo menos no âmbito do pensamento constitucional contemporâneo, se enraizou a idéia de que um autêntico Estado de Direito é sempre também – pelo menos em princípio e num certo sentido – um estado da segurança jurídica, já que, do contrário, também o “governo das leis” (até pelo fato de serem expressão da vontade política de um grupo) poderá resultar em despotismo e toda a sorte de iniquidades. Com efeito, a doutrina constitucional contemporânea, de há muito, e sem maior controvérsia no que diz com este ponto, tem considerado a segurança jurídica como expressão inarredável do Estado de Direito, de tal sorte que a segurança jurídica passou a ter o status de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito. Assim, para além de assumir a condição de direito fundamental da pessoa humana a segurança jurídica constitui simultaneamente princípio fundamental da ordem jurídica estatal e, para além desta da própria ordem jurídica internacional. (SARLET, 2005, p. 04/05)

evidenciando inclusive sua inter-relação direta com a própria forma do Estado democrático de Direito, quando afirma que “*este aspecto temporal diz intimamente com o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito*”.⁵⁷ Independentemente da inserção expressa do princípio da segurança jurídica na Constituição Federal de 05.10.1988, certo é que o comando normativo nela se inseriu intimamente, pois a ela é inclusive concomitante. Criando-se o Estado Democrático de Direito através da Constituição, ou legitimando sua existência por meio desta, o princípio da segurança jurídica nasce ou se refaz, dando confiança e credibilidade ao ordenamento posto.

Esclarecida a ligação íntima entre o princípio e o próprio Estado, cumpre-nos evidenciar seu significado mais preciso, principalmente a vinculação entre a segurança jurídica e a proteção à confiança. Apesar de sua aparente similitude e interdependência existem diferenças bem definidas já traçadas pela doutrina jurídica. Em síntese, proteger a confiança significa dotar atos e regras jurídicas de força normativa, de previsibilidade e possibilidade efetiva de cumprimento, enquanto que a segurança jurídica teria um caráter mais genérico, exatamente nos termos consolidados no artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal, de irretroatividade e vedação a pré-efeito de normas e respeito a atos jurídicos já consolidados pelo tempo (contra os quais, por força da prescrição ou decadência) seja impossível seu questionamento.

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela envolve a questão

57 EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO STF. PENSÕES CIVIL E MILITAR. MILITAR REFORMADO SOB A CF DE 1967. CUMULATIVIDADE. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS DO CONTRÁRIO E DA AMPLA DEFESA. (...) 3. A inércia da Corte de Contas, por sete anos, consolidou de forma positiva a expectativa da viúva, no tocante ao recebimento de verba de caráter alimentar. Este aspecto temporal diz intimamente com o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito. (...) Segurança concedida. (STF – Tribunal Pleno. Ministro Relator Carlos Britto. Julgado em 27.09.07.)

EMENTA: Recurso extraordinário. 2. Ação rescisória. Transposição de cargo. Processo seletivo anterior à CF/88. Homologação posterior. Ato administrativo controvertido à época. 3. Princípio da segurança jurídica. Aplicabilidade. Precedentes. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF – 2ª Turma. Ministro Relator Gilmar Mendes. Julgado em 14.02.06.)

dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualificam como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. (...) a outra de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação. Modernamente, no direito comparado, a doutrina prefere admitir a existência de dois princípios distintos, apesar das estreitas correlações existentes entre eles. Falam os autores, assim em princípio da segurança jurídica quando designam o que prestigia o aspecto objetivo da estabilidade das relações jurídicas, e em princípio da proteção à confiança, quando aludem ao que atenta para o aspecto subjetivo. (COUTO E SILVA, 2005, p. 4)

A doutrina de proteção a confiança nasceu na Alemanha como uma derivação do princípio da segurança jurídica, ganhando força jurídica nos países cujos ordenamentos jurídicos derivem do *civil law*. O constitucionalista português J. J. Gomes CANOTILHO (2004)⁵⁸ reitera ainda em sua obra o fato de o princípio da proteção à confiança ser parte integrante do Estado de Direito, como elemento constitutivo do próprio Estado, lhe dando força e segurança, mantendo a ordem, a calculabilidade e a previsibilidade de ações do Estado e de seus jurisdicionados.

Previsibilidade, confiança e segurança são elementos de uma teoria que tenta traçar um Estado moderno e eficaz, que prima pela impessoalidade administrativa e tenta dar efetividade aos princípios da justiça e a liberdade, os quais se constituem em bens jurídicos supremos, visualizados no tratamento legal da humanidade com igualdade e dignidade. Sem qualquer grande esforço interpretativo, não obstante as peculiaridades que serão tratadas na próxima seção percebe-se que, no Brasil, por força suprema da Constituição da República Federativa do Brasil, consolidada no fundamento estatal conceitual da segurança jurídica (composto pelos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança), a burocracia se consolida como único e indissociável elemento viabilizador da administração da máquina estatal, não só por suas características de impessoalidades e eficácia, mas pelo fato de que burocracia é, também, segurança

58 “O homem precisa de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito. Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção à confiança – andam estritamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio de proteção à confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos do ato” (CANOTILHO, 2004, p. 257)

jurídica. Este posicionamento é corroborado por STRECK e MORAIS (2004), quando afirmam que

A organização burocrática vem a ser o elemento fundamental que viabiliza os quatro outros elementos essenciais que cuja confluência resulta a realidade material do estado: o monopólio do sistema monetário, o monopólio do sistema fiscal, o monopólio da realização da justiça, a que se chega substituindo as jurisdições autônomas e a título próprio que dominavam o localismo medievo, pela moderna instituição de instâncias de uma grande unidade jurisdicional cujo vértice é o Estado e que age através de agentes do Poder Soberano-, e finalmente o exército nacional. (STRECK e MORAIS, 2005, p. 26)

STECK e MORAIS (2004) acrescentam ainda a idéia de que a burocracia é o elemento viabilizador de todo o sistema de poder que resulta na realidade material do Estado. Aliás, por características não só jurídicas como demonstrado a burocracia é indissociável do Estado, mas por razões históricas fundamentais, como adiante se verá.

CAPÍTULO III- HERANÇA BUROCRÁTICA BRASILEIRA

Para, finalmente, entender a burocracia brasileira, resta estudar o legado deixado por Portugal ao Brasil e as reformas havidas no último século que modelaram o sistema burocrático brasileiro. O estudo da burocracia que até o presente travamos já permeou os domínios da administração, da sociologia das organizações, da ciência jurídica e, em parte da própria ciência política, restando a pormenorização histórica do fenômeno burocrático brasileiro, o qual, diga-se está intimamente ligado a história do direito. Conjugando-se estas faces da ciência, talvez, se consiga sugerir, ainda que de maneira não exaustiva, a essência da burocracia nacional.

3.1. O LEGADO DE AVIS – BUROCRACIA COMO ESTAMENTO

No reinado de D. Fernando I (1367-1383), Portugal estava imerso no epicentro de uma revolução, de uma mudança de paradigma⁵⁹. Assim como ocorreu no restante da Europa, as revoluções burguesas contorcem as estruturas sociais até então dominantes no Ocidente. O reino português estava consolidado no apoio da nobreza, ávida por terras honorárias e títulos, já fortalecida pelas conquistas de guerras, consubstanciando-se na aristocracia medieval rural; e na burguesia, rica e em plena ascensão explorava o comércio sob as ordens e limitações reais, sem contudo gozar do prestígio desta aristocracia rural. Na segunda metade do século XIV a nobreza e a burguesia entram em conflito, a primeira pretendendo participar ainda mais das riquezas e benesses da corte, e a segunda através do reconhecimento de sua grandeza no reino, participando de maneira mais significativa da vida política portuguesa.

Pois bem, em 1383, *“a nobreza, ajudada pelo clero a ela coligado por interesses comuns, vigorosamente tecidos no manto monárquico, prepara o lance decisivo. Com o tratado de Salvaterra de Magos (2 de abril de 1383), assinado seis meses antes da morte*

⁵⁹ Declínio da nobreza e ascensão burguesa.

do soberano, D. Beatriz, a única filha de D. Fernando, casada com o rei de Castela, seria a sucessora nominal do trono, sob a regência da rainha-mãe, D. Leonor Teles, até que aquela tivesse um filho varão, reunindo no mesmo cetro os dois reinos, que se conservariam nominalmente.” (FAORO, 2000, p.45) Ou seja, a aristocracia rural subiria ao poder no reino português através de um aliança com Castela, o que gerou severas retaliações do restante das cidades portuguesas e das camadas sociais, levando o pequeno reino a dois anos de conflitos e guerras.

Após estes dois anos de conflitos sobe ao trono português D. João I iniciando a Dinastia de Avis (1385-1580). Ao pegar um país em crise econômica e social, mas principalmente com instabilidade política, busca conciliar os interesses da burguesia, fomentadora e patrocinadora de D. João, e da nobreza, enfraquecida pelas guerras mas sustentáculo social e político do reino. Astutamente, o rei chama tanto a burguesia urbana quanto a aristocracia rural a compor o reinado, cada qual cumprindo o seu papel específico. À burguesia seriam concedidas as ordens de exploração das viagens marítimas, promessa de lucro comercial português. À nobreza, seria reservada a administração conjunta do reino, através da descentralização decisória. Ou seja, a burguesia se torna sócia do Estado Português nas explorações marítimas, beneficiando-se do comércio por esta gerado, e a nobreza, passa a gerir o reino ao lado o próprio rei, sendo-lhe outorgado o direito de expedir documentos, alvarás, redigir as leis e editar as normas regulamentares das mais diversas atividades.⁶⁰ Nas palavras de Raimundo FAORO

“De senhor virtual do território eleva-se o Estado, em nome do rei, em agente econômico extremamente ativo (como forçava as casas senhoriais a lançarem-se nos empreendimentos comercial-marítimos), buscando na navegação oceânica e respectivos tráficos, bem como em certas atividades industriais novas as rendas que a terra já não lhe dá em montante que satisfaça às necessidades crescentes e que a contração econômica lhe nega no mercado interno. Para isso, o Estado se aparelha, grau a grau, sempre que a necessidade sugere, com a organização

⁶⁰ “A nobreza cedia todos seus privilégios ancestrais: no futuro, só lhe restaria ares cortesãos, despida a arrogância, pedir um lugar no governo, fonte única de poder, de prestígio, de glória e de enriquecimento. Por seu turno, a burguesia, orgulhosa de seus êxitos, sentirá, sem definir uma ideologia própria, que seu papel se reduz a agente do rei, o futuro insigne mercador da pimenta. Mas o soberano será, também ele, despojado de atribuições – perderá a marca de proprietário do reino, convertido em seu administrador, defensor e zelador: o principado eleva-se acima do príncipe.”(FAORO, 2000, p. 57)

político administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas.” (2000, p. 57)

Este é o ponto fundamental que começa a moldar a burocracia portuguesa e seu legado deixado ao Brasil. Exatamente a estrutura montada por D. João I, quando da revolução de Avis, para reestruturar o Estado, acomodar a burguesia, apaziguar os ânimos sociais e estabilizar a política, através da concessão de benesses à nobreza. Ainda hoje existem resquícios desta estrutura estatal perpetrada por D. João I, com a ampla gama de cartório, repartições públicas e tabelionatos existentes no país e a participação ativa da iniciativa privada nos interesses estatais.

No final do século XIV e início do século XV, a forma pela qual o Estado português mantinha as rédeas das explorações marítimas e controlava a vida social era a burocracia, essencialmente a quantidade de selos alvarás e documentos necessários ao desenvolvimento da atividade econômica no reino. As explorações marítimas eram quase que exclusivamente exploradas pela burguesia como instrumento comercial, sendo as terras ultra-marinas, eventualmente descobertas de propriedade real, em virtude das concessões estatais. Por outro lado, as concessões selos e alvarás, tão necessárias ao implemento de qualquer atividade econômica, eram fornecidos pela nobreza, detentora de cartórios e demais casas de selos régios. Ao estado, efetivamente, compete a função de banqueiro da burguesia, a defesa nacional, e a função de polícia administrativa real, fiscalizando o cumprimento de normas, e exigindo dos cidadãos a utilização dos serviços outorgados à aristocracia.

3.1.1. Burocracia como Estamento em Portugal

Ora, se a burguesia é sócia do rei no comércio ultra-marino, e a nobreza aristocrática é deste aliada na administração estatal, têm-se na verdade uma corporação que administra o poder. A esta corporação de poder dá-se o nome de estamento⁶¹.

61 O grupo que comanda, no qual se instala o núcleo das decisões, não é nas circunstâncias históricas em exame, uma classe, da qual o Estado seria mero delegado, espécie de comitê executivo. A classe se forma com a agregação de interesses econômicos determinados,

Ao desenvolver as expedições ultra-marinas em conjunto com o governo português a classe burguesa não passa a ter vantagens comerciais em relação à burgueses de outras terras, mas sim a controlar efetivamente a economia portuguesa. Nos séculos XIV a XVIII a economia lusitana iniciou o comércio de especiarias trazendo riquezas comerciais ao reino, e se consolidou como mercantilista extrativista, subjugando as colônias além mar, explorando o ouro e a prata destes países. Ou seja, Portugal conduziu seu desenvolvimento econômico dentro de uma lógica eminentemente mercantil, cujo controle era, no início compartilhado entre a burguesia e o Estado. Ou seja, o poderio econômico era compartilhado entre a burguesia e o Estado Português.

Por outro lado, o exercício da atividade econômica dependia de uma série de outorgas e concessões estatais, as quais em síntese consistiam na participação do soberano. Para a exploração de terras ultra-marítimas, o investidor burguês deveria obter alvarás, outorgas, selos e cartas régias de exploração, as quais eram concedidas pelo poder real mediante o pagamento de substancias quantias em dinheiro. Dentro da Revolução de Avis, como visto, a nobreza obteve o direito de conceder os alvarás, títulos e selos reais, obtendo do rei, na verdade, a concessão estatal administrativa dos cartórios. O desenvolvimento econômico português alicerçado na atividade empresarial burguesa estava intimamente ligada a uma estrutura cartorial e bacharelesca, a qual, por sua vez, não só mantinha a aristocracia, como remunerava a contento o soberano português.

Não se faz grande esforço interpretativo, portanto, para se perceber que por imposição real, existia uma aproximação e uma inter-ligação muito forte entre a nobreza e a burguesia portuguesa. O desenvolvimento econômico e social português no reinado de D.

em última instância pelo mercado. A propriedade e os serviços oferecidos no mercado, redutíveis, propriedade e serviços, a dinheiro, determinam a emergência da classe, com o pólo positivamente e negativamente privilegiados. A classe e seus membros, por mais poderosa que seja, pode não dispor de poder político – pode até ocorrer o contrário, uma classe rica é repelida pela sociedade, marcada de prestígio negativo [...]. A classe se forma de um grupo disperso, não repousa numa comunidade, embora possa levar, pela identidade de interesses, a uma ação congregada, a associações e comunidades, criadas e desfeitas ao sabor das atividades propostas ocasionalmente ou de fins a alcançar, em benefício comum. De outra natureza é o estamento – primariamente uma camada social e não econômica, embora possa repousar, em conexão não necessariamente real e conceitualmente, sobre uma classe. o estamento político – de que aqui se cogita, abandonado o estamento profissional, por alheio ao assunto – constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder. [...] o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social. (FAORO, 2000, p. 52/53)

João I, caminhava junto com as decisões e as evoluções sociais da nobreza e da burguesia. Estava formada a confraria do poder ou a corporação do poder: o estamento.

Esta confraria de poder jamais foi estática. Com a derrocada do comércio marítimo português (suplantado principalmente pela supremacia marítima inglesa, aprimorada através dos séculos) e a verticalização econômica de Portugal à exploração econômica de suas colônias, a burguesia deixa de possuir um papel fundamental nesta estrutura de poder, passando a ser, na verdade, usuária e subjugada pela estrutura administrativa estatal portuguesa.

Utilizando-se o conceito *hegeliano* no qual burocracia consiste na classe que faz a intermediação entre o poder público e a sociedade civil, temos que a burocracia portuguesa herdada pelo Brasil consiste no estamento que permeia e intermedia as relações conflituosas entre Estado e sociedade, seja através da administração do Estado através de concessões, seja dominando estruturas adjacentes do mesmo.⁶²

Esta estrutura administrativa estatal portuguesa jamais foi abandonada. Na verdade, trata-se da mais pura técnica administrativa burocrática, criticada severamente por Weber (2004) e Merton (1959), no qual através de regras impessoais, eficientes e seguras, o Estado Português foi gerido, sempre se utilizando de uma determinada corporação de poder, que intermedia os interesses públicos dos interesses privados.⁶³

3.2. A ADMINISTRAÇÃO COLONIAL E A BUROCRACIA PATRIMONIALISTA

A estrutura burocrática administrativa portuguesa arquitetada no século XIV, no qual o rei compõe com a burocracia e a nobreza uma confraria de administração do poder, é

⁶² O estamento, cada mais de caráter burocrático, filho legítimo do Estado patrimonial, ampara a atividade que lhe fornece os ingressos, com os quais alimenta a sua nobreza e seu ócio de ostentação, auxilia o sócio de suas empresas, estabilizando a economia, em favor do direito de dirigi-la, de forma direta e íntima. (FAORO, 2000, p. 66)

⁶³ Importante a ressalva, por diversas vezes exposta na doutrina, principalmente na obra de Raimundo FAORO (2000) de que o estamento, enquanto classe social, ou agrupamento de pessoas, nem sempre tem consciência de sua condição, enquanto estruturador do poder. Bem como, deve ser feita a ressalva de que nem sempre o grupo estamental é facilmente identificável na sociedade, até porque volúvel à instabilidades políticas.

trazida para o Brasil quando de sua colonização. No entanto, algumas características do estamento brasileiro trazem mudanças significativas na estrutura social brasileira.

Preliminarmente ao estudo destas circunstâncias, relevante rememorar algumas lições *weberianas* expostas no primeiro capítulo referentes às formas de dominação na ciência da sociologia das organizações. São três os tipos de dominação em WEBER(2004): a dominação tradicional, carismática e a racional legal; todas antagônicas umas às outras, pelo menos em tese. Neste momento a dominação carismática será descartada, importando-nos definir a dominação tradicional, especificamente aquilo a que denominamos patrimonialismo, já que a dominação racional-legal já foi objeto de estudo. O patrimonialismo consiste na forma de dominação social na qual as circunstâncias econômicas e financeiras ou a proximidade com o governante determinam o domínio social. Já a dominação racional-legal é aquela que relaciona a estruturação social ao direito, ao corpo normativo impessoal e abrangente, desconsiderando o patrimônio ou a pessoa que está exercendo o poder, abstrai-se a figura do governante atribuindo relevância maior à norma.

Pois bem, o Brasil-Colônia, desde o período de seu descobrimento até meados do século XVIII, na verdade, jamais despertou muitos interesses econômicos em sua metrópole. O território brasileiro, dada sua área territorial e extensão de sua costa marítima, possuía uma relevância e área de interesse muito mais geopolítica do que econômica.⁶⁴ Neste sentido, após o ciclo do ouro e da cana-de-açúcar, o país passa a receber maiores investimentos por parte da metrópole, tanto em termos econômicos quanto no deslocamento de colonos, o que por sua vez gera a necessidade do controle estatal sobre a colônia, consubstanciada nos regentes e governantes distritais que nestas terras residiam.

O legado português burocrático, foi incorporado na vida colonial de maneira muito consistente. A primeira estrutura jurídico administrativa brasileira foi estabelecida em um regime semifeudal, designada como regime das capitânicas hereditárias, concebido pelas

⁶⁴ "Até o século XVIII, a intervenção estatal era mínima, tendo em vista a falta de interesse de Portugal pelo Brasil. A falta de um maior controle estatal propiciou o desenvolvimento de um certo setor privado com orientação comercial, o que pode estar na origem do fato de, historicamente, o capitalismo brasileiro ter se revelado mais pujante que o de outros vizinhos da América Latina. De qualquer forma, a situação modificou-se com a descoberta de ouro no século XVIII, quando a metrópole passou a controlar mais de perto a colônia." (GIAMBIAGI e ALÉM, 2002, p. 87)..

Cartas de Doação e os Forais. Estes forais e cartas régias eram concedidos aos donatários para que estes pudessem, na verdade, estabelecer a ordem e o progresso na colônia, elastecendo o domínio português. Tais documentos concediam amplos e irrestritos poderes ao donatário, principalmente de julgar conflitos eventualmente existentes na colônia, efetuar concessões e gerir o comércio local (dentro das normas da coroa) e de defender o seu território. Ora, não se faz grande esforço interpretativo para se auferir que por força de lei, contraditoriamente, a palavra do donatário era lei, sendo que aqueles que estavam próximos ao donatário ascendiam na estrutura social vigente, obtendo benesses econômicas e sociais. Trata-se o início da estrutura patrimonialista brasileira⁶⁵, a qual se inicia em 1530 e perdura até a vinda da corte de D. João VI. Por outro lado, a administração burocrata e documental portuguesa, sempre entrelaçada à aristocracia local, indicava que a legislação e o corpo normativo, ainda que escasso deveria ser respeitado, gerando um pseudo Estado de Direito. Ou seja, a colônia ou os colonizadores deveriam respeitar a lei, que era principalmente editada pelo Reino Português ou pelos donatários locais. No entanto, era o poder local quem definia e dirigia a administração colonial, levando o país a um antagônico regime patrimonialista-burocrático⁶⁶.

A ascensão de Napoleão na França, e a tentativa deste em invadir Portugal, obrigaram Portugal a estabelecer uma aliança com a Inglaterra, para que fosse encoberta a fuga da Família Real em 1807, para sua maior colônia⁶⁷. A aliança com a Inglaterra, gerou a esta condições comerciais extremamente favoráveis com relação ao Brasil, além de uma

65 "A categoria básica para o sucesso, o prestígio e a fortuna dos membros do estamento era, em Portugal do século XV (como aliás continuou a ser no Brasil), a proximidade do poder e a intimidade com "soberanos" e "cortesãos". (CASTOR, 2004, p.42)

66 "Uma análise da administração da justiça no período colonial revela, segundo Stuart B. Schwartz, a inter-relação e a convivência de duas modalidades complexas e opostas de organização sócio-política: a) relações burocráticas calcadas em procedimentos racionais, formais e profissionais; b) relações primárias pessoais baseadas em parentesco, amizade, apadrinhamento e suborno. O entrelaçamento destes dois sistemas de organização - burocracia e relações pessoais - projetaria uma distorção que marcaria profundamente o desenvolvimento de nossa cultura jurídica institucional. Esta particularidade reconhecida na sociedade colonial veio a ser o fenômeno que Stuart B Schwartz, identifica como o "abrasileiramento" dos burocratas, ou seja, a inserção numa estrutura de padrões rigidamente formais de práticas firmadas em laços de parentesco dinheiro e poder. O "abrasileiramento" da magistratura significava a corrupção das metas essencialmente burocráticas, porquanto os critério de validade passavam a ser imputados a pessoas, à posição social, e a interesses econômicos. A corrupção cobria um lastro de desvios da legislação e das regras burocráticas." (WOLKMER, 2007, p. 82/83)

67 Lilia Moritz SCHWARCZ (in *A Longa Viagem da Biblioteca dos Reis: do terremoto de Lisboa à Independência do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.) o plano português de transferir a sede do governo do Reino Português não era novidade ao portugueses, existindo relatos de que este objetivo já teria sido traçado anteriormente.

série de benefícios aos ingleses residentes no Brasil, como a impossibilidade de estes serem julgados por crimes comuns pela coroa portuguesa. Acompanhado de sua corte, o príncipe regente D. João VI e sua mãe, a rainha “Maria Louca”, desembarcam no Brasil em 1808, mais precisamente em Salvador, onde assinam o documento de Abertura dos Portos Brasileiros às Nações Amigas. Alguns dias depois atracam no Rio de Janeiro, onde vem a estabelecer a sede do reino. Com a vinda da família real a estrutura econômica e social brasileira se modificam substancialmente, no entanto a estrutura administrativo-burocrática brasileira em nada se altera, pelo contrário, se potencializa.⁶⁸

Até a vinda da corte, existia um super-dimensionamento do poder dos chefes locais. Herdeiros do poder dos donatários, os proprietários de terras locais, impunham e criavam a lei, se restringindo apenas a acatar ordens do rei quando estas lhes eram encaminhadas. Trata-se do sistema semi-feudal brasileiro de administração colonial.

Fiel à sua tradição burocrática de administração, através da implementação de normas, regras e regulamentos, nos treze anos em que o Brasil foi a sede do governo Português, o país ganhou instrumentos normativos, biblioteca, parques, palácios, e órgãos de governo. Foram criados ministérios, bancos, indústrias e jornais. No entanto, reduziu-se o poder dos chefes administrativos locais, dando relevo ao poder do Rei. *“Depois de ter sido, durante quase dois séculos, carne viva para varejista lusitana, o Brasil acabou incluindo na sua vida o próprio Estado que, de lá, emigrara, na plenitude da ignomínia lusitana”*(FAORO, 2000, p.437)

Com a vinda da família real e da corte portuguesa, as famílias e pessoas que davam suporte à coroa portuguesa no Brasil, sentiram-se relegadas a segundo plano, tendo seu

68 Em 1808, D. João VI trouxe para o Brasil a corte portuguesa, que transplantou para solo brasileiro a cúpula político-administrativa da metrópole e seus métodos. Embora o Brasil já tivesse alguma estrutura administrativa desde o século XVI, com os governos gerais e os vice-reinados, a vinda da corte teve profundo impacto nas instituições, com a instalação da burocracia real, da magistratura judicial e criação dos primeiros ministérios. Mas, apenas treze anos após a sua vinda, D. João VI levou a corte de volta para Portugal, premido pelas condições políticas internas da metrópole, que ameaçavam a sobrevivência da realeza. Em poucos meses, toda a estrutura administrativa e institucional brasileira foi desmontada, pois a cúpula administrativa e política portuguesa se apressou em acompanhar o rei em seu regresso (OLIVEIRA LIMA, 1996, p.688). Tivemos, então, de improvisar quadros e práticas de administração pública para substituir a burocracia que havia voltado para Portugal. Como o único modelo conhecido era o da sufocante prática cartorial típica da administração portuguesa, não é de se estranhar que tenhamos desenvolvido um código genético administrativo muito parecido com o Almanaque de Lisboa, que era o roteiro básico da burocracia lusitana.” (CASTOR, 2004, p.50)

prestígio social e econômico decaído. Ciente de que o sucesso geopolítico da transferência da sede do reino para o Brasil, dependia em muito da aristocracia já arraizada no país, D. João VI iniciou uma ampla e expressiva congratulação e titulação no Brasil, refazendo a nobreza real portuguesa (SCHWARCZ, 2002).

Na verdade, a vinda da corte portuguesa ao Brasil intensificou a estrutura burocrática através da criação de uma infinidade de normas e regulamentos editadas por um governo central; no entanto, ao mesmo tempo, intensificou também o patrimonialismo, eis que dependência daqueles que estão próximo ao rei ou àqueles que gozam das benesses e concessões reais também se intensificaram. O antagonismo patrimonialista-burocrático se intensificou no país.⁶⁹

O Estado, armado desde Avis e Bragança, cultiva exigências maiores e superiores aos recursos da nação. Pobre de meios, forçou-lhe a criação, com empréstimos e a ativação da economia, suscitando a agricultura, tal como outrora suscitara as navegações, por via de seu leal braço, o comércio, entrincheiradas nas classes lucrativas. Esse impulso, vibrado de cima para baixo, urgido num contexto internacional, passivamente absorvido, sustenta o estamento, nutre-o e o valoriza. A antiga antinomia metrópole-colônia dá lugar a outra, Estado-nação, com energias divorciadas, excêntricas no miolo e ajustadas apenas na superfície. Entre as duas entidades em confronto, o cidadão só percebe, no poder público, o bacamarte, no dia da eleição, o voraz cobrador de impostos na vida diária. No outro pólo, há um jantar a digerir, formado de empregos, alegrado com a promessa da carreira política. Sem que, entre a base e o topo, se intercale uma classe rica e vigorosa, dependente a agricultura dos especuladores que financiam os escravos e a safra, exportam o produto e lhe fornecem a subsistência sem essa força, somente ficticiamente engrandecida, o Estado reina soberano, com a ascendência de suas mãos, os funcionários. O bacharel, o pré-juiz, o pré-promotor, o pré-empregado, a véspera do deputado, senador e ministro não criam a ordem social e política, mas são seu filho legítimo. O sistema prepara escolas para gerar letrados e bacharéis, necessários à burocracia, regulando a educação de acordo com suas exigências sociais. Eles não são flores de estufa de uma vontade extravagante, mas as plantas que a paisagem requer, atestando, pelo prestígio que lhe prodigaliza, sua adequação ao tempo. Desde a primeira hora da colonização, Portugal, sensível ao plano de governo da terra imensa e selvagem, mandou à colônia, ao lado dos agentes do patrimônio real, os fabricantes de letrados, personificados nos jesuítas. “O gosto

69 “Nesta historicidade buscou-se, sobretudo, descrever o processo ideológico de formação do Direito e da Justiça oficiais ao longo da colonização do país, bem como sua interdependência com uma ordem institucional político-administrativa, marcada pela coexistência antagônica e conflitante de formas tradicionais (patrimonialismo) com procedimentos racionais (burocracia). As expressões “burocracia” e “patrimonialismo” foram não só tratadas, sociologicamente, por Max Weber, para designar fenômenos distintos movidos por “princípios reguladores opostos” como também foram empregadas concomitante e hibridamente, para configurar o desenvolvimento de certa prática de organização política pré-moderna. É, pois, neste sentido particular que se procurou enquadrar a experiência legal-institucional brasileira, caracterizada essencialmente por traços pertencentes “em parte à forma racional de dominação e outras no entanto à forma tradicional (...)” (WOLKMER, 2007, p. 85)

pelo diploma de bacharel” – nota Gilberto Freire -, “pelo título de mestre, criaram-no bem cedo os jesuítas no rapaz brasileiro; no século XVI já o brasileiro se deliciava em estudar retórica e latim para receber o título de bacharel ou de mestre em artes. (FAORO, 2000, p. 438)

3.3. A BUROCRACIA PATRIMONIALISTA DOS REIS

A Revolução do Porto no final da segunda década do século XIX, obrigou o recém coroado rei de Portugal, Brasil e Algarves em terras brasileiras, D. João VI a deixar o Brasil e retornar às terras lusitanas. Naquela época a aristocracia rural portuguesa e a burguesia urbana, após combater Napoleão permanecendo em Portugal nos treze anos de reinado além mar, ameaçavam tomar o poder se o rei não reassumissem o trono na Europa. Ao abandonar o Brasil, D. João VI deixa o reino para seu filho D. Pedro I que recebeu uma estrutura já perene burocrático-administrativa.

Em 1822, o príncipe regente D. Pedro I declara a independência brasileira e sagra-se o primeiro imperador brasileiro. No entanto, a história nos revelou, que a famigerada independência não se constituiu em um processo autônomo e socialmente arraigado, mas sim em uma imposição da metrópole por pressão dos soberanos ingleses (SCHWARCZ, 2002). A administração pública e privada no pós independência se manteve. O alicerce cultural e ideológico também. O próprio domínio do poder não se alterou, permanecendo a corporação governante entrelaçada no país bacharelesco e cartorial brasileiro.

A aliança do poder aristocrático da Coroa com as elites agrárias locais permitiu construir um modelo de Estado que defenderia sempre, mesmo depois da independência, os interesses de segmentos sociais donos da propriedade e dos meios de produção. Naturalmente, o aparecimento do Estado não foi resultado do amadurecimento histórico-político de uma Nação unida ou de uma sociedade consciente, mas de imposição da vontade hegemônica do império colonizador. Instaura-se, assim, a tradição de um intervencionismo estatal no âmbito das instituições sociais e na dinâmica do desenvolvimento econômico. Tal referencial aproxima-se do modelo de Estado absolutista europeu, ou seja, no Brasil, o capitalismo se desenvolveria sem o capital, como produto e recriação da acumulação exercida pelo próprio Estado. É destas constatações que se pode auferir a confluência paradoxal, de um lado, da herança colonial burocrática patrimonialista; de outro, de uma estrutura socioeconômica que serviu e sempre foi utilizada, não em função de toda a existência da sociedade ou da maioria de sua população, mas do interesse exclusivo dos donos do poder. Isso configura, desde o início da colonização, uma combinação estranha e atípica de relações

político-econômicas marcadas de um lado, pela passagem da economia agrária semifeudal para um modo de produção capitalista (ora mercantil, ora industrial), refletindo regionalmente, as imposições econômicas das metrópoles centrais; de outro, pela incorporação e adaptação, por parte das instituições políticas, de diretrizes patrimonialistas e burocráticas inerentes ao modelo conservador da organização. (WOLKMER, 2007, p. 50/51)

Ou seja, o patrimonialismo antagônico e intimamente ligado ao estamento burocrático permanecia no Brasil. A base econômica brasileira era a produção cafeeira, totalmente amparada na mão de obra escrava, sendo os cafeicultores “os donos do poder”, que davam substrato ao poder imperial, salvo raras exceções industriais. Estes cafeicultores não só eram os detentores do poderio econômico mas também eram os chefes políticos e militares, já que podiam compor pequenas milícias para defender o vasto território brasileiro. O poder não só era materialmente concedido aos chefes locais, como formalmente estes dispunham de verdadeiras patentes reais lhe outorgando poder: eram os títulos e patentes da guarda nacional, importante instrumento de defesa do território no período colonial.⁷⁰

Em troca da manutenção da mão de obra escrava no país (sob forte pressão abolicionista internacional), o que garantia forte lucratividade no setor, os ruralistas apoiavam o poder imperial e sua forte estrutura burocrática. A máquina pública estatal também foi mantida sob a forma colonial, de modo a satisfazer as expectativas populares e manter a estrutura social até então vigente. Na verdade, *“em um país colonizado, as referências fundamentais utilizadas pela população e por suas elites vêm do colonizador e o funcionamento da burocracia pública é moldado, de maneira mimética e mecânica, pelos valores, estruturas e práticas administrativas da metrópole.”*(CASTOR, 2004, p.24)

⁷⁰ A legislação portuguesa, no período colonial do Brasil, demarcava imperfeitamente as atribuições dos diversos funcionários, sem a preocupação – desusada na época – de separar as funções por sua natureza. Daí a acumulação de poderes administrativos, judiciais e de polícia nas mãos das mesma autoridades, disposta em ordem hierárquica, nem sempre rigorosa. A confusão entre funções judiciárias e policiais perdurará ainda por muito tempo. (LEAL, 1997, p. 213)

3.4. A REPÚBLICA VELHA – DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER E CORONELISMO

Em 15 de novembro de 1889, o Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, chefiando uma facção militar aliada à elite dominante civil proclamou a República dos Estados Unidos do Brasil. Instaurado o governo provisório para administração do país até promulgação da nova Constituição, Deodoro da Fonseca comanda a reforma institucional e a transição do período monárquico para o período republicano. Após conturbadas eleições para a composição da Assembléia Nacional Constituinte em 1890, em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, a qual não só propunha o sistema republicano federalista e presidencialista de administração do Estado, como descentralizava o poder central nas até então denominadas províncias⁷¹, o que obviamente, gerou uma descentralização da burocracia estatal.

A República nasceu de um golpe de estado apoiado por uma aliança heterogênea e pouco coesa entre militares positivistas, proprietários de terra e setores radicalizados da intelectualidade urbana, que se viam mal representados na estrutura de poder do Império. A República representou, com o estabelecimento do federalismo pela Carta de 1891, um aumento substancial da autonomia política das elites estaduais, reivindicação esta que vinha desde o Império, especialmente a partir do manifesto do Partido Republicano, de 1870. (BOLIVAR, 2008, p.1)

A transformação do Estado Monárquico no Estado Republicano, nada ou muito pouco mudou na estrutura do poder, pois a burocracia estamental e patrimonialista brasileira moldada sobre os tornos portugueses se adaptou ao novo regime, dando, inclusive, sustentáculo a este. Apesar de descentralizado o poder, a autonomia estadual

⁷¹ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 24 de fevereiro de 1891.

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

dependia de repasses financeiros do governo federal, além do poderio econômico e político dos estamentos locais.

Por outro lado, em termos econômicos, neste mesmo período de início do regime republicano no Brasil, apesar dos avanços obtidos com a vinda da corte portuguesa e da declaração de Independência do Brasil no início do século XIX, o país ainda no início do século XX não possuía um parque industrial desenvolvido, capaz de competir com outras nações. Toda a economia brasileira estava baseada no café e na indústria agro-pecuária, mais precisamente na exportação destes à Europa e aos Estados Unidos. A elite ideológica do Brasil ainda estava solidificada em fortes bases colonialistas, dependentes do governo central. A burocracia ainda regravava a marcha econômica e cultural, e o estamento comandava o ritmo desta regra.

Durante a Primeira República, a organização policial foi um dos mais sólidos sustentáculos do “coronelismo” e, ainda hoje, em menores proporções, continua a desempenhar essa missão. Não está, porém, completamente afastada a participação da organização judiciária nas atividades políticas, apesar de serem estas expressamente vedadas aos juízes: a subsistência de juízes temporários, o mecanismo das promoções e remoções e o emprego de diversos meios de sedução e compressão, difíceis de serem evitados ou reprimidos, tudo isso contribui para que, especialmente no interior, ainda se encontrem juízes e promotores partidários, sem falar nos serventuários da justiça, quase sempre militantes apaixonados. Na influência da política local sobre os julgamentos populares podemos observar, nitidamente, como a autoridade própria dos “coronéis”, derivada de sua ascendência econômica e social, é reforçada pela autoridade de empréstimo, recebida do governo estadual através do compromisso característico do “coronelismo”. Essas debilidades da organização judiciária e policial resultam do isolamento, da pobreza do país, da escassez de suas rendas públicas, da fragilidade humana e, em grande parte, do interesse menos escrupuloso das situações políticas estaduais. É, sobretudo, esse interesse que determina a entrosagem de juízes, promotores, serventuários da justiça e delegados de polícia no generalizado sistema de compromisso do “coronelismo”. (LEAL, 1997, p. 226-243)

Nos anos subseqüentes o desenvolvimento industrial se intensificou, iniciando inclusive a redução da população rural e o aumento da população urbana no país. A substituição sócio-econômica brasileira de uma economia agrária para uma economia industrializada, ou semi-industrializada, apenas readequa a estrutura estamental brasileira (FAORO, 2000). Os donos do poder, ainda em grande parte ruralistas, passam a

corporificar glebas urbanas e subjugar a mão de obra assalariada, utilizando o Estado como grande instrumento catalisador de investimentos e regras de conduta social.⁷²

A ordem política da Primeira República consolidou-se durante a presidência de Campos Sales (1898-1902), por meio de um pacto entre as elites estaduais e o chefe do Executivo nacional, pelo qual, em troca da não-interferência federal em assuntos internos dos estados, suas representações no Congresso deveriam obedecer a orientações presidenciais. No curto e médio prazos, o pacto resultou na formação de um sistema de partido único em cada estado e na estabilidade do exercício do poder Executivo nacional. As oligarquias políticas estaduais estavam ligadas aos interesses do sistema agrário-exportador, especialmente ao café, em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, e açúcar, no Nordeste. Com o desenvolvimento acelerado da cafeicultura paulista, suas oligarquias consolidaram seu poder em nível federal. A hegemonia paulista no plano nacional acabou por criar conflitos interoligárquicos, que se acirraram na década de 20 e culminaram na revolução de 30, que deu fim à Primeira República. (BOLÍVAR, 2008, P.1)

3.5. A ERA VARGAS – ENSAIO DA MERITOCRACIA BRASILEIRA

Em 1929, quando o mundo assistiu atônito o “*crash*” da bolsa de Nova York, e viu ruir a economia americana, ascendeu ao poder no Brasil um líder carismático, o qual sustentado pelo estamento burocrático cafeeiro, conseguiu contornar ou pelo menos minimizar os efeitos da crise no Brasil. Através do Tratado de Taubaté, o Estado passou a intervir na economia para manter o preço do café no mercado internacional, mantendo a indústria nacional e o poder aquisitivo da massa assalariada, e obviamente da classe média. Trata-se do início do modelo keynesiano de Estado, interventor e grandioso, cujos objetivos principais são o bem estar social.⁷³

Ou seja, a economia que antes dependia do bom funcionamento Estatal agora lhe fica refém, com uma ampla gama de servidores públicos e tecnocratas que garantem o desenvolvimento estatal. Por outro lado, a estrutura patrimonialista do *Coronelismo, Enxada e Voto* (LEAL, 1997) ainda estava mantida, com a manutenção dos cafezais e sua

⁷² “Paralelamente, surgiu, também, uma casta de apaziguados, amigos da autoridade colonial e dos burocratas, que vicejavam à custa do Estado, ou mesmo cumpriam funções públicas em nome dele, enriquecendo desta forma” (Castor, 2004, p.51)

⁷³ De outro lado, a centralização política do pós-30 se processa através da edificação de um aparelho burocrático-administrativo de intervenção, regulação e controle, que organiza em bases novas o “interesse geral” e a dominação social. (DRAIBE, 1985, p. 61)

substituição gradativa pelas reformas industriais getulistas, sempre alicerçadas no comando burocrático estatal.

Com o advento da revolução de 1930 encabeçada por Getúlio Vargas, e as medidas econômicas e sociais por este traçadas aumentam substancialmente o papel do Estado na economia, trazendo reflexos também na burocracia.⁷⁴

A revolução de 30, inaugurou a etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro. A quebra das “autonomias” estaduais que amparavam os “pólos oligárquicos” resultou numa crescente centralização do poder: concentraram-se progressivamente no executivo federal os comandos sobre as políticas econômica e social, bem como a disposição sobre os meios repressivos e executivos. O Estado seguirá federativo em sua forma, mas os núcleos de poder local e regional serão subordinados cada vez mais ao centro onde se gestam as decisões cruciais. Esse movimento de centralização e concentração do poder, sob os múltiplos aspectos em que se expressou, conduzirá o Estado brasileiro a uma forma mais avançada de Estado nacional, capitalista e burguês. Esta é ainda uma etapa de construção das bases do Estado nacional, enquanto poder centralizado, unificado, que em si subordina soberanamente as forças centrífugas, através de codificações, leis, aparelhos administrativos e coercitivo-repressivos. É esse o sentido em que se avançará o longo processo de formação do Estado no Brasil, no período inaugurado em 30. Apoiando-se em novos códigos e legislações, e estruturando seus aparelhos centrais, os conteúdos da soberania serão redefinidos e atualizados, assim como se processará a extensão e ampliação da autoridade pública sobre os recursos estratégicos, sobre as instituições de conformação ideológica da nacionalidade, no controle da informação, no reforço das bases fiscais e centralização de recursos, na estruturação mais densa do poder judiciário e das organizações policial-militares. (DRAIBE, 1985, p. 60)

CASTOR (2004) explica que, apesar de não serem os únicos problemas adstritos à burocracia, aqueles relacionados ao funcionalismo público geralmente estão no cerne do debate sobre os entraves burocráticos ao desenvolvimento econômico e social. Nesta esteira de raciocínio, segundo o autor, as reformas com o intuito de evitar as disfunções burocráticas se iniciam na modelagem da gestão de pessoas no quadro do Estado.

Assim, na tentativa de adequar o Estado a este modelo *keynesiano*, foi editada a Lei de Reajustamento, Lei n.º 284 de 28 de outubro de 1936⁷⁵, a qual introduz no ordenamento

⁷⁴ *Várias experiências e ajustes se seguiram, ao longo do primeiro e segundo reinados e da República Velha, mas é a partir do crescimento exponencial do papel do Estado da economia e na sociedade, depois da revolução de Trinta, que o processo de reforma e modernização administrativa no Brasil moderno tomou enorme aceleração e prosseguiu, aos trancos e barrancos, durante mais de cinqüenta anos. (CASTOR, 2004, p. 154)*

jurídico brasileiro, importantes contribuições com relação à estruturação de cargos e salários e evolução da carreira profissional dos servidores públicos, como promoção por antiguidade e merecimento. No entanto, manteve uma estrutura viciada no que diz respeito à manutenção de cargos comissionados, os quais, indistintamente foram utilizados não só neste período, mas em todo o regime republicano como arma política fisiológica patrimonialista.

Dois anos depois, em 30 de julho de 1938, foi criado o Departamento de Administração e Serviço Público – DASP, através do Decreto-Lei n.º 579, de 30/07/1938⁷⁶.

⁷⁵ LEI N. 284 - de 28 de outubro de 1936 - Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo publico civil da União e estabelece diversas providencias.

Art. 1º A presente lei adopta o principio geral de formação de carreiras para os funcionarios civis federaes.

Art. 2º São grupados em carreiras distinctas, divididas em classes, as actuaes carreiras e cargos publicos integrantes dos quadros do funcionalismo.

Paragrapho unico. Não formam carreiras os cargos que pela sua natureza, não se submettem ao principio geral estabelecido no art. 1º

Art. 3º As carreiras integrarão, em cada Ministerio, os novos quadros do funcionalismo, os quaes, exceptuados os da Secretaria da Presidencia da Republica, do Conselho Federal, do Serviço Publico Civil, da Secretaria da Camara dos Deputados e da Secretaria do Senado Federal. (...)

⁷⁶“Art. 1º Fica criado, junto à Presidência da República, o Departamento Administrativo do Serviço Público (D. A. S. P.) diretamente subordinado ao Presidente da República.

Art. 2º Compete ao D. A. S. P. :

a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;

d) seleccionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;

e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civís da União;

f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;

g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;

h) inspecionar os serviços públicos;

i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento

(...)

Art. 17. Compete á C. E.:

a) estudar, permanentemente, a organização dos serviços afetos ao Ministério;

b) propor ao Ministro de Estado as alterações que julgar convenientes nas lotações das repartições;

c) encaminhar ao Ministro de Estado as propostas de promoções de funcionários, na forma das leis e regulamentos;

d) opinar sobre transferências, remoções e permutas;

e) instruir os recursos interpostos ao Ministro de Estado por funcionários e pessoal extranumerário;

f) opinar nas propostas de admissão, recondução e dispensa de pessoal extranumerário;

g) colaborar e manter estreita articulação com as Divisões do D. A. S. P.;

O DASP veio suceder o até então Órgão Especial de Estruturação do Poder Executivo, o Conselho Federal de Serviço Público. Com forte influência das idéias de TAYLOR, o Departamento Administrativo de Serviço Público surgiu como o objetivo de modernizar a gestão pública, revendo a estrutura orgânica administrativa, racionalizando o método de produção e simplificando procedimentos até então existentes. O DASP assumiu duas importantes missões no período, iniciar um planejamento estratégico de aplicação de recursos públicos, fazendo nascer a função orçamentária do Poder Executivo, hoje desenvolvida pelo Ministério do Planejamento; e, administrar a meritocracia no quadro de servidores públicos do Estado.

O DASP era inspirado no modelo anglo-saxão de Serviço Civil, nas idéias racionalizadoras de Henri Fayol e no modelo Taylorista de administração científica. O próprio artigo da lei que criou o DASP foi literalmente copiado de suas seções de uma lei americana de 1921 e que foi muito utilizado por Roosevelt (Wahrlich, 1988, p. 220). Seus objetivos iam muito além da administração de pessoal, incluindo a reforma dos processos administrativos, a modernização dos processos de compras e contratações, a padronização e o controle dos bens patrimoniais etc. No entanto, o objetivo mais ambicioso dos criadores do DASP era, claramente, o estabelecimento de um regime de meritocracia no serviço público, que seria um divisor de águas entre a velha burocracia e a nova burocracia weberiana que se inaugurava. Os reformistas, aparentemente, compartilhavam a convicção de que o ideal napoleônico da *carriere ouverte aux talents*, que democratizaria as oportunidades, era não apenas possível como absolutamente indispensável.. rapidamente a práxis política e administrativa deve ter sepultado essas ilusões ingênuas: Getúlio Vargas e as forças políticas que haviam assumido o poder com a revolução de trinta utilizaram-se, com largueza, do empreguismo e do favoritismo como ferramentas de articulação e cooptação políticas. (CASTOR, 2004, p. 156)

Não obstante, o esforço do DASP em democratizar o acesso ao emprego público, através de normas rígidas de investidura na carreira, multiplicou-se no país a quantidade de pessoas investidas de cargos públicos decorrentes de serviços comissionados. Além disso, uma infinidade de “extranumerários” e “interinos” de pessoas empossadas temporariamente para suprir demanda emergencial de trabalho se somavam aos quadros governamentais, sendo, posteriormente, editada norma ou decreto regulamentando tais servidores no

h) inspecionar os serviços do Ministério e propor as medidas que julgar necessárias à sua racionalização;
i) apresentar, anualmente, um relatório de seus trabalhos ao Ministro de Estado e ao D. A. S. P.

(...)

Art. 20. *Fica aprovado o Quadro Permanente do D. A. S. P. anexo à presente lei, compreendendo cargos em comissão e gratificações de função.”*

ingresso da carreira pública. Ou seja, estamentária e patrimonialista, a administração pública encontrava meios de vindicar cargos e rendimentos para seus “apadrinhados”, regulamentando e regularizando, de tempos em tempos, a entrada de tais servidores nos quadros de funcionalismo público.

Sobreveio ao DASP getulista o CEPA juscelinista, o qual consistia na Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, e a COSB – Comissão de Simplificação Burocrática, ambas com resultados modestos em relação às suas pretensões reformistas.

Uma segunda onda se baseou na modernização administrativa, que se diferencia da anterior porque prescreve a adequação do aparato estatal aos projetos específicos de desenvolvimento. Procura, assim, harmonizar meios, os arranjos organizacionais, e fins, os objetivos de desenvolvimento devendo-se buscar arranjos diferenciados, flexibilidade e descentralização, para finalidades igualmente diferentes. Os casos exemplares desta modalidade de transformação da gestão pública são: a “administração paralela” da era JK - grupos ou comitês executivos para implementar o Plano de Metas; e, a “administração para o desenvolvimento” do regime militar – crescimento e diferenciação da administração indireta como recursos flexibilizadores para o alcance de resultados de desenvolvimento. Ambos os casos se basearam em diagnósticos que apontavam como problemas a rigidez e a incapacidade de alcance de resultados da burocracia governamental; o primeiro a partir da Comissão de Simplificação Burocrática - COSB, de 1956; o segundo a partir da Comissão Amaral Peixoto, de 1962. A implementação da administração paralela se deu de cima para baixo, mediante forte liderança presidencial.⁷⁷

As constantes modernizações operadas no DASP, operadas também pelo Decreto n.º 11.101, de 11/09/42⁷⁸, e nas demais comissões criadas para implementar e estudar políticas

⁷⁷ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Gestão pública para um Brasil de todos : um plano de gestão para o Governo Lula / Secretaria de Gestão. – Brasília: MP, SEGES, 2003.

⁷⁸ Decreto n.º 11.101 de 11 de dezembro de 1942 - *Aprova o Regimento do Departamento Administrativo do Serviço Público*

Art. 1º O Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), órgão da Presidência da República, tem por finalidade:

I, estudar, pormenorizadamente, as repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relação de uns com os outros e com o público;

II, auxiliar o Presidente da República no exame de projetos de legislação e na coordenação das atividades administrativas;

III, inspecionar os serviços públicos civis;

IV, estudar e propor sistemas de remuneração, a classificação dos cargos e funções e planos de assistência e previdência;

V, orientar e fiscalizar a execução da administração do pessoal civil da União;

de modernização do serviço público, sempre esbarraram nos desmandos e na vontade autocrática do governante, considerando a reserva legal ditatorial criada nos regimes do período de utilização da máquina pública.

3.6. O DECRETO- LEI 200/67

O DASP, portanto, não só foi um órgão que trouxe novas idéias contrárias às disfunções burocráticas, como foi uma reação natural à rigidez centralizadora do Poder executivo da era Vargas e nas mal sucedidas tentativas posteriores de redução e estruturação burocráticas.

Após a revolução de 1964, com o advento do regime de exceção militar, foi arquitetada uma idéia de reforma institucional, cujas bases eram afastar as disfunções burocráticas centralizadoras, patrimonialistas e estamentárias brasileiras e programar uma administração gerencial no Brasil, ainda que de maneira incipiente. Na verdade, os sucessivos governos republicanos e suas políticas administrativas e legislativas implementaram um sistema intrinsecamente centralizador, cujo poder decisório estava focado no chefe do poder executivo, o que não só aumentava a burocracia, como gerava

-
- VI, selecionar candidatos a cargos e funções, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;*
VII, promover o treinamento, adaptação, readaptação e aperfeiçoamento dos servidores civís da União;
VIII, colaborar no treinamento dos candidatos a cargos e funções;
IX, estudar e fixar padrões e especificações de material, para os serviços públicos;
X, estudar e propor normas para aquisição, requisição, guarda, abastecimento, distribuição, uso e recuperação do material, bem como para a venda do considerado inaproveitável;
XI, orientar a construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos;
XII, examinar projetos, orçamentos e contratos de construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos utilizados pelos serviços civís;
XIII, fiscalizar, direta ou indiretamente, as obras em edifícios públicos;
XIV, organizar projetos, afim de promover a instalação das repartições em prédios adequados às suas finalidades, tendo em vista a economia e as conveniências do serviço e do público em geral;
XV, opinar sobre os planos de aparelhamento, equipamento e instalação de serviços do Governo Federal;
XVI, colaborar, quando solicitado, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como das entidades paraestatais;
XVII, organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária, a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; e
XVIII, fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, a execução orçamentária.

conseqüências adversas de corrupção e formalismos⁷⁹. A saída encontrada pelo então governo provisório militar foi a descentralização do poder decisório nos mais diversos segmentos da economia e da sociedade, criando pessoas jurídicas que gozassem de autonomia política (ainda que diretamente ligada ao Estado) e financeira.

Em 1.963 a Comissão Amaral Peixoto aprofundou seus estudos gerando proposições para uma reforma administrativa profunda e institucional. O nascente governo militar em 1.964, baseados no ideário da comissão criou o ERA – Escritório da Reforma Administrativa, órgão vinculado ao Ministério Extraordinário de Planejamento e Coordenação Geral, o qual gerou depois de amplos e fundamentados estudos realizados inclusive com idéias advindas do DASP, o Decreto-Lei 200/67⁸⁰. Esta norma foi a maior

⁷⁹ Formalismo aqui é utilizado no sentido dado por GUERREIRO RAMOS (1989), como sendo uma reação social adversa ao excesso de normatividade das regras de conduta social, ou a distância da conduta praticada pela sociedade daquela prevista em lei.

⁸⁰ Decreto lei 200 de 25 de fevereiro de 1967 - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Art. 1º O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado.

Art. 2º O Presidente da República e os Ministros de Estado exercem as atribuições de sua competência constitucional, legal e regulamentar com o auxílio dos órgãos que compõem a Administração Federal.

Art. 3º Respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição e observadas as disposições legais, o Poder Executivo regulará a estruturação e o funcionamento dos órgãos da Administração Federal.

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

§ 1º As entidades compreendidas na Administração Indireta consideram-se vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

§ 2º Equiparam-se às Empresas Públicas, para os efeitos desta lei, as Fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participe a União, quaisquer que sejam suas finalidades.

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas entidades da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o Governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de atividade de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da Administração Indireta.

tentativa da história brasileira de se reformar uma burocracia estratificada no patrimonialismo estamental burocrático, evitando as disfuncionais conseqüências da teoria weberiana.

O Decreto-Lei 200/67, portanto, transferiu atividades que até então eram consideradas como essencialmente funções do Estado para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, obtendo maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional e da cadeia decisória. Estas organizações, modernas e atualizadas em termos de gestão operacional, geraram a descentralização e a racionalização administrativa, sistematizando, controlando e coordenando as atividades sem onerar as chefias superiores de governo. A essência da estratégia descentralizadora deu azo ao paradigma estatal keynesiano, levando o estado a intervir na economia inclusive produzindo bens e serviços.⁸¹

Na verdade, sempre que o governo queria abrir um novo campo de atuação e incentivar um determinado setor da economia utilizava-se das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista como instrumento para desvincular-se do aparato burocrático.

Isso explica por que o governo criou dezenas de empresas que nunca tiveram um centavo de receita própria que não fosse oriunda dos próprios cofres do Estado, empresas muito peculiares que só tinham um cliente (ou poucos clientes, todos estatais) e não estavam sujeitas a nenhuma lei de mercado simplesmente porque o mercado era moldado para elas (e por elas). Como tal, não tinham

§ 1º No caso do inciso III, quando a atividade fôr submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente.

§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes dêste artigo.

Título II

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Contrôle.

⁸¹ E assim, enquanto a administração pública convencional estava enredada num cipoal de leis, decretos, regras e portarias, que lhe criavam restrições de natureza salarial, proibiam-lhe de efetuar aquisições e contratações sem demorados processos licitatórios prévios e exigiam autorização legislativa para um grande número de decisões administrativas, as empresas estatais passavam ao largo de todas as exigências e restrições, agindo com flexibilidade e agilidade comparáveis à empresas do setor privado. (CASTOR, 2004, p. 161)

qualquer obrigação de eficácia ou de eficiência porque seriam lucrativas de qualquer forma, apenas porque o Estado determinava que assim o fossem e, para isso, impunha preços monopolísticos, criava privilégios ou penalizava os potenciais competidores com proibições de encargos. Os abusos eram inevitáveis e assim essa liberdade autoconferida levou ao total descontrolo das autarquias, fundações e empresas estatais, transformando-as, frequentemente, em cabides de emprego e alvo de cobiça clientelística dos políticos. (CASTOR, 2004, p. 162/163)

O ímpeto reformador do Decreto-Lei 200/67 não surtiu os efeitos colimados por seus idealizadores. A dicotomia existente entre a eficiência isolada e autônoma da administração indireta com a ultrapassada e rígida administração governamental direta, gerou a “cobiça de políticos” (CASTOR, 2004), desvirtuando a tecnicidade e a meritocracia ágil e eficiente implementada no sistema reformador. Com o tempo, as estruturas burocráticas estatais contaminaram a administração indireta, sucumbindo as novas tendências gerenciais implementadas.

Outras tentativas de reforma administrativa foram implementadas na década de 70, como a que criou a SEMOR - Secretaria da Modernização, sem gerar grandes conseqüências práticas.

3.7. O PROPÓSITO DESBUROCRATIZADOR DA DÉCADA DE 1980 E A NOVA ORDEM DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A forte presença do Estado na economia durante o Regime Militar (1964-1984), potencializou a burocracia, a qual, aliada ao fisiologismo e ao clientelismo político, reafirmaram as bases estamentárias e patrimonialista de ascensão na carreira pública dentro do Estado. Aliado a fortes crises econômicas nacionais e internacionais, no Governo do General João Batista de Oliveira Figueiredo foi criado o Ministério da Desburocratização. Este ministério, sob a tutela de Hélio Beltrão criou o Programa Nacional de Desburocratização - PRND, cujos objetivos eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.

Hélio Beltrão pautou a conduta do seu ministério no forte combate à burocratização procedimental na administração pública, acabando com ritualismos e formalismos desnecessários à eficiência da administração pública.

No início do governo Figueiredo, Helio Beltrão, Ministro Extraordinário da Desburocratização “adotou uma abordagem inovadora de seus esforços modernizantes, concentrando-se em desburocratizar e descomplicar a vida dos cidadãos e das empresas mediante a supressão de centenas de exigências documentais exageradas em atos que envolvessem a administração pública, tais como as licitações, financiamentos de aquisição de casa própria, licenciamento anual de veículos, etc. Foram abolidas exigências cartoriais como o reconhecimento de firmas e a autenticação de documentos.” (CASTOR, 2004, p.171)

No entanto, a supressão de ritualismos, carimbos, documentos e exigências burocráticas traz consigo a insegurança da ausência do partilhamento de responsabilidade com um cartorário, além da redução significativa de renda de uma boa parte da população que perdeu seu emprego por este não estar adstrito à eficiência administrativa executiva. Em busca do poderio perdido, o estamento patrimonialista burocrático, cartorialista e bacharelesco, retoma as rédeas da situação e gradativamente reinsere os procedimentos abolidos, sinalizando juridicamente como a única forma de garantir a idoneidade documental de atos realizados pelo cidadão.

No governo de José Sarney, foi criada a Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal, composta por inúmeras comissões, subcomissões e grupos de trabalhos, os quais paulatinamente se desvirtuaram do foco desburocratizador, gerando pífios resultados.

O panorama geral da burocracia brasileira na década de 80 é de engessamento público no atos decisoriais centrais, relativa autonomia administrativas da administração indireta e, descentralização decisorial local em questões efetivamente locais.

Em 1.988 foi promulgada a Constituição Federal de 1988 a qual traz em seu bojo um significativo retrocesso burocrático. A Carta de Outubro promoveu o engessamento dos atos decisoriais do Estado e, portanto, da máquina estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas e legalistas adotadas na administração central federal. Foi suprimida a legitimidade do Poder Executivo para estruturar órgãos públicos, além de instituir a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios. Além disso, restringiu a atuação e a flexibilidade operacional da administração

indireta, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

No Governo de Fernando Collor de Mello, houve mais uma tentativa de reforma administrativa. No entanto, sob o lema populista de “acabar com os marajás”, o governo federal demitiu mais de uma centena de milhar de funcionários e desfez ou fundiu diversos órgãos públicos, gerando um verdadeiro caos administrativo no período. O resultado da política, segundo CASTOR (2004) foi catastrófico, não só pela esquizofrenia do serviço público através perda de conhecimento organizacional, mas pela perda de importante herança evolutiva burocrática gerencial (diga-se benéfica em alguns aspectos, como na administração indireta do Estado) construída há mais de 90 anos com a gestão pública republicana. Bastaria indicar que a maioria dos servidores foi readmitida no governo seguinte, bem como os órgãos públicos foram reestruturados.

3.8. O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) importantes reformas econômicas e institucionais foram realizadas, modificando sensivelmente a estrutura burocrática brasileira até então desenvolvida. Contudo, as bases teóricas e ideárias da burocracia portuguesa de Avis, patrimonialista e fisiologista, ainda reinavam como forma de administração pública estatal.

Em novembro de 1995 o Poder Executivo publica o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁸², o qual tem por fundamento tendências econômicas neo-liberais

⁸² Nesse sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

Cabe aos ministérios da área econômica, particularmente aos da Fazenda e do Planejamento, proporem alternativas com vistas à solução da crise fiscal. Aos ministérios setoriais compete rever as políticas públicas, em consonância com os novos princípios do desenvolvimento econômico e social. A atribuição do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado é estabelecer as condições para que o governo possa aumentar sua governança. Para isso, sua missão específica é a de orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado, nos termos definidos pela Presidência através deste Plano Diretor.

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União,

adaptadas à realidade brasileira. A principal modificação estrutural burocrática deste plano é o gradativo afastamento Do Poder Público como empresário, como produtor de bens e serviços. Segundo o referido planejamento estratégico, as empresas públicas, fundações e autarquias que, desde a edição do Decreto-Lei 200/1967, dominaram a economia brasileira deveriam ser destinadas ao setor privado, permanecendo com o Estado o poder/dever de reger a atuação social empresarial, através de órgãos autônomos e próprios.

Outro ponto significativo no confronto com a matriz institucional burocrática brasileira foi a instituição do princípio da eficiência aplicável aos órgãos públicos. Sob a égide deste princípio inserido no âmago do artigo 37 da Constituição Federal⁸³, buscou o Poder Executivo central implementar uma ampla reforma gerencial, afastando as nuances das disfunções burocráticas e trazendo ao serviço público os modernos métodos gerenciais e de qualidade aplicáveis aos serviços públicos. No entanto, verifica-se que a matriz burocrática weberiana restou intacta no referido *codex*, eis que sustentada a impessoalidade administrativa, a admissão para cargos públicos mediante concurso, e evolução na carreira profissional por desempenho de mérito.

Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. Considerando essa tendência, pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. O governo brasileiro não carece de "governabilidade", ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. (BRASIL. Câmara de Reforma do Aparelho do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: 30 maio 2008.)

⁸³ CAPÍTULO VII – DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obdecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

As autarquias deram lugar às agências reguladoras⁸⁴, dando a estas papel eminentemente “regulamentador” da economia retirando a possibilidade de o Estado intervir na economia como produtor. Não obstante não consistir objeto do presente estudo, imperativo se faz a ressalva de que mesmo após treze anos da edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, a natureza jurídica das agências reguladoras ainda é amplamente controversa, não tendo o Poder Executivo ou o Supremo Tribunal Federal delimitado especificamente o seu âmbito de atuação. Além disso, sob alguns aspectos e em algumas circunstâncias há um confronto entre ministérios e agências, dando policefalia a um único corpo diretor.

O governo de Fernando Henrique Cardoso retomou mais uma vez, o processo de reforma administrativa, estabelecendo como objetivo a introdução de uma administração gerencial no governo brasileiro, em contraposição aos modelos de administração patrimonialista e administração burocrática, até então dominantes no Brasil. Neste documento, um conjunto de medidas reformistas, que os governantes prometiam levar a cabo, era anunciado, tais como o aperfeiçoamento da capacidade intelectual e decisória do Estado mediante a valorização do núcleo estratégico do aparelho estatal, o reforço da presença regulatória do Estado e a especialização das estruturas que cumpriam funções exclusivas, a transferência de funções assistenciais, sociais e culturais para as organizações “públicas não estatais” e a privatização do aparato produtivo do Estado. (CASTOR, 2004, p. 173)

A Reforma do Aparelho Estatal foi mantida pelo governo central nos anos subsequentes, no entanto não foi uma reforma drástica e suficientemente densa capaz de ensejar modificações substanciais no patrimonialismo burocrático brasileira, nem tampouco na estrutura política bacharelesca e no coronelismo social.

⁸⁴ 8.1.2 *Agências Autônomas*

A responsabilização por resultados e a conseqüente autonomia de gestão inspiraram a formulação desse projeto, que tem como objetivo a transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado, em agências autônomas, com foco na modernização da gestão.

O Projeto das Agências Autônomas desenvolver-se-á em duas dimensões. Em primeiro lugar, serão elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas, e um levantamento visando superar os obstáculos na legislação, normas e regulações existentes. Em paralelo, serão aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformarão em laboratórios de experimentação.

(BRASIL. Câmara de Reforma do Aparelho do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: 30 maio 2008.)

Porque a história das reformas administrativas no Brasil é uma sucessão melancólica de pequenos avanços e grandes frustrações? Talvez a resposta esteja na repetição monótona da luta entre duas forças antagônicas no campo da administração pública brasileira: de um lado, uma burocracia formalista, ritualista, centralizadora, ineficaz e infensa à modernização do aparelho do Estado, aliada dos interesses econômicos mais retrógrados e conservadores, luta para manter as coisas como estão; e, de outro, as correntes modernizantes da burocracia, apoiadas por seus próprios aliados políticos e empresariais, lutam para mudar e inovar. As primeiras lutam para perpetuar o controle social que exercem e os privilégios de seus aliados políticos e empresariais, e o fazem utilizando a centralização burocrática, de natureza conservadora e imobilista. No pólo oposto se colocam as forças modernizantes que, desde a década de trinta, representam a emergência de um novo Brasil urbano, incipientemente industrializado, a exigir novas missões para o Estado, principalmente na área de ampliação da infra-estrutura econômica e social, bem como se empenhando para defender e alavancar os interesses dos novos atores da economia, o empresariado nacional, os trabalhadores industriais e a crescente classe média urbana. (CASTOR, 2004, p. 174)

Na realidade, ainda hoje, consegue-se perceber que a herança burocrático-patrimonialista portuguesa se constitui no grande alicerce funcional do Estado brasileiro, mantendo um estamento no poder que utiliza o próprio Estado para obter vantagens políticas e financeiras.⁸⁵

Patrimonialismo e burocracia, conceitos teoricamente antagônicos, pois formas de dominação distintas, mas que assumem no Brasil um significado muito forte. Entrelaçada

⁸⁵ “No caso brasileiro, herdamos de nossos colonizadores pelo menos quatro características que influenciaram, de maneira fortíssima, as formas pelas quais o Estado e a população brasileira se relacionam: [i] o respeito reverencial pelo Estado e o fascínio da proximidade do poder, que acabaram por atribuir aos governantes um papel econômico, social e institucional desproporcional grande em nossa sociedade. [ii] o imediatismo, oriundo em boa parte do ethos espoliativo da economia colonial e que veio a se refletir na forma pela qual preferimos as empreitadas de curta duração e resultados imediatos. [iii] a improvisação, que se traduz em uma baixa preocupação com a excelência no que fazemos, e uma quase-compulsão pelo arremedo, o remendo e o provisório; [iv] e uma posição ambivalente frente ao lucro e ao sucesso, que alia uma profunda admiração pela afluência material como símbolo de sucesso a uma invencível implicância para com o lucro individual. [...] Era previsível (e até inevitável) que, em nossa cultura burocrática e administrativa, a proximidade com o poder, a intimidade com os governantes e – por via de consequência – o respeito reverencial a tudo o que represente a capacidade de criar facilidades, honrarias e benesses se instalasse solidamente, como traço cultural dominante. Como em Portugal, era do Estado que empresários, intelectuais e membros das mais diversas elites solicitavam e recebiam favores, isenções, concessões, proteção contra concorrentes e honrarias várias, as quais eram pagas com submissão, servilismo e obediência. A regra era que, a cada problema e a cada dificuldade, a sociedade erguesse os olhos súplices para o estamento burocrático, pedindo sua ajuda, e implorando por proteção. Esta profunda dependência psíquica em relação ao Estado ainda está fortemente enraizada em nossa cultura empresarial administrativa, embora como o Estado esteja tendo seus poderes e prerrogativas progressivamente esauridos, mais e mais a sociedade, decepcionada, comece a se voltar para o desenvolvimento de suas próprias capacidades e a resolver os próprios problemas, sem a interferência do poder público”. (CASTOR, 2004, p.46)

na cultura e no ideário brasileiro, a burocracia e a dependência do poder coíbem o exercício da democracia e subjuga a vontade popular, estratificando cada vez mais o patrimonialismo em nossa sociedade.

IV- A DEMOCRACIA BRASILEIRA

O estudo da democracia brasileira desenvolvido neste trabalho não tem condão de exaurir o tema, nem tampouco propor novos conceitos ou diretrizes interpretativas à matéria, mas tão somente demonstrar que a democracia, como é entendida no Brasil, apesar de conceitualmente *rousseauuniana* indireta e representativa é, faticamente, autocrática e distorcida, não restando ao povo, o exercício efetivo do poder. Estas colocações e observações são necessárias à delimitação da inter-relação entre burocracia e democracia, bem como da vinculação destas com o estamento que exerce o poder.

O estudo da democracia desenvolvido neste capítulo parte da distinção entre democracia formal e democracia substantiva, para posteriormente pesquisar a delimitação do estado democrático brasileiro. Entende-se por democracia formal como a forma pela qual se constitui o governo do Estado, ou seja, como o poder é exercido no Estado. Já por democracia substantiva, entende-se a maneira pela qual o povo efetivamente exerce e desenvolve o poder, bem como se dá o inter-relacionamento do povo e do Estado; e de que forma o poder, a liberdade e a igualdade é fracionado por todos e para todos.

4.1. A DEMOCRACIA FORMAL

No capítulo II, foi estabelecido conceito de Estado como a *ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território* (DALLARI, 2002, p. 118). Partindo-se desta definição, restou estabelecida a transição da concepção do Estado Medieval para a sua primeira forma moderna, o Estado absolutista e, posteriormente, com o advento das revoluções ideológicas e culturais do século XVII e XVIII, a sua metamorfose radical consolidando o Estado Constitucional, ou o governo das Leis, o qual emana em seu bojo a supremacia do Direito.

O Estado de Direito, essencialmente, evidencia o comando de que o governante está submetido à lei. A submissão à lei, no entanto, não necessariamente vincula à forma de governo democrática. Na verdade, os próprios ícones franceses do liberalismo como

Rousseau e Montesquieu, bem como Aristóteles, não comungavam a idéia de que a democracia deveria ser a melhor forma de governo. Na verdade, como ressaltam BOBBIO (1992) e KELSEN (2005), para entender-se a concepção contemporânea de que a democracia é a melhor forma de governo, mister se faz entender de que forma se construiu historicamente o conceito de democracia, e sua vinculação ao Estado de Direito.

A democracia, ou nas palavras de KELSEN (2005) o princípio democrático está alicerçada em dois princípios fundamentais: a liberdade e a igualdade. A exclusão ou a negativa de vigência do princípio da liberdade ou do princípio da igualdade, implica na idéia da “não-democracia”. Segundo o autor a idéia de liberdade é primordialmente concebida como um conceito negativo, no sentido de que sua definição parte do priorado da suposição daquilo que o objeto não é e, por exclusão, obter-se a essência do que o objeto tratado é. Ou seja, livre é aquele que não está submetido a qualquer regra, a qualquer compromisso, a qualquer norma. No entanto, o ser humano vive e se desenvolve em sociedade, sendo esta sociedade ordenada e, necessariamente, regida por normas.⁸⁶ A comunhão de interesses comuns cria regras, ordenando condutas e transfigurando o conceito de liberdade. Nesta esteira de raciocínio, dentro da sociedade ou do Estado, livre é aquele que não só se submete às normas que também participa da criação destas regras. Este conceito de liberdade foi delineado por ROUSSEAU (2006) ao explicar e definir democracia. Segundo o autor livre é aquele que tem sua vontade individual em consonância ou em harmonia com a vontade coletiva, dentro de uma ordem social.⁸⁷ A liberdade, portanto, dentro do estado de direito ou dentro de uma democracia é limitada à vontade geral. Esta vontade coletiva, explica KELSEN (2005) na verdade é a capacidade de um povo de se auto-determinar, de se auto-constituir, ou de criar sua norma fundamental, oportunidade na qual os indivíduos de um Estado ou de uma sociedade irão consentir em abdicar de parcela de sua liberdade para tornar viável o convívio social.

86 “[...] se a discordância dos interesses particulares tornou necessária a fundação das sociedades, a harmonia desses interesses a possibilitou.” (ROUSSEAU, 2006, p. 36)

87 “Se afastarmos pois do pacto social o que não é da sua essência, achá-lo-emos reduzido aos termos seguintes: cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral, e recebemos enquanto corpo cada membro como parte indivisível do todo” (ROUSSEAU, 2006, p.30)

Segundo KELSEN (2005), a idéia de liberdade deve ser conjugada em consonância com a idéia de igualdade. Esta igualdade também advinda do próprio princípio de liberdade no sentido de que os indivíduos livres que consentem em fazer parte de um Estado, são iguais em suas decisões e em seus direitos, eis que representam a mesma proporção dos demais na norma fundamental ou na vontade coletiva.⁸⁸ Se todos têm iguais direitos políticos e concordam em submeter à vontade coletiva, está consolidado o pacto social *rousseauniano*, no qual a vontade da maioria é soberana, sempre respeitando o direito de argumento da minoria.

Entre os gregos a concepção de democracia se constrói em alicerces bastante divergentes. PLATÃO (2006), no oitavo livro de *A República*, estabelece a democracia como uma péssima forma de gestão do Estado, afirmando que a democracia não representa o governo do povo, mas sim a opressão pelo domínio do poder dos pobres sobre os ricos, o que implicaria na subversão ao princípio da igualdade e da liberdade dos cidadãos.⁸⁹ ARISTÓTELES (2006), em seu sexto livro de *Política*, discorre sobre as formas de administração das cidades (Estados), principalmente sobre as virtudes e mazelas da democracia. Conclui o autor que, além de se degenerar em governo dos pobres e não exatamente do povo, a democracia não é aplicável a todo tipo de Estado. A democracia pura, democracia direta em que todos os cidadãos participam do processo decisório e de criação das leis estaria fadado ao insucesso em grandes Estados ou em Estados muito numerosos, eis que, por motivos óbvios, inexistiria possibilidade de reunião dos cidadãos rotineiramente para decidir os assuntos de interesse comum.

O insucesso da democracia em grande Estados acompanha o pensamento político da humanidade, inclusive na idade moderna com os pensadores franceses e ingleses renascentistas como BODIN (2006), HOBBS (2006), LOCKE (2006), MONTESQUIEU

88 “O parecer de que o grau de liberdade na sociedade é proporcional ao número de indivíduos livres subentende que todos os indivíduos têm igual valor político e que todos têm o mesmo direito à liberdade, ou seja, o mesmo direito de que a vontade coletiva esteja em concordância com a sua vontade individual. [...] Assim o princípio da maioria, e, portanto, a idéia de democracia, é uma síntese das idéias de liberdade e igualdade. (KELSEN, 2006, p. 411)

89 “O princípio da democracia é a liberdade, mas é uma liberdade que se converte imediatamente em licenciosidade pela ausência de freios morais e políticos que é típica do homem democrático, pela irrupção do desejo imoderado de satisfazer as carências supérfluas além das carências necessárias, pela ausência de respeito às leis e pela condescendência geral para com a subversão de toda a autoridade.” (BOBBIO, 1992, p. 141)

(2006), KANT (2006) e HEGEL (1997). Segundo estes autores a Monarquia Constitucional, na qual o poder decisório do Rei estava limitado na norma fundamental, se constituía na melhor forma de governo. O fundamento de suas críticas estavam consolidadas ou na figura do governante (assembléia ou monarca) ou na maneira de governar. Quanto aos governantes, o defeito das assembléias seriam a incompetência, a eloqüência ou a demagogia como forma de persuasão política, impossibilidade de atendimento da vontade coletiva, eis que os partidos políticos não são capazes de sintetizar vontade da maioria, mas sim a de grupos políticos. Já quanto à forma de governar o exercício do poder pelo povo implica necessariamente em corrupção e insegurança jurídica, posto que os demagogos sempre concederiam benesses aos seus sustentadores para serem mantidos no poder.

No entanto, ROUSSEAU (2006) reestrutura esta argumentação justificando a democracia como um modo de entender o exercício do poder pela ótica do governado. Na monarquia existe uma dissociação plena entre governante e governado, enquanto que na democracia existe apenas a transferência de parcela de poder do governado para o “todo social”, ou nas palavras de ROUSSEAU: *“cada um, enfim, dando-se a todos, a ninguém se dá; e como em todo sócio adquiro o direito que sobre mim lhe cedi, ganho o equivalente de tudo quanto perco e mais forças para conservar o que tenho.”* (2006, p.30).

A alegada incompatibilidade da democracia com grandes Estados pela impossibilidade da formação da vontade coletiva, se desfaz quando as idéias de ROUSSEAU (2006) atravessam o Oceano Atlântico. A revolução americana acaba por demonstrar ser possível administrar um país de proporções continentais sem comprometer a finalidade primordial do Estado que é atender o bem comum. No mesmo sentido, as idéias iluministas que na França, de maneira violenta acabaram com a monarquia, trouxeram ao mundo a idéia de que os Direitos do Homem se sobrepõe ao direito do soberano (Carta de Direitos do Homem) e que o Estado pode ser governado democraticamente com soberania popular (Constituição Francesa de 1791).

Com isto, o Estado Democrático de Direito está apoiado historicamente no tripé da Carta de Direitos Inglesa, na Declaração de Direitos do Homem Francesa e nas Declaração de Independência e Constituição Americanas. Estes documentos consolidam a

possibilidade de administração democrática, no sentido de que não basta a submissão do povo à lei e não ao governante, mas sim, que esta lei tenha sido prescrita por aqueles que a ela se submetem. Se estas condições forem satisfeitas estar-se-á diante de um Estado democrático de direito.⁹⁰

Assim, a democracia formal ou democracia política decorre da evolução do pensamento liberal de ROUSSEAU (2006), consolidado na Revolução Francesa e na Constituição dos Estados Unidos da América, culminando na construção do estado democrático capitalista contemporâneo, amplamente fundamentada na obra de NOVAK (1982).

4.2. A DEMOCRACIA SUBSTANTIVA

A democracia substantiva é a conseqüência do aprofundamento da democracia formal. Na verdade é a consolidação efetiva do “espírito democrático” no semblante social, no qual o povo efetivamente tem, exerce e renova o poder.⁹¹ Constitui-se primordialmente

90 Consolidou-se a idéia de Estado Democrático como ideal supremo, chegando-se a um ponto em que nenhum sistema e nenhum governante, mesmo quando patentemente totalitários, admitem que não sejam democráticos. Uma síntese dos princípios que passaram a nortear os Estados, como exigências da democracia, permite-nos indicar três pontos fundamentais. A supremacia da vontade popular, que colocou o problema da participação popular do governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais partidários. A preservação da liberdade, entendida sobretudo como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo como poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado. A igualdade de direitos, entendida como a proibição de distinções no gozo de seus direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais. (DALLARI, 2002, p. 151)

91 O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa e da democracia direta, mas também, e sobretudo através da extensão da democratização entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo – a corpos diferentes daqueles propriamente políticos. Em termos sintéticos, pode-se dizer que, se hoje se deve falar de um desenvolvimento da democracia, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta (substituição que é de fato nas grandes organizações, impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seu status, por exemplo de pai de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor de gestor de serviços públicos e de usuários, etc.; em outras palavras na extensão das formas de poder ascendente, que até então havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas e muitas vezes politicamente irrelevantes associações voluntárias), ao campo da sociedade civil em suas várias articulações da escola à fábrica. Em conseqüência, as formas hodiernas de desenvolvimento

na construção de instituições republicanas, no sentido exato dado por ATALIBA (1998) de que a representatividade e a democracia sejam eficazes e efetivas, pois seu funcionamento harmônico asseguram o princípio básico da soberania popular.

A democracia, portanto, neste sentido, não é mais tão somente a forma pela qual são tomadas as decisões políticas dentro do Estado, mas sim a forma pela qual os direitos e deveres dos cidadãos são efetivamente exercidos. Não se poderia, por exemplo considerar como democrática uma instituição republicana⁹², aquela que desrespeita a lei, que desrespeita a Constituição ou que retira do cidadão suas garantias e prerrogativas de exercício do poder popular. Democracia implica em igualdade, em liberdade, em respeito a prerrogativas Constitucionais. Na verdade, BOBBIO (1992) esclarece que

Uma vez conquistado o direito à participação política o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está por sua vez incluída em uma esfera muito mais ampla a esfera da sociedade em seu conjunto, e que não existe decisão política que não esteja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontece na sociedade civil, portanto, uma coisa é a democratização da direção política o que ocorreu com a instituição dos parlamentos, outra coisa é a democratização da sociedade. Em consequência, pode muito bem existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições da família à escola, da empresa aos serviços públicos não são governadas democraticamente. (p. 155/156)

A transparência da democracia substantiva é facilmente discernível naquilo que ATALIBA (1992) denominou de princípio republicano, a qual consolida a supremacia da vontade do povo, ou na definição democrática de Estado dada por SILVA no qual “*os valores supremos, expressamente enunciados, são os direitos sociais, os direitos individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.*” (2005, p. 23)

da democracia não podem ser interpretadas como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas devem ser bem mais entendidas como a ocupação, por parte de formas até tradicionais de democracia, de novos espaços, isto é, de espaços até então dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. (BOBBIO, 1992, p. 156)

92 Instituição republicana é aqui exposto no contexto da do por Geral do ATALIBA (1998), no sentido de forma de Estado que garante a soberania popular e o exercício político pleno pelo povo.

Democracia substancial ou, como corriqueiramente é denominada pela doutrina constitucional, democracia material; na verdade retoma o conceito clássico de auto-governo ou de auto-direcionamento de uma sociedade. Se todos são iguais perante a lei, se esta própria lei vai dirigir a forma pela qual a sociedade vai se auto-gerir, se os cidadãos são livres no sentido de poderem opinar e efetivamente participar da redação destas leis, e se depois de aprovada for lhes outorgado mecanismos para exigirem o cumprimento destas leis dentro do ordenamento jurídico posto, tem-se a democracia efetivamente substancial. Quando a liberdade de escolha e de opção de auto-governo é respeitada no sentido *rousseauano* de democracia, ou quando a igualdade é elevada por se discernir exatamente o papel exercido por cada cidadão na sociedade tem-se a democracia substantiva. Todos são livres e iguais, portanto, exigem e cumprem os mesmos direitos e deveres, esta é a máxima da democracia substantiva.⁹³

4.3. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO FORMAL E MATERIAL

Estabelecidas as acepções jurídicas do termo democracia, no que diz respeito à sua formalidade e sua substancialidade, as quais retomam a discussão do efetivo desempenho do poder pelo povo, não só pela devoção à lei, mas também pela defesa das garantias constitucionais individuais de liberdade e igualdade; mister se faz a enunciação do Estado Democrático de Direito e sua deturpação estamentária, principalmente no caso brasileiro, as quais tolhem do cidadão suas prerrogativas representativas e democráticas.

A democracia, conforme preceituado nesta seção, foi dividida em democracia formal e democracia substancial. No entanto, não são estas as únicas subdivisões possíveis,

93 Uma vez que a democracia se assenta na proclamação e reconhecimento da soberania popular, é indispensável "que os cidadãos tenham não só uma consciência clara, interiorizada e reivindicativa deste título jurídico político que se lhes afirma constitucionalmente reconhecido como direito inalienável, mas que disponham das condições indispensáveis para poderem fazê-lo valer de fato. Entre estas condições estão, não apenas (a) as de desfrutar de um padrão econômico-social acima da mera subsistência (sem o que seria vã qualquer expectativa de que suas preocupações transcendam as da mera rotina da sobrevivência imediata), mas também, as de efetivo acesso (b) à educação e cultura (para alcançarem ao menos o nível de discernimento político traduzido em consciência real de cidadania) e (c) à informação, mediante o pluralismo de fontes diversificadas (para não serem facilmente manipuláveis pelos detentores dos veículos de comunicação de massa)"(MELLO, 2001, p.02)

sendo tão somente as necessárias à consecução dos objetivos deste trabalho. Seja qual for o conceito de democracia utilizado ou qual caracterização específica que se dê ao tema, parece inequívoco doutrinariamente que o conceito de democracia sempre vai indicar um sistema político ou uma forma de governo guiado pelo povo e para o povo; e mais do que isto, um regime político que permite ao cidadão dar efetividade e exigir as decisões colegiadas legislativas e jurídicas da sociedade.⁹⁴ Na verdade, mais uma vez, verifica-se que o cerne do conceito está arraigado nos princípios de igualdade e liberdade. Será democrática a sociedade livre e igualitária, na qual o princípio da liberdade indica a submissão ao ordenamento jurídico como limitador das condutas humanas e no qual o princípio da igualdade irá garantir que nenhum cidadão será caracterizado como superior ou inferior, independentemente de sua condição econômica e social, sendo igualitária sua participação política ou social.

Obviamente que a tradução desse Estado Democrático Substancial descrito é utópica. Tratam-se de modelos ideais e paradigmáticos de Estado, quando a realidade em muitos casos sequer se aproxima desta forma estatal. Nas palavras de DALLARI (2002), “*o Estado democrático é um ideal possível de ser atingido desde que seus valores e sua organização sejam concebidos adequadamente*”. Ou seja, para que o Estado de Direito possa ser chamado de Estado Democrático de Direito necessário se faz a consecução de seus valores essenciais, as quais, conforme explicitadas não são simplesmente o exercício do poder pelo povo através da democracia direta ou indireta na tomada de decisão dentro do Estado, mas sim, no exercício pleno dos ideais de liberdade e igualdade social. Para tanto seriam necessários alguns elementos fundamentais como a eliminação da rigidez formal, a supremacia da vontade do povo livremente formada e livremente externada preservado o direito de divergir, a preservação da liberdade e a preservação da igualdade.

94 Independentemente dos desacordos possíveis em torno do conceito de democracia, pode-se convir em que dita expressão reporta-se nuclearmente a um sistema político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e armado ao propósito de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade de decisões afinadas com tais valores, tomadas pelo conjunto de seus membros, diretamente ou através de representantes seus livremente eleitos pelos cidadãos, os quais são havidos como os titulares da soberania. Donde, resulta que Estado Democrático é aquele que se estrutura em instituições armadas de maneira a colimar tais resultados. (MELLO, 2001, p.01)

A rigidez formal nada tem a ver com a relativização do princípio da segurança jurídica, mas sim, com a impossibilidade de reforma constitucional ou infraconstitucional de acordo com os anseios sociais. Se a Constituição deve refletir os anseios do povo, e daqueles aos quais ela governa, imperativa a possibilidade de sua modificação conforme as alterações da própria sociedade que a esta se submetem. E tal não poderia ser diferente, sob pena de restar ausente a legitimidade constitucional como norma fundamental de um povo. Ou seja, a constituição necessariamente deve ser justa e estável. Justa no sentido de que promova justiça social defendida por RAWLS (2002) e SEN (2000); e estável com relação à sua vigência e estabilidade jurídica e política, mas não rígida o suficiente para impedir o reflexo da vontade popular. A eliminação da rigidez formal, assim, como forma de alcançar o Estado Democrático de Direito não guarda relação, conforme a conotação dada, com regime burocrático de administração ou com qualquer atribuição sociológica de organização social, mas sim com o fato de que a lei deveria refletir exatamente a vontade popular, podendo ser alterada por livre e espontânea vontade de seu povo, mas nunca perdendo sua força normativa.

Outro elemento essencial da formação do Estado Democrático de Direito consiste na supremacia da vontade do povo livremente formada e livremente externada preservado o direito de divergir. A supremacia da vontade do povo é essencialmente a democracia direta grega clássica, na qual a comunidade decidia em assembléia o destino de seus concidadãos, supremacia esta que foi reafirmada com a criação do Estado Moderno, particularmente, com o surgimento do Estado de Direito. Esta supremacia da vontade do povo, ou seja, esta possibilidade de o povo se auto governar, esta exteriorização da vontade popular deve ser livre e desimpedida. A liberdade de expressão, neste sentido, consiste na possibilidade de qualquer um do povo poder externar sua opinião sem sofrer censura, repreensões ou retaliações de qualquer cunho; ou ainda de silenciar-se sem sofrer coação para externar opinião, preservando o direito ao contraditório. Na verdade, ainda que seja da essência do regime democrático a participação popular, na qual as decisões são tomadas por maioria, sendo que necessariamente, o direito da minoria de divergir deve ser respeitado. Ora, não

poderia se admitir um Estado Democrático de Direito onde o direito da minoria de externar suas opiniões ou de divergir do discernimento da maioria é desrespeitado.⁹⁵

O liberalismo político inaugurado por LOCKE (2006) e o liberalismo econômico de SMITH (1996), aliados à nascente revolução industrial inglesa elevaram o capitalismo como modo de produção dominante no Ocidente. Alterando-se o modo de produção, altera-se a forma como a sociedade interage com os meios de produção, e as alterações das relações sociais capitalistas, se tornam incompatíveis com o formato do Estado, reivindicando a modernidade estatal conforme descrita no Capítulo II. Seguindo esta linha de raciocínio, alterando-se o Estado, naturalmente estaria se modificando o sistema normativo a ele intrínseco, resultando nas grandes transformações sociais e econômicas ocorridas nos séculos XVII e XVIII, às quais HOBBSAWN (1977) denominou de “A Era das Revoluções”. Pois bem, a viabilização deste novo modelo de Estado que viabilizasse o capitalismo e sua lógica de produção e consumo, juridicamente ocorreu com a declaração de liberdade e igualdade entre os homens. Como ensina COELHO (1992), os princípios da legalidade, da igualdade e da liberdade são na verdade construções capitalistas que viabilizam as transformações sociais ocorridas naqueles tempos.

A preservação da liberdade e da igualdade, portanto, dentro da ótica do Estado Democrático de Direito está ligada à conquistas e transformações sociais plenas. Está ligada ao primado democrático de que inexistem diferenças jurídicas entre os cidadãos, o que concede a todos o direito de adquirir e produzir o que bem quiserem, mas principalmente, o de serem livres para igualitariamente, escolherem o que vão produzir, ou que vão adquirir de maneira consciente e sem interferências, sob a garantia e estabilidade jurídica estatal (COELHO, 1992).

A eliminação da rigidez formal, a supremacia da vontade do povo livremente formada e livremente externada preservado o direito de divergir, a preservação da liberdade e a preservação da igualdade não são apenas elementos do Estado Democráticos de Direito,

⁹⁵ Se a minoria não for eliminada do procedimento no qual é criada a ordem social, sempre existe uma possibilidade de que a minoria influencie a vontade da maioria. Assim, é possível impedir, até certo ponto, que o conteúdo da ordem social venha a estar em oposição absoluta aos interesses da minoria. Esse é um elemento característico da democracia. (KELSEN, 2005, p. 411)

mas sim suas circunstâncias essenciais. O Estado democrático de Direito é, neste sentido e nesta conotação, utópico e idealizado.

Se materialmente o Estado Democrático de Direito é utópico, formalmente está ele relacionado com a possibilidade de o povo efetivamente exercer o poder, diretamente ou indiretamente (nomeando representantes). Estado Democrático neste sentido se reporta ao exercício do poder.

4.3.1. O Estado Democrático de Direito Formalmente mas não Materialmente Democrático

Se o Estado Democrático de Direito Formal é aquele em que o povo pode exercer o sufrágio universal, elegendo seus representantes e se este Estado, não só pressupõe o exercício do sufrágio mas a existência de uma norma fundamental adequada aos anseios sociais e mecanismos que garantam o direito à liberdade e à igualdade além da supremacia da vontade do povo livremente formada e livremente externada resguardado o contraditório, parece lógico e possível, teoricamente, a existência de Estados formalmente mas não materialmente democráticos, ainda que na busca ou na pretensão por esta substancialidade democrática.⁹⁶

Trata-se de efetiva deformação do conceito de democracia. Nestes casos a deturpação do Estado Democrático Direito se dá com o predomínio de uma sociedade estratificada e desigual, na qual uma pequena parcela da população exerce efetivamente o poder e influencia as instituições jurídicas e públicas para manterem-se no poder.

96 Estados apenas formalmente democráticos são os que, inobstante acolham nominalmente em suas Constituições modelos institucionais - hauridos dos países política, econômica e socialmente mais evoluídos - teoricamente aptos a desembocarem em resultados consonantes com os valores democráticos, neles não aportam. Assim, conquanto seus governantes (a) sejam investidos em decorrência de eleições, mediante sufrágio universal, para mandatos temporários; (b) consagrem uma distinção, quando menos material, entre as funções legislativa, executiva e judicial; (c) acolham, em tese, os princípios da legalidade e da independência dos órgãos jurisdicionais, nem por isto, seu arcabouço institucional consegue ultrapassar o caráter de simples fachada, de painel aparatoso, muito distinto da realidade efetiva. (MELLO, 2001, p.01)

É que carecem das condições objetivas indispensáveis para que o instituído formalmente seja deveras levado ao plano concreto da realidade empírica e cumpra sua razão de existir. BISCARETTI DI RUFFÌA, em frase singela, mas lapidar, anotou que "*a democracia exige, para seu funcionamento, um minimum de cultura política*", que é precisamente o que falta nos países apenas formalmente democráticos. As instituições que proclamam adotar em suas Cartas Políticas não se viabilizam. Sucumbem ante a irresistível força de fatores interferentes que entorpecem sua presumida eficácia e lhes distorcem os resultados. Deveras, de um lado, os segmentos sociais dominantes, que as controlam, apenas buscam manipulá-las ao seu sabor, pois não valorizam as instituições democráticas em si mesmas, isto é, não lhes devotam real apreço. Assim, não tendo qualquer empenho em seu funcionamento regular, procuram, em função das próprias conveniências, obstá-lo, ora por vias tortuosas ora abertamente quando necessário, seja por iniciativa direta, seja apoiando ou endossando quaisquer desvirtuamentos promovidos pelos governantes, simples prepostos, meros gestores dos interesses das camadas economicamente mais bem situadas. De outro lado, como o restante do corpo social carece de qualquer consciência de cidadania e correspondentes direitos, não oferece resistência espontânea a estas manobras. Ademais, é presa fácil das articulações, mobilizações e aliciamento da opinião pública, quando necessária sua adesão ou pronunciamento, graças ao controle que os segmentos dominantes detêm sobre a "mídia", que não é senão um de seus braços. (MELLO, 2001, p.01)

A disfunção da democracia consiste, efetivamente, na existência desta fachada à qual MELLO (2001) se refere. A existência de um sistema representativo entorpecido, enraizado em preceitos democráticos de ascensão ao poder formal, mas que materialmente negam ao cidadão comum o direito de exercer seus direitos com plenitude, o que em última análise implica em ausência de supremacia da vontade popular, pois este não a exerce efetivamente.⁹⁷

97 Tudo isso [problema na soberania da vontade do povo, dilema entre a supremacia da liberdade ou da igualdade e problemas decorrentes da identificação do Estado Democrático ideal com determinada forma de Estado e de Governo] gerou a crise do Estado Democrático, levando os mais pessimistas à conclusão de que a democracia é utópica, porque na prática encontra obstáculos intransponíveis, emaranhando-se em conflitos insuperáveis. O povo, julgado incapaz de uma participação consciente, deveria ser afastado das decisões, ficando estas a cargo dos indivíduos mais preparados, capazes de escolher racionalmente o que mais convém ao povo. (...) quanto à organização do Estado e do governo, é preciso que exista uma forma rígida, para que se assegure o máximo de eficácia ao Estado. (DALLARI, 2002, p. 303)

4.3.2. Democracia à Brasileira – Os Donos do Poder

Não se constitui objetivo deste trabalho traçar as características ou circunstâncias históricas da formação democrática brasileira mas tão somente evidenciar alguns de seus elementos essenciais contemporâneos e sua inter-relação com o que FAORO (2000) denominou de “os donos do poder”. No capítulo III, procurou-se demonstrar as características patrimonialistas burocráticas brasileiras na formação do estamento, sendo oportuno neste momento indicar a forma pela qual esta classe social se perpetua no poder, dentro do Estado Democrático Brasileiro.

Em 5 de outubro de 1988, reunido em Assembléia Nacional Constituinte, o povo brasileiro promulgou sua Carta de Direitos, declarando peremptoriamente no artigo 1º que se constituiria em um Estado Democrático de Direito, fundamentado na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político.⁹⁸ A Constituição Federal de 1988, portanto, institui um Estado Democrático de Direito que garante ao cidadão o sufrágio e o pluralismo político, portanto a democracia formal, e indica programaticamente, ou utopicamente, que o fundamento desta democracia ou deste estado democrático será material, através do restante do conteúdo da carta, principalmente os artigos 1º, 3º e 5º. Logo, em tese, pela leitura da Norma Fundamental, verifica-se que o Estado Brasileiro além de estar submetido à Lei, é formalmente e materialmente democrático.

Contudo, como bem lembra WOLKMER “*o constitucionalismo brasileiro nunca deixou de ser, na trajetória do seu republicanismo, o contínuo produto da “conciliação-*

⁹⁸ Vê-se que a Assembléia Nacional Constituinte se propôs a instituir (criar) não “o” Estado Democrático, as “um” Estado Democrático. Quer-se, com isso, dizer que não se cogitava de adotar o estado de democrático clássico, como mero estado de direito como Estado contraposto ao Estado gendarme e ao Estado despótico. O artigo indefinido “um” tem, no contexto, função diretiva importante, conotativa da idéia de que o objetivo era instituir um tipo diferente de Estado Democrático, com nova destinação – qual seja, a de assegurar os valores supremos (infra) de uma sociedade fraterna pluralista e sem preconceitos. Esse objetivo se realiza no art. 1º com concretização normativa do Estado Democrático de Direito que, como veremos, não é a simples soma dos princípios do estado Democrático tradicional e do Estado Liberal de Direito. Significa isso que onde a Constituição fala em “Estado Democrático” está se referindo a esse a que ela instituiu no art. 1º em cumprimento ao previsto no preâmbulo. É sua existência e sua vigência que a constituição garante com mecanismos expressamente estabelecidos nos arts. 5º, XLIV, e 91, parágrafo 1º e IV, e no título V. (AFONSO DA SILVA, 2005, p. 23)

compromisso” entre o patrimonialismo autoritário moderno e o liberalismo burguês conservador”.(2007, p. 148) Ou seja, nunca deixou de conciliar a renovação do poder com a manutenção do estamento, relegando ao povo um papel secundário na direção institucional. Com efeito, a elite estamentária sempre alijou o povo da participação política, seja por analfabetismo político, seja pelo poderio econômico, seja pelo domínio do mecanismo estatal. A idealizada democracia direta, na qual o povo efetivamente e pessoalmente exerce o poder jamais seria alcançada, pois a democracia termina quando termina a eleição, conforme reitera BOBBIO (2000):

Parto de uma construção sobre a qual podemos estar todos de acordo: a exigência, tão freqüente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta. Tal exigência não é nova: já a havia feito, como se sabe, o pai da democracia moderna, Jean-Jaques Rousseau, quando afirmou que “a soberania não pode ser representada” e portanto, “o povo inglês acredita ser livre mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada”. (p. 53)

A cada dois anos o Brasil promove suas eleições, alternando votações para cargos municipais e cargos estaduais/federais. Considerando que por força do artigo 14, § 1º, I da Constituição Federal o voto é obrigatório (desconsiderando as facultatividades enunciadas), e considerando que as votações são realizadas sem coação, ou evidenciando a autonomia da vontade, pode-se afirmar, sem erro, que o Brasil se constitui em um país formalmente democrático. A forma republicana do Estado, garante a tripartição dos poderes, sendo poder legislativo exercido por representantes eleitos direta ou majoritariamente, exercendo seu múnus público de maneira democrática em votações nas casas legislativas nacionais.

No entanto, no Brasil, as lições de BOBBIO (2000) parecem verdadeiras, no sentido de que terminado o período eleitoral, cessa a democracia, pois a rigidez formal de sua norma fundamental e a ausência de adequação aos anseios sociais, a supremacia da vontade do povo livremente formada e livremente externada preservado o direito de divergir, a preservação da liberdade e a preservação da igualdade não são efetivamente exercidas. Materialmente, a democracia ainda é incipiente.

A elite social e econômica domina a estrutura da máquina pública e dos elementos de formação da opinião pública, controlando, neste sentido, as formas de organização da crítica social.⁹⁹ A formação política do cidadão brasileiro, não foi traçada por um questionamento ou um ganho de uma luta social, mas sim da importação de exemplos e modelos externos, que levemente adaptados a realidades distintas produzem efeitos dissonantes com a realidade. Tem-se um modelo em que a perpetuação de um grupo econômico no poder é a regra, enquanto que a alternância consiste na verdade em um sonho idealizado. Da mesma forma, garante-se ao cidadão a possibilidade de se afastar um ato coator através da utilização de remédios constitucionais como o mandado de segurança e o hábeas corpus, os quais, diga-se, são amplamente utilizados no Brasil. No entanto, a existência de mecanismos de proteção a direito líquido e certo jamais poderiam por si só indicar a democracia material, pois esta seria alcançada se o Estado procurasse atender os anseios sociais em não se envolver em entremeios para cercear direitos e prerrogativas do cidadão.

O que ocorre é que dada a centralidade do papel do Estado em nosso país, essas patologias, que em outros lugares fariam parte do anedotário e seriam, simplesmente, fatores de irritação, se transformam em problemas importantes, que deturpam de maneira profunda o funcionamento do sistema administrativo e erodem os direitos do cidadão comum. Na prática administrativa cotidiana, um país que se pretende democrático não pode se limitar, apenas, a dispor das estruturas institucionais próprias da democracia, tais como a existência de mecanismos de representação política da população, encarregados de formular as leis e debater livremente as questões de interesse público, ou de um judiciário independente, capaz de moderar a ação dos outros poderes constitucionais e zelar para que os direitos individuais não sejam agredidos, ou quando o forem, para que a agressão cesse e os danos ao cidadão sejam reparados. É necessário, igualmente, que na sua prática administrativa, o Estado se preocupe em utilizar a mesma filosofia democrática que orientou sua estruturação institucional. Em outras palavras, é mister que os processos administrativos adotados pelo Estado sejam, igualmente, capazes de resguardar os valores democráticos que,

99 Em suma: estes padrões de organização política não se impuseram à conta de autêntica resposta a conflitos ou pressões sociais que os tivessem inapelavelmente engendrado; antes, foram assumidos porque a elite dirigente de sociedades menos evoluídas, de olhos postos nas mais evoluídas, entendeu que se constituíam em um modelo natural, a ser incorporado como expressão de um desejável estágio civilizatório. Então, não lhes atribuem outra importância senão figurativa. Daí que, não estando cerceadas por uma consciência social democrática e correlata pressão, ou mesmo pelos eventuais entusiasmos de uma "opinião pública", já que as modelam a seu talante, aceitam as instituições democráticas "apenas enquanto não interferentes com os amplos privilégios que conservam ou com a vigorosa dominação política que podem exercer nos bastidores, por detrás de uma máscara democrática, graças, justamente, ao precário estágio de desenvolvimento econômico, político e social de suas respectivas sociedades"(MELLO, 2001, p.01)

supostamente, estão sendo adotados naquele país: a distribuição de poderes entre esferas constitucionais de poder (executivo, legislativo e judiciário) de vê ser efetiva e mutuamente respeitada; o orçamento público deve refletir as prioridades e as decisões alocativas da população, uma vez que governantes e membros do poder legislativo nada mais são do que seus representantes temporários; e, apesar da assimetria de poderes entre o Estado e o cidadão isolado, este tem direito a ser tratado de maneira biunívoca em relação com o poder público: às suas obrigações para com o Estado, devem corresponder iguais obrigações do Estado para com ele. Alegações vagas de “interesse público”, “justiça social”, “repartição de sacrifícios” são insuficientes para se exigir, de algumas camadas mais desprotegidas, sacrifícios desproporcionais ou a abdicação de direitos fundamentais. (CASTOR, 2004, p. 180/181)

Com efeito, nesta esteira de raciocínio, parece certo FAORO (2000) quando explicou que no Brasil existem os donos do poder. Uma elite estamentária que domina o aparato estatal, e utiliza a máquina pública para perpetuar no poder. A este aparato, a esta modalidade de administração estatal, poder-se-ia dar o nome de burocracia brasileira. Democraticamente (formalmente) este estamento elege seus representantes, contraditoriamente, através do sufrágio direto, obrigatório e universal do povo. Esta violação da democracia material, cerceando o direito do povo, utilizando-se como um de seus elementos a máquina estatal é que será objeto da próxima seção.

V- BUROCRACIA E DEMOCRACIA

Nas seções precedentes restou limitada a extensão e o alcance da expressão burocracia em seu sentido eminentemente epistemológico, bem como sua forte relação com o Estado de Direito. Da mesma forma foi descrita a forma da burocracia e sua relação direta com a colonização e formação cultural nacional, o que indicou seu forte cunho social. Restou consolidado ainda, a forma do Estado Brasileiro, em termos democráticos, restringindo a democracia brasileira a aspectos formais.

No entanto, resta ainda estabelecer a inter-relação entre burocracia e democracia.

5.1. READEQUAÇÃO DO CONCEITO DE BUROCRACIA PARA O BRASIL

No capítulo I, foi estabelecido o conceito de burocracia, sendo este composto da convergência do enfoque hegeliano com a ótica weberiana, definindo burocracia como o método gerencial administrativo e social, de natureza absolutamente impessoal, eficaz e profissional, alicerçado na dominação racional-legal, que implica no domínio de uma estrutura de poder. Diz se hegeliano porque segundo HEGEL (1997) a burocracia se constitui em uma estrutura de poder que intermedia o interesse público do interesse privado. O sentido Weberiano está adstrito exatamente à racionalidade, normatização e hierarquização das organizações, essência burocrática.

O conceito de burocracia ora apresentado se adapta perfeitamente à realidade brasileira, contudo, existem circunstâncias históricas, políticas e jurídicas que incrementam este conceito levando a sua cognoscência à um sentido mais amplo. A burocracia efetivamente é o elo de transição entre a coisa pública e o interesse privado, no sentido hegeliano, e é um conjunto normativo impessoal e hierarquizado weberiano, conjugado ao legado estamental burocrático patrimonialista português e ao rígido controle normativo jurídico, culminando em uma democracia formal, destituída da materialidade necessária a promover a justiça social no Estado Brasileiro.

Na verdade, no Brasil, sobretudo, burocracia é poder.¹⁰⁰ A participação do Estado na economia e na vida social é muito densa no Brasil e sendo sua forma administrativa guiada pela burocracia, aquele que detém o comando da burocracia estatal, exerce efetivamente o poder, torna-se o dono do poder, como ensina FAORO (2000).

A burocracia no Brasil deve ser entendida em meio à sua inter-relação com o Estado de Direito e com a democracia, ou nas palavras de DALLARI (2002) com relação à racionalização do governo e o fortalecimento democrático deste mesmo governo.¹⁰¹ O princípio republicano de ATALIBA (1998) o qual congloba o princípio da segurança jurídica indica com certa força cogente que os atos administrativos e privados devam ser escritos e respeitem normas procedimentais de contraditório e ampla defesa, além, é claro de publicidade e legalidade, o que indica que a burocracia, enquanto sistema administrativo do Estado, ganha força. Existe um denso caráter legal das normas e regulamentos, um caráter formal das comunicações, a racionalização da divisão do trabalho, a impessoalidade nas relações, a hierarquia da autoridade, a rotina e procedimentos standardizados, a meritocracia e a competência técnica, a especialização da administração que é separada da propriedade, profissionalização dos participantes e a completa previsibilidade do funcionamento.

No entanto, apesar dos elementos supracitados estarem contidos na realidade social brasileira, aquilo que se denominou de “disfunção da burocracia como teoria da administração” apoiada principalmente nas idéias de MERTON (1970), são ainda mais evidentes neste panorama. Isto porque há, no Brasil, uma internalização das regras e

100 A incapacidade de ver a burocracia como forma de poder, historicamente situada, está no centro desta crise, que diz respeito não só à crise administrativa, mas a toda criação intelectual de cunho funcionalista. (MOTTA e PEREIRA, 2004, p.217)

101 Duas são as tendências que já podem ser consideradas e que, salvo algum imprevisto de grande significação, deverão incorporar-se aos novos regimes atualmente em elaboração: a racionalização do governo e o fortalecimento democrático do governo.

Racionalização do governo. Inúmeras vezes se têm manifestado, desde o início do século XX, preocupações “racionalizadoras” visando a superação do empirismo nas atividades de governo. (...) A diferença fundamental entre esses movimentos anteriores e a tendência que agora se manifesta é que já não se pretende fazer do governo uma atividade racionalizada, livre de imprevistos e de opções inesperadas. Essa espécie de racionalização, incompatível com a própria natureza humana, só é preconizada atualmente pelos chamados tecnocratas, que acreditam na possibilidade de transformar cada homem num robô. A racionalização, que aos poucos vai se tornando mais clara com a tendência, pretende, isto sim, utilizar os elementos técnicos altamente especializados de que o homem dispõe atualmente, como auxiliares do governo. Nesse sentido, há um esforço objetivando aproveitar os recursos modernos de comunicação e organização, para que os governantes, conhecendo melhor a realidade e dispondo de instrumental eficiente, possam decidir com mais acerto e agir com maior eficácia. DALLARI, 2002, p. 251)

exagerado apego aos regulamentos, um excesso de formalismo e de papelório, há resistência às mudanças, há despersonalização dos relacionamentos, categorização como base do processo decisório, há a superconformidade às rotinas e procedimentos, há exibição de sinais de autoridade, além da clarividente dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público. Ou seja, a burocracia brasileira é distorcida.

A burocracia brasileira, portanto, deve ser entendida dentro destes parâmetros disfuncionais de MERTON (1970), enquanto técnica administrativa e, dentro dos limites *hegelianos* de intermediação do poder, sempre colocando em evidência a herança burocrática portuguesa. O legado português deu forma à dominação burocrática brasileira, estabelecendo a vinculação cultural entre aqueles que exercem o poder e aqueles que a este estão subjugados. Segundo esta herança, havida da Dinastia de Avis, o Estado faz uma parceria com o uma determinada classe social (estamento) para a administração estatal, na qual ambas saem, à priori, beneficiadas; uma aliando-se economicamente ao Estado e outra através da manutenção da estrutura do poder (FAORO, 2000). Burocracia é poder, e é mais do que isto, história do poder.

Burocracia no Brasil, portanto é o instrumento jurídico formal de administração do Estado da qual o estamento se serve para manter a forma deste Estado e, preservar sua condição econômica, subjugando a verdadeira vontade popular e portanto a democracia. A burocracia teórica como o método gerencial administrativo e social, de natureza absolutamente impessoal, eficaz e profissional, alicerçado na dominação racional-legal, que implica no domínio de uma estrutura de poder não está descaracterizada. Muito pelo contrário, está avançada, evoluída, na qual um estamento único retira sua impessoalidade, e eficiência para se auto sustentar.

5.2. INTER-RELAÇÃO ENTRE BUROCRACIA E DEMOCRACIA

O método gerencial administrativo e social, de natureza impessoal, eficaz e profissional, alicerçado na dominação racional-legal, que implica no domínio de uma estrutura de poder quando utilizado na administração estatal guarda uma forte relação com a democracia, aqui entendida, como já antes definido, não só uma forma pela qual são

tomadas as decisões políticas dentro do Estado, mas sim pela forma pela qual os direitos e deveres dos cidadãos são efetivamente exercidos. Ou seja, a burocracia estatal se inter-relaciona com a democracia seja ela formal ou material.

Quando em sua forma pura, racional, eficiente e hierarquizada, a burocracia reafirma a democracia. Isto porque, a impessoalidade no exercício do poder e na própria tomada de decisão, bem como a hierarquização da cadeia decisória impedem que apenas uma pessoa exerça o poder, evitando assim arbitrariedades. A burocracia, neste sentido, assume contornos multiplicadores de eficiência social, pois alavancam a justiça social trazendo efetivamente a igualdade e a liberdade à todos os cidadãos. Mais do que isto, em sua forma pura, a burocracia como forma de dominação racional legal, impede as outras formas de dominação, como a patrimonialista, a paternalista e a carismática evidenciando a impessoalidade da gestão. Com efeito seria possível afirmar com certa margem de segurança que em sua forma pura a burocracia seria o método gerencial ideal para a consecução da democracia substancial, eis que ao viabilizar o acesso ao estado aos cidadãos de maneira igualitária garante também, as verdadeiras virtudes da democracia substancial, quais sejam: a ausência de rigidez formal na norma fundamental e sua subsunção perfeita aos anseios sociais, a supremacia da vontade do povo livremente formada e livremente externada preservado o direito de divergir, a preservação da liberdade e da igualdade.

Por outro lado, a burocracia quando em sua forma distorcida impede o exercício da democracia material. Quando caracterizada por um exagerado apego a regulamentos, o excesso de formalismo e de papelório, a categorização como base do processo decisório, a super-conformidade às rotinas e procedimentos e dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público; a burocracia cerceia direitos e prerrogativas fundamentais do cidadão, retirando deste a possibilidade de se coadunar perfeitamente à uma sociedade justa e democrática.

Discernindo sobre a possibilidade de a democracia se caracterizar com a forma de governo ideal e dominante no mundo, BOBBIO (2000) esclarece como um de seus obstáculos o aparato burocrático disfuncional, senão vejamos:

O segundo obstáculo [à consecução da democracia prometida no mundo] não previsto de maneira inesperada foi o contínuo crescimento do aparato

burocrático, de um aparato de poder ordenado hierarquicamente do vértice para a base e portanto diametralmente oposto ao sistema de poder democrático. Admitindo-se como pressuposto que uma sociedade apresenta sempre diversos graus de poder e configurando-se um sistema político como uma pirâmide, na sociedade democrática vai da base para o vértice e numa sociedade burocrática, ao contrário, vai do vértice à base. Estado Democrático e Estado burocrático estão historicamente muito mais ligados um ao outro do que sua contraposição pode fazer pensar. Todos os Estados que se tornaram mais democráticos tornaram-se ao mesmo tempo mais burocráticos, pois o processo de burocratização foi em boa parte uma consequência do processo de democratização. (p. 47)

Assim, reafirma-se que quando em sua forma ideal, weberiana, a burocracia reforça a democracia, concedendo-lhe sua substancialidade. No entanto, a disfunção burocrática não só tolhe direitos dos cidadãos como implica na impossibilidade do exercício da democracia (substancial) por estes. Por exemplo, a exigência e padronização de um determinado formulário para que o cidadão solicitasse um determinado esclarecimento da prefeitura independentemente de sua classe social, cor, sexo ou religião, é um procedimento burocrático que reitera a igualdade entre os cidadãos, e, portanto, a democracia substancial. No entanto, se este mesmo formulário viesse acompanhado de uma ampla regulamentação como reconhecimento de firmas, justificação documental, chancelas e vistos, retiraria a prerrogativa do cidadão de petição ao poder público, extraindo, assim, o exercício do poder por estes.

Nesta esteira de raciocínio, burocracia e democracia guardam uma íntima e forte relação com o poder. Sendo este poder exercido pelo povo, é ele objeto de uma determinada forma de gestão, e esta gestão é burocrática.

5.3. CONSEQÜÊNCIAS SOCIAIS DA BUROCRACIA BRASILEIRA – FORMALISMO E O “JEITINHO BRASILEIRO”

Superada a conceituação da burocracia e sua inter-relação com a democracia, mister se faz a análise do fenômeno burocrático com relação às suas disfunções diretamente aplicadas no Estado brasileiro, ou as consequências das distorções burocráticas na sociedade brasileira, ainda que de maneira absolutamente despretensiosa.

GUERREIRO RAMOS (1989) definiu o formalismo como a distância existente entre a prática social e as prescrições normativas da sociedade. Talvez uma reticência do indivíduo em respeitar uma regra, em se afastar de um comando normativo para atingir uma determinada finalidade. Para o autor a norma jurídica é apenas uma formalidade, objetivamente; a sociedade reagiria de uma forma diferente.¹⁰²

Esta discrepância do que é daquilo que deveria ser, prescrito por uma norma, relaciona-se com a forma de atuação do Estado na sociedade e, obviamente, com a burocracia. Não exatamente a burocracia pura, como método gerencial de grandes organizações, mas a burocracia em sua forma distorcida, que implica em gravames ao cidadão, que é caracterizada por um exagerado apego a regulamentos, formalidades e papelório que se super-conforma às rotinas e procedimentos; dificulta a consecução dos próprios objetivos da administração pública, dificultando o atendimento a clientes e criando conflitos com o público. Esta burocracia nefasta é que gera o formalismo social. Quando a sociedade deixa de observar a regra posta, obstrutiva dos objetivos colimados, para realizar atos e práticas que guiam a conduta social de uma maneira mais direta e atingem os objetivos pretendidos.

Quando se fala da burocracia brasileira, assim como conceituada anteriormente: como o instrumento jurídico formal de administração do Estado da qual o estamento se serve para manter a forma deste Estado e, preservar sua condição econômica, se entende e justifica o formalismo de GUERREIRO RAMOS (1989). As normas são instrumentos de manutenção de poder, prescrições de condutas que não, necessariamente, representam os anseios sociais, não dando relevo à democracia. A prática efetiva social, portanto, é “formalística” no sentido de que o corpo normativo, não vincula a atividade social. Talvez daí decorra a máxima popular de que “uma determinada lei não pegou”. Na teoria jurídica e na teoria do Estado, tal afirmação constitui-se em verdadeiro sacrilégio, em contrariedade, à

102 O formalismo nos países latino americanos reflete, para guerreiro ramos, uma estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase de desenvolvimento em que se encontram. Através da promulgação de leis, decretos, etc., que impliquem modificações formais de aspectos políticos e econômicos, esses países conseguem adiar as tensões sociais existentes. Portanto, sob esse ponto de vista, é um recurso ideológico do qual lançam mão as elites dominantes com vistas a escamotear a realidade na tentativa de, literalmente, “tapar o sol com a peneira”. Enquanto o formalismo é uma estratégia primária, o jeitinho seria uma estratégia secundária, isto é suscitada pelo formalismo. (BARBOSA, 1992, p. 12)

constituição do Estado de Direito e ao princípio da constituição. No entanto, na sociologia organizacional de GUERREIRO RAMOS (1989), esta afirmação ganha forma e força, principalmente quando aliada ao conceito burocrático.

A primeira consequência social da burocracia é o formalismo. No entanto burocracia é gênero, sendo uma de suas espécies o “jeitinho”. A segunda consequência da burocracia, portanto, não é só o afastamento da conduta social das prescrições normativas, mas sim a burla à norma. BARBOSA (1992) conceitua e qualifica o “jeitinho” como uma forma de identificação nacional, algo inerente a todos os brasileiros, apesar de alguns não o utilizarem, algo como a falta de o jogo de cintura anglo-saxão, a rigidez do alemão, a sovinice do francês, o liberalismo americano e o humor inglês.

Contudo antes de ser um elemento de identidade nacional, o “jeitinho” é uma espécie de formalismo, como afirma o próprio GUERREIRO RAMOS (1989). Segundo CAMPOS (1966)¹⁰³, “*o jeitinho não é uma instituição legal nem ilegal, é simplesmente paralegal*” por seu descompasso com a lei sua vinculação direta aos costumes e ao trato diário dos cidadãos. Por outro lado TORRES (1973) caracteriza o jeitinho como “*criatividade, improvisação e esperteza do brasileiro*”¹⁰⁴. Esta criatividade improvisada e paralegal que muitas vezes contraria a própria lógica, que se sobrepõe à norma, contornando suas regulamentações e exigibilidades desnecessárias, sem lhe retirar os objetivos é o que se chama de “jeitinho”.

O “jeitinho” é a forma pela qual a sociedade brasileira, criativamente tenta evitar cair nas armadilhas traçadas pelas disfunções burocráticas. É a forma pela qual o brasileiro evita este exagerado apego a regulamentos, formalidades e papelório, à super-conformidade à rotinas e procedimentos e busca, atingir, muitas vezes, aos mesmos objetivos do comando normativo, mas sem respeitar sua ampla gama de procedimentos e exigências¹⁰⁵.

103 CAMPOS, Roberto de Oliveira. A sociologia do Jeito in a Técnica do Riso. Rio de Janeiro: Edições Apec. 1966. in BARBOSA, 1992, p. 14)

104 TORRES, João Camilo de Oliveira. Interpretação da Realidade Brasileira. Rio de Janeiro: José Olímpio Editora. 1973. in BARBOSA, 1992,p. 18.

105 1. O jeitinho nas organizações burocráticas é decorrente da constante necessidade do formalismo, porque é através dessa característica que a organização desenvolve a possibilidade de dar e negar, vetar e consentir.2. A estratégia do jeitinho, como fuga à formalização neutra e igualitária, é um instrumento de poder principalmente daqueles que não aceitam a predominância da racionalidade

O que a realidade tem demonstrado é que o sistema burocrático impessoal, calcado na racionalidade é, a todo momento, vazado pela atuação de variáveis exógenas a esses domínios, baseados em critérios diversos, mas que têm a uni-las as relações com valores que se colocam no eixo oposto ao da racionalidade e do econômico. Uma regra universalizante pode deixar de ser acionada e exigida, caso o requerente seja uma moça simpática, uma velhinha maternal ou um deputado. A hierarquia, “tão cara a sociedade brasileira em determinadas instâncias, não se realiza de maneira uniforme, mas em planos múltiplos e variáveis, onde necessariamente o econômico não é o eixo central. (BARBOSA, 1992, p. 13)

O “jeitinho”, portanto, é uma reação social à burocracia brasileira. É a forma pela qual a sociedade encontrou de “burlar” as normas formalistas de estruturação do poder e de regramento social, viabilizando uma forma de convivência sem o exagero apego a regulamentos, formalismos e procedimentos.

econômica, ética ou legal para a distribuição dos chamados bens e serviços públicos.³ O jeitinho não se constitui uma singularidade brasileira. Manifesta-se onde prevaleçam um sistema de hierarquização social múltipla e uma estrutura de relações pessoais.⁴ O jeitinho é uma relação de poder nos moldes do “você sabe com quem está falando?” que distingue os que podem e os que devem, os que têm e os que não têm, enfim, as pessoas e os indivíduos. ⁵ O jeitinho não está em extinção, mesmo com o avanço da burocracia e sua ótica racional e impessoal. (BARBOSA, 1992, p. 26)

CONCLUSÃO

Neste trabalho, procurou-se estudar a inter-relação existente entre burocracia e democracia, sendo esta, talvez, sua maior contribuição. Evidenciar de que forma o burocratismo estamentário e patrimonialista brasileiro interagem na sociedade, ainda que de maneira superficial, considerando os propósitos deste estudo, é o subsídio necessário, mas não suficiente para a cognoscência da matéria.

Pois bem, considerando o raciocínio desenvolvido na pesquisa, pode-se considerar como válida a hipótese de resolução do problema de pesquisa de que a burocracia, quando distorcida, realmente impede a democracia substancialmente entendida, refutando-se a idéia de que a burocracia sempre vai atrapalhar a democracia e, portanto, o desenvolvimento. A burocracia quando pura, no acadêmico sentido weberiano, reforça a democracia porque impessoal e eficaz na administração organizacional.

A burocracia como foi entendida, consistente no método de administração do Estado, imparcial, eficiente e hierarquizado, que deveria ter objetivo a reiteração da dominação racional-legal e não a patrimonialista ou a carismática. A democracia como forma de governo que, teoricamente, quer dizer que o povo é soberano e não uma pequena parcela da sociedade. Ou seja, ao mesmo tempo em que existe um encadeamento de regras normativas para reforçar o poder pelo povo, existe um sistema democrático criado para manter uma classe dominante no poder. Trata-se da contradição das formas de dominação. De um lado a burocracia, como dominação racional-legal; de outro, a estamentária, como dominação tradicional patrimonialista. Apesar de epistemologicamente contraditória, o binômio burocracia-democracia, se opera com plenitude no território nacional, por circunstâncias culturais, históricas, econômicas, jurídicas e sociais.

Definida como a arte de dominar indivíduos de maneira impessoal e igualitária, retirando a autoridade de um único indivíduo e dotando autoridade à estrutura, à um sistema normativo, a burocracia é o método, por excelência, de gestão de grandes organizações, eis que não pode o líder ou o governante executar todas as tarefas de gestão necessitando fracionar o poder, restringindo-se a regulamentar os procedimentos que necessita para que sua organização desenvolva seu objeto social respeitando a vontade do

hierárquico superior. Por ser tratar do método que prima pela eficiência e pela impessoalidade, a burocracia sempre apresentou um caráter legal muito forte, composto por normas e regulamentos; a formalização das comunicações, e divisão de competências para a prática de atos. Além disso, a burocracia apresenta extrema impessoalidade nas relações sobre ela envolvidas, alto grau de hierarquização, rotina e procedimentos estandardizados, meritocracia e especialização técnica do trabalho, além, é claro da completa total e inequívoca previsibilidade de seu funcionamento.

A estabilidade gerencial, a segurança jurídica e a manutenção da submissão da população à ordem jurídica, fizeram da burocracia o método gerencial de grandes organizações, e do Estado, por excelência. A burocracia é a forma pela qual se viabiliza o Governo das Leis. É a forma pela qual o poder é abstraído do governante, como no Estado Absolutista, e é passado à Constituição, legitimamente criada pelo Povo. A burocracia é, neste sentido, o elemento viabilizador de todo o sistema de poder que resulta na realidade material do Estado. A burocracia se insere no Estado como sua gestora garantidora da igualdade e da liberdade, mas essencialmente retirar os contornos medievais de arbitrariedades e imprevisibilidades tão comuns no despotismo do *ancién regime*. Isto porque, o homem precisa de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Buscando esta previsibilidade da conduta do Estado e garantir a supremacia da norma é que se insere o princípio da segurança jurídica ou proteção à confiança.

No Brasil a burocracia ganha contornos ainda mais densos, características estas patrimonialistas e estamentais, traçadas por D. João I na Revolução de Avis no Século XIV. A burocracia portuguesa nasce das revoluções sociais havidas no século XIV. Burguesia e nobreza buscavam uma maior participação na vida do Estado, não restando alternativa ao rei senão tornar a burguesia sua sócia nas explorações marítimas, beneficiando-se do comércio por esta gerado; e fazer da nobreza, uma espécie de parceria na administração estatal, sendo-lhe outorgado o direito de expedir documentos, alvarás, redigir as leis e editar as normas regulamentares das mais diversas atividades. Quando é realizado este contrato entre o rei, a burguesia e a nobreza, forma-se uma corporação que administra o poder, denominada de estamento. O estamento são os donos do poder (FAORO, 2000). É a parcela da sociedade que administra o Estado direta e indiretamente e que faz exatamente a

conciliação entre o interesse público e o privado (burocracia), de forma a atender, quando possível, os anseios sociais. Ou seja, seja utilizando o conceito hegeliano no qual burocracia consiste na classe que faz a intermediação entre o poder público e a sociedade civil, temos que a burocracia portuguesa herdada pelo Brasil consiste no estamento estatal que permeia e media as relações conflituosas entre Estado e sociedade, seja através da administração do Estado através de concessões, seja dominando estruturas adjacentes do mesmo, mediante o poder econômico.

O patrimonialismo e o estamento transformam a burocracia, ou o método gerencial burocrático eficaz por excelência, em um método de gestão disfuncional (MERTON, 1970). Burocracia, neste sentido, passa a ser uma forma de retardamento de operacionalização de processos, de papelório e de exagerado apego a normas e regulamentos com superconformidade às rotinas e procedimentos e, principalmente dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público. A ineficiência burocrática reforça cada vez mais o estamento patrimonialista no poder.

Válida também é a hipótese de que o Brasil apresenta uma espécie de burocracia que destoia um pouco do conceito *weberiano* de forma de dominação racional-legal, pois fortemente *hegeliana*, patrimonialista e estamental, o que atrapalha o exercício pleno da democracia substancial.

Estas raízes patrimonialistas, pseudo-liberais e burocráticas influenciam a forma pela qual a democracia é constituída no Brasil. Considerada apenas em seus aspectos formais, desde a proclamação da república o Brasil goza de um sistema político democrático, pois o povo diretamente ou indiretamente sempre elegeu seus governantes, não obstante os soluços de autoritarismos históricos em algumas épocas do último século. Se a democracia formal ou democracia política decorre da evolução do pensamento liberal de Rousseau, consolidado nas revoluções francesa e na constituição do Estado americano, culminando na construção do estado democrático contemporâneo, tem-se que o Brasil poderia, eventualmente, ser chamado de um Estado formalmente democrático. No entanto, parece claro que o ideário das revoluções francesa e americana, bem como de todos os atos e cartas de soberania popular proclamadas nos últimos tempos, não restringiam ao sufrágio universal e a forma pela qual são tomadas as decisões políticas dentro do Estado, mas sim a

forma pela qual os direitos e deveres dos cidadãos são efetivamente exercidos. Democracia implica em igualdade, em liberdade, em respeito a prerrogativas constitucionais, em mecanismos de poder efetivo pelo povo. Repita-se o que já dito em outras oportunidades, materialmente o Estado Democrático de Direito é um sonho imaterializado.

A disfunção, agora democrática, no Brasil, se estabelece na existência de uma vitrine bela e formosa que alija o povo do poder comungando a existência de um sistema representativo entorpecido, enraizado em preceitos democráticos de ascensão ao poder formal, mas que materialmente negam ao cidadão comum o direito de exercer seus direitos com plenitude, o que em última análise implica em ausência de supremacia da vontade popular, pois este não a exerce efetivamente e legitimamente que lhe foi outorgado.

Da inter-relação entre burocracia e democracia surgem as conseqüências sociais enunciadas como o formalismo e o jeitinho do brasileiro. As disfunções burocráticas com o excesso de regramentos e exigências, aliadas a um patrimonialismo estamental, levam o Brasileiro a se distanciar das prescrições normativas no desenvolvimento de sua vida social. Há uma distancia entre aquilo que é feito daquilo que deveria ser feito em termos sociais, esta distancia, como ensina GUERREIRO RAMOS (1989) é o formalismo brasileiro. Este formalismo ou o “jeitinho” são tipologias sociais que tendem a explicar parte do comportamento social do brasileiro, como explica BARBOSA (1992) e DAMATTA (2004), principalmente relativo a formas pelas quais o brasileiro médio escapa do Estado opressor e burocrático, como a informalidade empresarial, o desapego do brasileiro a formalidades na celebração de negócios, e uma pseudo aversão ao estado (CASTOR, 2004).

A interpretação da sociedade brasileira sob a ótica do seu estamento burocrático aqui desenvolvida está limitada tão somente a análise histórica e tipológica do tema, não sendo relacionados aspectos econômicos e sociais da vida brasileira. Também não foi objeto de estudo aprofundado a historiografia dos regimes políticos do Estado brasileiro, ou a evolução histórica de como foi traçada a democracia nacional. A interpretação social sob a novel democracia brasileira e a interação com a sociedade é tema obrigatório em várias áreas do conhecimento, mas ainda pouco estudadas. Os cientistas sociais que desejarem

deitar suas considerações sobre o tema encontrarão vasto e fértil campo de pesquisa, principalmente na relação de poder existente entre o Direito e a sociedade.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

Estado democrático de direito social. Vinícius c. Martinez.
<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4613> em 09/09/07.

BARBOSA, Livia. **O Jeitinho Brasileiro: A arte de ser mais igual que os outros**. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BELTRÃO, Helio. **A Asfixia Burocrática**. Disponível em:
<http://www.desburocratizar.org.br/down/bibl_asfixia.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2007.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

-----, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

-----, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOLIVAR, Lamunier. **Primeira República**. Disponível em:
<<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/consnac/orgpol/periodos/1rep/apresent.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

-----, Paulo. **Teoria do Estado**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos : um plano de gestão para o Governo Lula / Secretaria de Gestão**. – Brasília: MP, SEGES, 2003.

CANOTILHO, J.J.Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2004.

CARON, Antoninho. **Inovações Tecnológicas nas Pequenas e Médias Empresas Industriais em Tempos de Globalização - O Caso do Paraná**. 2003. 390 f. Tese

- (Doutorado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho**. 2. ed. Curitiba: Travessa Dos Editores, 2004.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 6.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- COELHO, Fábio Ulhoa. **Direito e Poder: Ensaio de epistemologia jurídica**. São Paulo: Saraiva, 1992.
- COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do artigo 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n.º 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º 2, Abril/maio/junho, 2005. disponível da internet: <http://www.direitodoestado.com.br> Acesso em 28 de janeiro de 2008.
- CRUZ, June Alisson Westarb. **A Burocracia Fora do Senso Comum**. Disponível em: <revista.grupointegrado.br/perspectivascontemporaneas/include/getdoc.php?id=68&article=21&mode=pdf>. Acesso em: 25 mar. 2007.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FERREIRA, Leila da Costa. VIOLA, Eduardo. **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas: Unicamp. 1996.
- FURTADO, Celso. **Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- GIAMBIAGI, Fábio. ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e prática**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Campos, 2002.

- GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A Nova Ciência das Organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- GODOY, Amalia Maria Goldberg. Desenvolvimento e Meio Ambiente: Uma retomada teórica. In: DIAS, Maria Helena Ambrósio. **Macroeconomia Dinâmica: Crescimento, ciclos, desenvolvimento e política econômica**. Maringá: PME-UEM, 2002. Cap. VIII , p. 223-255.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Ícone, 1997.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiastico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- HOBBSBAWN, Eric. **A Era das Revoluções: Europa 1789-1848**. Riode Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- KANT, Imanuel. **Crítica da Razão Pura**. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Martin Claret, 2006
- MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 6.ed.- 5.reimp.- São Paulo: Atlas, 2007.
- MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a Revolução Gerencial – A persistência da Dicotomia entre Política e Administração. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.º 6, junho/julho/agosto, 2006. disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>> , Acesso em 10 de junho de 2008.

- MATTA, Roberto da. **Carnavais, malandros e herois:** para uma sociologia do dilema brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- , Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2290>>. Acesso em: 26 mar. 2008.
- MERTON, Robert K. **Sociologia:** teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis.** São Paulo: Martin Claret, 2006.
- MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. **O que é burocracia.** São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1985.
- MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Introdução à Organização Burocrática.** 2.ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004.
- NOVAK, Michael. **O Espírito do Capitalismo Democrático.** Editora Nórdica, Rio de Janeiro, 1982
- PLATÃO. **Política.** São Paulo: Martin Claret, 2006
- RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça.** 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- REALE, Miguel. **O Estado Democrático de Direito e o Conflito das Ideologias.** São Paulo: Saraiva, 2005.
- ROBBINS, S.P. **Administração:** mudanças e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2000.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo: Martin Claret, 2006.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. 2005. Disponível na internet: <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em 28 de janeiro de 2008.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. **A Longa Viagem da Biblioteca dos Reis:** Do terremoto de Lisboa à Independência do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

- SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SILVA, Reinaldo Oliveira da. **Teorias da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- SILVEIRA, Caio. **Burocracia e política centralizadora**. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/12/08/materia.2006-12-08.7706602079/view>>. Acesso em: 25 mar. 2007.
- SMITH, Adam. **Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. 195 p.
- SUNFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4.ed. 8ª tir. São Paulo: Malheiros, 2007.
- TÔRRES, João Camilo de Oliveira. **Interpretação da Realidade Brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1973.
- TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2006.
- TROTTA, Wellington. **Marx: A burocracia como essência do Estado**. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/vinteeito/trotta_28.htm>. Acesso em: 09 jun. 2008.
- WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- , Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia compreensiva**. São Paulo: Editora Unb, 2004. 2 v.
- WEBER, Thadeu. **Ética e Filosofia Política: Hegel e o formalismo kantiano**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.
- WRIGHT, Erik Olin. **Classe, Crise e Estado**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 4.ed. Rio de Janeiro:
Forense, 2007.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)