

## A Burocracia como Inimiga da Liberdade

*Évelyn Nunes de Melo Franzen*<sup>1</sup>  0000-0002-2395-8866

ESAG/UDESC, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis - SC.

**Resumo:** Maior celeridade, economicidade e transparência nos atos estatais parecem ser condições indispensáveis para o bom funcionamento da esfera pública. Assim, não são poucas as vezes que o excesso de burocracia impede o cidadão de acessar à Administração Estatal, seja quando necessita regularizar uma situação, buscar à Justiça ou participar dos processos de tomada de decisão. Esse artigo, portanto, objetiva desnudar as concepções sobre a burocracia, um tema familiar e pouco compreendido. Com isso, intenta-se demonstrar que o conceito de desburocratização vai muito além do que simplificar procedimentos; está relacionada à liberdade, à dignidade humana e à garantia à qualidade de ser cidadão. Desse modo, um olhar amplo sobre a burocracia e como ela implica na vida dos indivíduos permite uma maior compreensão acerca das iniciativas que flexibilizam a Administração Pública.

**Palavras-chave:** Burocracia, Desburocratização, Descentralização, Inversão princípio da inocência.

<sup>1</sup> Mestranda em Administração junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC). Graduada em Direito (UNISUL) e em Administração Pública (ESAG/UDESC). Membro do grupo de pesquisa AdmEthics. E-mail: evelynnunesdemelo@gmail.com

## La burocracia como enemiga de la libertad

---

**Resumen:** Mayor celeridad, economicidad y transparencia en los actos estatales parecen ser condiciones indispensables para el buen funcionamiento de la esfera pública. Así, no son pocas las veces que el exceso de burocracia le impide al ciudadano acceder a la Administración Estatal, sea cuando necesita regularizar una situación, buscar a la Justicia o participar de los procesos de toma de decisión. Este artículo, por lo tanto, tiene el objetivo de desnudar las concepciones sobre la burocracia, un tema familiar y poco comprendido. Así, se intenta demostrar que el concepto de desburocratización va mucho más allá que solo simplificar procedimientos; está relacionada a la libertad, a la dignidad humana y a la garantía a la calidad de ser ciudadano. De ese modo, una mirada amplia sobre la burocracia y cómo esta implica en la vida de los individuos permite una mayor comprensión acerca de las iniciativas que flexibilizan la Administración Pública.

**Palabras clave:** Burocracia, Desburocratización, Descentralización, Inversión principio de la inocencia.

---

## Bureaucracy as the Enemy of Liberty

---

**Abstract:** Celerity, economy and transparency in Government seem to be essential conditions for the public sector proper functioning. Thereby, it is not a few times that excessive bureaucracy prevents citizens from accessing the Public Administration, whether when they need to regularize a situation, seeking justice or participate in decision-making processes. This paper, therefore, aims to explore the conceptions about bureaucracy, a familiar and little understood topic. With this, it is intended to demonstrate that the concept of debureaucratization goes far beyond simplifying procedures; it is related to freedom, human dignity and guaranteeing the quality of being a citizen. In this way, a broad look at bureaucracy and how it affects the lives of individuals allows a greater understanding of the initiatives that make Public Administration more flexible.

**Keywords:** Bureaucracy, Debureaucratization, Decentralization, Inversion of innocence principle.

---

## Introdução

Esse artigo busca compreender jus filosoficamente o conceito de burocracia e as razões para suas inúmeras críticas. Afinal, como compreender o dilema entre aqueles que defendem a burocracia daqueles que a condenam? Se o modelo racional é eficaz, por que a burocracia não inibiu a corrupção? A desburocratização envolve apenas a descomplicação de processos? Para tanto, faz-se necessário resgatar as noções de burocracia, seu processo de formação, finalidade e principais autores.

Há indícios que, no momento que os homens renunciam ao hábito de dirigir sua vida e gerir seus problemas, transferindo as decisões a um burocrata, eles perdem a maestria de escolher aqueles que deveriam conduzi-los e acabam por tornarem-se um povo de servos, tal como alerta Tocqueville (1998). Desburocratizar, portanto, vai além do que simplificar procedimentos, pois está relacionada à liberdade, à dignidade humana e à garantia à qualidade de ser cidadão.

O trabalho foi estruturado na primeira parte de forma a contextualizar e sistematizar os principais conceitos e obras sobre a burocracia. Já a partir do segundo capítulo, as críticas são apresentadas sob diversas perspectivas, considerando a Inversão do Princípio da Inocência, resultado das exigências burocráticas que pressupõem que o homem está mentindo e a *Public Choice*, que questiona a infalibilidade do burocrata.

## Definição jus filosófica da burocracia

No século XVI, o modelo burocrático já estava difundido nas administrações públicas e nas organizações religiosas e militares da Europa, tendo seu auge no século XX com a sistematização da burocracia pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), primando pela separação entre a política e a burocracia, entre a carreira administrativa e a influência partidária e na valorização do acesso universal baseada em mérito e impessoalidade (MARENCO, 2017; SECCHI, 2009).

O conceito de burocracia é amplamente estudado nas Ciências Sociais, sendo um fenômeno multidisciplinar guarnecido de diversos entendimentos. A teoria burocrática possui ênfase na estrutura organizacional e tem Weber, Merton e Michels como seus principais nomes (CHIAVENATO, 2014). No entanto, diversos outros autores notavelmente se debruçaram sobre o tema, tais como Mises (1974, 2006, 2010, 2015, 2018), Tullock (1965) e Tullock, Seldon e Brady (2002).

De acordo com Lima et al. (1998), o termo burocracia foi utilizado pela primeira vez pelo economista Vincent de Gournay na metade do século XVIII, com objetivo de identificar o segmento de funcionários administrativos do Estado absolutista francês. Para Weber (2014, p. 38), “todos os progressos da organização administrativa prussiana foram progressos do princípio burocrático, e fundamentalmente monocrático”. Em suma, o caráter autoritário do modelo burocrático reside na sua concepção estreitamente ligada aos princípios administrativos do exército prussiano.

Souza e Moreira (2016) apontam que Max Weber testemunhou a unificação alemã de 1871, o qual culminou num Estado nacional tardio e marcado pela burocracia inspirada no exército da Prússia. Assim, o caráter etimológico da burocracia, com traços autoritários e hierárquicos, revela a função dominadora a qual foi proposta. Para Motta e Bresser-Pereira (2004), o grau de dominação dentro de um determinado sistema social define a existência de uma organização burocrática.

Weber (1956 apud COHN, 1979), quando trata dos três tipos puros de dominações legítimas, indica que a forma mais pura da dominação legal é a burocracia:

Seu tipo mais puro é a dominação burocrática. Sua ideia básica é: qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma. A associação dominante é eleita ou nomeada, e ela própria e todas as suas partes são empresas [...]. O quadro administrativo consiste de funcionários nomeados pelo senhor, e os subordinados são membros da associação (“cidadãos”, “camaradas”). 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. (WEBER, 1956 apud COHN, 1979, p. 128-129).

Posto isso, vê-se que a dominação racional-legal se dá em virtude da legitimidade do estatuto. Portanto, qualquer direito pode ser criado ou modificado mediante estatuto sancionado corretamente quanto à forma. Para Weber (1956 apud COHN, 1979), a burocracia é um eficiente instrumento de poder em que o dever de obediência e a submissão de um grupo estão previstos nas regras estabelecidas. Desse modo, a crença na legalidade absoluta e o aceite de um grupo em submeter-se a normas preestabelecidas culminam no surgimento do grupo administrativo burocrático, próprio de uma organização burocrática.

Nesse sentido, Chiavenato (2014) aponta que as normas técnicas e as regras para o desempenho de cada cargo devem ser intrínsecas à organização, isto é, o funcionário não faz o que deseja, mas exatamente aquilo que a burocracia impõe que ele o faça, através das rotinas e procedimentos. Para Weber (1982, p. 282), a burocracia “tem um caráter ‘racional’: regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição”. Assim, no modelo burocrático, o poder é emanado das normas e das instituições formais, e não da postura carismática ou da tradição (SECCHI, 2009).

A burocracia, de acordo com Weber (2014), é uma forma de dominação racional-legal que a organização, baseada na racionalidade, busca a adequação entre meios e objetivos para garantir o máximo de eficiência. Com objetivo de reduzir a discricionariedade em suas ações e ampliar a eficiência em seus resultados, a teoria burocrática está fundamentada: a) no recrutamento meritocrático combinado a carreiras profissionais de longo prazo; b) na observância de protocolos, como normas escritas, hierarquias funcionais e impessoalidade; c) nas escolhas técnicas e racionais.

Weber (2014) entende que a superioridade técnica da organização burocrática é a razão decisiva do seu progresso, prevalecendo-a sobre toda e qualquer outra forma de organização, pois ela se torna uma das estruturas sociais mais difíceis de ser destruída. Segundo o autor, a eliminação da pessoalidade, no seio das relações, acarretaria um maior alcance de previsibilidade dos resultados, uma vez que seria mais precisa, rápida, sem ambiguidades ou discricionariedades, indicando uma racionalidade absoluta e um afastamento do indivíduo das suas paixões.

Os autores Osborne e Gaebler (1995), que posteriormente tecem uma forte crítica à burocracia, assinalam que o progresso da organização burocrática estava na capacidade de resolver os problemas fundamentais à época devido a sua “superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização, precisão, rapidez, ausência de ambiguidade, redução da fricção e dos custos de material e de pessoal” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 13). A qualificação da mão de obra ainda é reconhecida<sup>2</sup> como um dos maiores ganhos do modelo burocrático.

Max Weber definiu a burocracia através da qualificação de suas características. Faria (1983) assinala que o sociólogo propõe a utilização da metodologia dos *tipos ideais*, os quais representam o primeiro nível de generalização de conceitos abstratos. O tipo ideal de buro-

---

<sup>2</sup> Inclusive o Ministro da Desburocratização Hélio Beltrão reconhece o quadro técnico altamente qualificado do DASP (BELTRÃO, 2016).

cracia está sustentado nas seis características fundamentais: a) Autoridade burocrática: setores jurisdicionais estáveis e oficiais, pautados pelo princípio de competências da autoridade; b) Hierarquia de funções (subordinação): funcionários superiores controlam os inferiores; c) Formalidade e estabilidade: tudo será documentado de forma escrita e há uma classe de funcionários estáveis que cuidam desse setor dentro da instituição; d) Formação profissional: administrar o cargo de forma especializada; e) Dedicção profissional e rigidez: o funcionário deve demonstrar toda sua capacidade de trabalho e sua jornada na repartição deve ser estritamente fixada; f) Conhecimento das normas: todo funcionário deve ter um saber técnico especializado (WEBER, 2014).

De acordo com Cordeiro (2017), a teoria burocrática é aplicável em qualquer forma de coletividade, desde a administração estatal quanto às empresas ou partidos políticos, sendo nas organizações onde encontra a sua forma mais tangível. Para Weber (1982), a burocracia moderna atua sob formas específicas. Ou seja, é preciso de um ordenamento legal que permita estabelecer as relações de autoridade e que institua as formas de coerção. Dessa forma, a teoria burocrática é concebida para um sistema capitalista de produção.

## Críticas à burocracia

A burocracia é objeto de crítica sob várias perspectivas; se, para o cidadão comum ela representa os entraves do cotidiano colocados pelo Poder Público, há um pano de fundo sociológico e político que faz com que ela impeça a realização das liberdades humanas. Ramos (1983), sociólogo brasileiro, pondera que a burocracia é um assunto complexo, sem ser boa ou má em si, mas sendo um reflexo social de determinado contexto histórico. Contudo, Ramos (1983) não nega que a burocracia está intimamente relacionada às estruturas de poder, razão pela qual também é criticada por inúmeros autores.

Embora a racionalidade proposta pela burocracia aparente ser a solução perfeita para resolver problemas organizacionais, uma variável importante não é considerada nessa equação: o fato de as organizações serem compostas por indivíduos. Mises (1974) traz uma reflexão a respeito da falibilidade do homem e sua fraqueza moral, se esse é o motivo para a rejeição do *laissez-faire*, por que essas variáveis não são questionadas na ação governamental? Por que o burocrata não estaria sujeito à inclinação de suas paixões?

Essas respostas são tratadas por Mises (2010), em seu célebre tratado de Economia Ação Humana, reforçando que toda ação racional, antes de tudo, é uma ação individual. Toda escolha, portanto, acontece através de uma deliberação racional por parte do agente-homem. No fundo, a decisão em última instância é sempre tomada pelo sujeito, tanto que, nem as mais sofisticadas amarras burocráticas impediram o agir antiético daqueles inclinados à corrupção.

Dentro dessa perspectiva da ética, considerada por Marchionni (2008) como a busca por produzir formas em direção a melhor vida possível e voltada para a arte do bom, a burocracia pode agir como um freio para esse agir ético. Para Aristóteles (1973), as virtudes, assim como as artes, são adquiridas através do exercício, ou seja, é preciso aprender agir eticamente e praticar isso. Nesse sentido, se considerarmos que o agir ético requer prática, essa



ção é inibida pelas amarras burocráticas. A burocracia não permite escolhas, logo, coloca o indivíduo num enquadramento legal previamente instituído que afasta toda subjetividade e poder de decisão.

Segundo Serafim e Bendassolli (2009, p. 53), o homem é lançado numa concepção ética apenas quando “confrontado consigo mesmo, com as questões internas sobre como conduzir sua vida na multiplicidade de opções que lhe são possíveis”. Portanto, essa presunção de que o homem não tem discernimento para tomar decisões sozinho o faz deixar de cultivar virtudes políticas e morais, revelando um enfraquecimento da ética social. Posto isso, não são apenas as informações teóricas que formam um cidadão, mas sim a possibilidade de participação, pois, somente “o exercício da cidadania pode transformar-se em elemento constitutivo dos hábitos e do modo de viver do cidadão.” (FREY, 2000, p. 93).

Todo o aparato burocrático é criado por uma minoria no poder o qual acredita ter as melhores formas de evitar com que o indivíduo tenha qualquer poder de escolha ou decisão. Nessa acepção, a burocracia atua como uma barreira para impedir a satisfação de interesses pessoais. Todavia, a pessoalidade é inerente à vida humana e tentar contornar isso pode ser um instrumento de dominação, afinal, as regras também são criadas por indivíduos com interesses e paixões. Pinheiro (2016) aponta que grande parte dos tomadores de decisões ocupam cargos eletivos com periódicas consultas aos eleitores, e, com isso, seria impossível não pensar em suas ações interesses políticos e eleitorais. O autor acrescenta que mesmo os profissionais de carreira têm interesses pessoais, tais como prestígio e progressão profissional que influenciam suas decisões. Moe (2006 apud FITTIPALDI, 2015), ousa a afirmar que os vencedores instituem e impõem as burocracias aos perdedores.

Friedman (1989) assegura que nenhum burocrata tem coragem de ofender um grupo de interesses grande e influente. Segundo ele, as regulamentações são naturalmente parciais e beneficiam quem está dentro em detrimento de quem está por fora. Assim, tão logo aconteça na economia algo que desagrade às instituições burocráticas ou que desperte a ira de um grupo de pressão, novas intervenções, novos controles e novas restrições são feitas tece sua crítica acerca da burocracia nessa mesma acepção, alertando sobre a utilização da estrutura burocrática como instrumento legitimador de poder para os grupos dominantes (MISES, 2010; RAMOS, 1983).

No campo organizacional, Chiavenato (2010, p. 71), considera a burocracia “uma barreira monolítica às mudanças. Uma camisa-de-força que bloqueia e impede o ajustamento da organização às mudanças ambientais”. Para o referido autor, embora o modelo burocrático procurasse obter o máximo de eficiência, na prática tinha consequências que acarretavam ineficiências não previstas. Ainda, “no sentido vulgar, a burocracia é entendida como uma organização na qual o papelório se multiplica e avoluma-se, impedindo soluções rápidas ou eficientes.” (CHIAVENATO, 2010, p. 80).

Chiavenato (2014) aponta que as consequências da burocracia foram estudadas e difundidas por Robert King Merton como as disfunções burocráticas. Para o autor, o que era originalmente meio estava se tornando fim, implicando em dificuldades, lentidão e conflitos no atendimento. As disfunções da burocracia, por exemplo, o apego aos regulamentos, o

excesso de formalismo e papelório, resistência às mudanças, a despersonalização do relacionamento, a conformidade às rotinas e aos procedimentos, decorrem da imprevisibilidade do comportamento humano, dado que “o comportamento previsto era racional, preciso, coordenado. O comportamento que realmente ocorre, e que deixou de ser previsto, pode vir a ser exatamente o oposto daquele planejado.” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 43).

Mises (2015, p. 252) ressalta que o termo burocracia é intrinsecamente pejorativo, pois “ninguém chama a si mesmo de burocrata ou a seus próprios métodos de gestão burocrática”. Para o mecanismo burocrático funcionar, é necessário alimentar suas engrenagens e, por diversas vezes, a forma sobrepõe-se ao fim. Ramos (1983) assinala que a burocracia está submetida a um grupo superior que constrói o projeto político, servindo como instrumento para alcance dos interesses dessa casta. De acordo com o jurista brasileiro Modesto Carvalhosa (2021), é a oligarquia política quem comanda a burocracia, dado que as autoridades burocráticas são escolhidas e estabelecidas pelos partidos políticos, os quais institucionalizam seus interesses nos regramentos, ou seja, as ordens impessoais e impostas à sociedade civil são elaboradas pela própria burocracia, que não está imune à cristalização de seus próprios interesses.

Osborne e Gaebler (1995) apontam que por muito tempo o modelo burocrático possa ter funcionado, pois freava os regimes autoritários num período em que se exigia uma racionalização de tarefas cada vez mais amplas e complexas, levando o governo a utilizar a mesma lógica da linha de montagem do processo industrial. Acontece que, ao transferir a responsabilidade de um tirano para um burocrata, as coisas não melhoraram e os almejados resultados positivos ficaram cada vez mais distantes. Desse modo:

Ao dificultar o desvio do dinheiro público, tornou virtualmente impossível administrá-lo bem. Ao adotar exames escritos, com notas de três decimais, para contratar nossos escriturários, policiais e bombeiros, introduziu a mediocridade na nossa força de trabalho. Ao tornar impossível demitir funcionários de baixa produtividade, proporcionou estabilidade aos mediócras. Ao tentar controlar virtualmente tudo na administração pública, tornamo-nos tão obsessivos em ditar o modo como as coisas deviam ser feitas - regulando os procedimentos e controlando os insumos - que passamos a ignorar os resultados. (OSBORNE; GABLER, 1995, p. 14-15).

No que se refere aos privilégios estatais, Mises (2010) pontua que o aparato burocrático por vezes se confunde com o próprio governo, assegurando aos seus integrantes uma proteção contra a árdua realidade que o restante da sociedade enfrenta. Além do que, quanto mais burocratizada for a economia de um país, menos escolhas o indivíduo comum poderá fazer e, por consequência, maior a dificuldade de mudar de profissão, de emprego ou de passar a empreender. A demora significativa para criar uma empresa, por exemplo, pode levar um empreendedor a optar por outro local e deixar de gerar empregos na região. Com isso, a burocracia vai criando obstáculos ao próprio progresso.

De acordo com Popper (1989), a luta contra a pobreza em alguns países originou um estado de providência regido por uma vasta burocratização. Para Karsten e Beckman (2013), são os mais pobres que mais sofrem com o sistema burocrático, pois o custo adicional gerado pela burocracia encarece de forma significativa o valor final de qualquer empreendimento ou bem. Há indícios que esses entraves diminuem a formalização das atividades e criam um

ambiente desfavorável ao crescimento pessoal e a inovação. Mises (2018) considerava que burocracia e inovação não combinam, visto que a rigidez das regras e regulamentos inerentes à burocracia não são compatíveis com o espírito empreendedor. Ainda, Tocqueville (1998) afirma que uma estrutura burocrática e centralizadora é um risco à democracia, além de consistir numa barreira para a liberdade.

## Inversão do Princípio da Inocência

Não se pode negar que, para a burocracia, há uma inversão do princípio da inocência, e o justo paga pelo pecador. Assim, parte-se do pressuposto que o indivíduo está mentindo e a sua intenção é perversa (PENNA, 1988). De acordo com a teoria burocrática, a solução para barrar esses desejos vis está na burocracia ideal proposta por Weber. No entanto, quem acaba sofrendo com os ritos e formalidades extravagantes é o cidadão honesto, frequentemente colocado à prova quanto à licitude de suas ações. Nesse diapasão, Hélio Beltrão, ex-ministro extraordinário para a desburocratização, em palestra proferida na Academia Brasileira de Ciência de Administração (RJ) de 28.05.81, aponta que:

No Brasil, em vez de se colocar o falsário na cadeia, obrigam-se todas as pessoas a provar sistematicamente, com documentos, que não são desonestos. Com isso, pune-se o honesto sem inibir o desonesto, que é especialista em falsificar documentos. O documento substancialmente falso costuma ser formalmente mais perfeito que o verdadeiro. As prestações de contas do desonesto também costumam ser impecáveis quanto à forma. (BELTRÃO, 1981, p. 96).

Posto isso, ao longo da vida, é preciso retirar inúmeras certidões, preencher cadastros com informações já fornecidas a outros órgãos públicos, carimbar documentos, reconhecer firma, preencher formulários, pagar elevados valores aos cartórios, provar que está vivo. Portanto, a parte é sempre vista como suspeita até que se prove o contrário. Conforme ressalta Secchi (2009), a desconfiança geral com relação à natureza humana é implícita ao modelo burocrático.

A confusão entre o público e o privado, origem da corrupção administrativa, contribui para o aumento das exigências burocráticas, encarecendo a vida da maioria das pessoas, que cumprem com os seus deveres corretamente (PENNA, 1988). Assim, os burocratas veem o homem comum como “uma criança desamparada, necessitando urgentemente de tutela paternal para protegê-lo das artimanhas de um bando de trapaceiros” (MISES, 2010, p. 739). Do mesmo modo, pontua Hélio Beltrão:

o Brasil nasceu sob o signo do cartório, da ata, do registro e da certidão. Disto decorre uma certa inclinação a só acreditar que uma coisa realmente acontece depois que se transforma em documento escrito. Essa tendência foi exacerbada na administração pública, onde prevalece o princípio oposto ao da presunção da veracidade. Perante a administração pública, suas leis e regulamentos, vigora a estranha presunção de que uma pessoa está sempre mentindo até prova em contrário [...]. Essa presunção mórbida conduz ao absurdo de exigir-se do honesto a prova de que não é desonesto; de atropelar-se o contribuinte com exigências fúteis [...] (BELTRÃO apud PENNA, 1988, p. 184).



O princípio da presunção de inocência, amplamente difundido no Processo Penal, está elencado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2020) como um direito fundamental no qual “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”, art. 5º, inciso LVII. Embora haja grande preocupação em garantir o indivíduo fora das grades, a restrição da liberdade também pode acontecer por outras formas de coerção.

Já o princípio da presunção de veracidade foi expresso pela primeira vez no Decreto nº 83.936, de 6 de setembro de 1979, vigente até os dias de hoje, declarando que, no meio da Administração Pública, “deve prevalecer o princípio da presunção da veracidade, que consiste em acreditar-se, até prova em contrário, que as pessoas estão dizendo a verdade”. Para tanto, foram abolidos os atestados de vida, de residência, de pobreza, de dependência econômica, de idoneidade moral e de bons antecedentes, tornando suficiente a declaração do interessado ou do procurador. O Decreto 83.936/1979 afirma que as fraudes são exceções e que elas não são impedidas pela prévia e sistemática exigência de documentações. Assim, aceita-se o risco calculado da confiança em troca da simplificação processual e da agilização das soluções. O referido decreto assegura que a falsidade documental e o estelionato representam crime de ação pública punível no Código Penal, tornando dispensável qualquer precaução administrativa (BRASIL, 1979).

Nessa toada, a desconfiança no ser humano e a intolerância às expressões de discordância culminam na subordinação do indivíduo, de sua vida, trabalho e lazer ao comando daqueles que estão no poder e ocupam um cargo. Desse modo, o homem é reduzido “a uma engrenagem de uma abrangente máquina de compulsão e coerção que obriga o indivíduo a renunciar a qualquer atividade não aprovada pelo governo.” (MISES, 2015, p. 260). No mecanismo burocrático, portanto, a presunção de inocência é invertida para presunção de culpa.

## Escola da Escolha Pública (*Public Choice*)

A busca pelo interesse privado em detrimento do “interesse público” e a dificuldade em medir o desempenho governamental são temas desenvolvidos por Gordon Tullock, economista americano e representante da *Public Choice* (Escola da Escolha Pública), de forma a fazer um contraponto à abordagem utópica e ideal de Weber. Tullock, Seldon e Brady (2002), utilizaram uma perspectiva utilitarista para ponderar o autointeresse dos burocratas, revelando um maior interesse desses em seu próprio bem-estar do que no “interesse público”; afinal, o burocrata também tem suas paixões.

Assim, apesar de tomar decisões que pouco afetarão a si próprios, os burocratas têm um interesse natural em manter seu *status* na burocracia, seja pela ascensão funcional, prestígio social, poder ou ganhos. Tullock, Seldon e Brady (2002) não consideram que os burocratas sejam preguiçosos ou ineficientes, porém que é inerente à natureza humana as pessoas perseguirem seus interesses particulares e maximizarem seus benefícios. Desse modo, o “interesse público” teria maiores resultados quando as metas do serviço público forem ao encontro das razões pessoais do indivíduo.

Butler (2015) e Tullock, Seldon e Brady (2002) apontam que o governo não é um ente perfeito e que é necessário levar em consideração as falhas governamentais. Os tomadores de decisões políticas, tal como já avaliado por Mises (2015) e Tullock, Seldon e Brady (2002), não são seres desapaixonados buscando o “interesse público”, conceito fascinante e abstrato. Ressalva-se ainda o fato de não existir um único “interesse público”, mas sim uma pluralidade de interesses individuais que compõem uma sociedade e se resolvem no processo político. O interesse da comunidade, portanto, é definido pela soma dos interesses dos indivíduos que a compõem (BENTHAM, 1979 apud BONJOUR; BAKER, 2010).

Segundo Butler (2015), essa luta entre interesses contrários resulta em grupos pequenos com interesses focados e afiados, os quais detêm mais influência do que grandes grupos com preocupações difusas, como os consumidores e pagadores de impostos. Assim, as decisões coletivas vão se fazendo presentes na vida em sociedade. A *Public Choice*, de base filosófica utilitarista, aponta que as escolhas públicas não são feitas por pessoas imparciais, mas sim por indivíduos que buscam a maximização dos prazeres.

Jeremy Bentham (1979) foi o precursor da teoria utilitarista, nascida na Inglaterra entre o final do século XVIII e princípio do XIX, recuperando dos antigos epicuristas a ideia de que os homens buscam o prazer e evitam a dor. No utilitarismo, o homem está sujeito à regência de dois princípios, o prazer e a dor. Destarte, reconhecer essa sujeição é a base do princípio da utilidade, sendo “[...] aquele princípio que aprova ou desaprova cada ação de acordo com a tendência que ela parece ter de aumentar ou diminuir a felicidade da parte cujo interesse está em questão [...]” (BENTHAM, 1979 apud BONJOUR; BAKER, 2010, p. 397). A utilidade, por sua vez, é definida como a propriedade de um objeto em produzir vantagens, benefícios, prazeres, bem ou felicidade, ou de prevenir a ocorrência da dor, injustiça, mal ou infelicidade. Além disso, o interesse pode ser compreendido como o aumento da soma dos prazeres da parte, ou a redução da soma total de suas dores (BENTHAM, 1979).

O economista e jurista americano James M. Buchanan, ganhador do Nobel de Ciências Econômicas em 1986, ficou notoriamente conhecido pelo seu trabalho em que explica a natureza da exploração nos sistemas eleitorais. Buchanan e Tullock utilizam a lógica econômica sobre as organizações governamentais, demonstrando, assim, que os membros do governo se valem do processo político para solidificar seus interesses particulares da mesma forma que fariam no mercado (BUCHANAN, TULLOCK apud BUTLER, 2015). Tullock, Seldon e Brady (2002) criticam a visão bifurcada do comportamento humano, no qual os agentes são autointeressados no mercado e na política buscam o bem coletivo. O homem é um ser indivisível, portanto como membro do governo, ele não vai agir diferente de quando está no mercado.

Importante ressaltar que a Escolha Pública não alega que as ações governamentais com interesse próprio são ruins, mas direciona sua crítica na crença de que as escolhas do homem são dissociadas. Isto é, os tomadores de decisões públicas são tão movidos pelo interesse particular quantos quaisquer outros homens. Por isso, não é prudente supor que indivíduos se comportam diferentemente no governo e no mercado. Afinal, não existe uma divisão no comportamento humano, ou seja, as pessoas não passam a ter desejos diferentes quando estão lidando com a esfera estatal (BUTLER, 2015).

O problema do modelo burocrático é partir da hipótese subjacente errada que no setor público não tem (ou não deveria ter) nenhum autointeresse. Na prática, os membros do governo têm diversos interesses particulares, sejam eles bons ou ruins. Importante ressaltar que o interesse utilitarista do burocrata não remete apenas a maximização dos lucros financeiros, mas as conquistas da vida profissional, *status* ou ganhos em conhecimento. Ademais, sequer seria possível alcançar um único e homogêneo “interesse público”. Portanto, não seria exequível aos burocratas a formulação de normas neutras e desinteressadas. Desse modo, qualquer que seja o objetivo que eles queiram alcançar, seja de enriquecimento pessoal ou de excelência no serviço, “é razoável assumir que eles tentaram agir de forma deliberada e efetiva de maneira a aumentá-lo.” (BUTLER, 2015, p. 11).

Nesse sentido, a Escolha Pública desafia essa inconsistência entre mercado e Estado e busca analisar como as motivações dos indivíduos afetam o resultado das decisões coletivas. A *Public Choice* compara os benefícios e custos de cada conjunto de regras institucionais, através de métodos da Economia aplicados a políticos e governos indicando noções pertinentes sobre a natureza da tomada de decisão democrática. A racionalidade burocrática, portanto, revela-se não ser mais tão imparcial quanto se apresenta (BUTLER, 2015).

Tal ideia vai ao encontro da concepção de Ramos (1983), sociólogo brasileiro, quando aponta que, no momento que a burocracia consegue livrar-se de ideologias, ela passa defender seus próprios interesses, corroborando a teoria da *Public Choice* sobre o interesse particular:

Onde a burocracia se tornou historicamente livre de servidões políticas, seja por extremo desgaste ou por precária legitimidade dos governantes, seja em decorrência da aguda crise social, tende a agir em defesa de seus interesses próprios, em detrimento do interesse público. Essas constantes na conduta burocrática têm sido confirmadas empiricamente pela pesquisa histórica. (RAMOS, 1983, p. 203).

Apesar dos órgãos públicos serem necessários e capazes de ajudar o governo, eles podem ser um empecilho no alcance das metas governamentais ao partir da crença utópica de que é possível reduzir o funcionário a uma máquina. A *Public Choice* nos lembra de que, no mundo real, políticos agem como qualquer outro indivíduo: maximizando seus ganhos e minimizando suas perdas. Assim, da mesma forma que o autointeresse motiva as escolhas privadas ele também afeta as decisões comunais. Vale ressaltar que as escolhas motivadas pelos interesses particulares não são necessariamente ruins. Ser movido por interesses próprios não é sinônimo de egoísmo, pelo contrário, é ter liberdade para escolher as motivações individuais e poder exercer as tão almejadas virtudes de moralidade no serviço público.

## Conclusão

Esse trabalho, embora não pretenda ser ambicioso, chama atenção para um novo olhar sobre a burocracia, contribuindo com uma sistematização dos seus conceitos. Apesar da burocracia já ter sido dissecada na Academia, há uma dificuldade de compreender sua aplicação, pois, em que pese a racionalidade aparente ser uma forma ideal para gerir a organização,

a burocracia situa-se em um campo utópico, cuja dimensão política do ser humano não é levada em consideração.

Se, em princípio, a intenção da burocracia era proteger a organização através das barreiras colocadas para impedir o mau uso da administração, parece ter causado um efeito adverso, afastando a população do Poder Público, agraciando uma minoria com privilégios e dificultando os processos de transparência, sem ser capaz de inibir a corrupção. Ainda, o caráter autoritário da burocracia reside em sua matriz etimológica autoritária, influenciada pelo exército prussiano, focado na hierarquia, centralização e formalismo.

A desconfiança nos indivíduos fragiliza a vida em sociedade. Nesse sentido, o trabalho desmistifica a visão da política e do autointeresse, frequentemente tratados de maneira pejorativa. Ser movido pelo interesse próprio não implica em egoísmo, mas sim em acreditar que o homem é responsável por suas ações, que inclusive podem ser orientadas pela vontade pessoal em servir o público e entregar um serviço de qualidade. Seria, portanto, utópico considerar um interesse público homogêneo e as regras burocráticas formuladas de maneira neutra e impessoal.

A trajetória da burocracia na contemporaneidade aponta que, no campo organizacional, ela engessa a organização; no campo sociológico, afronta a liberdade; e, no campo filosófico, impede o agir ético. Dessa maneira, o trabalho demonstra que os males da burocracia vão além de uma mera complicação de procedimentos, para afetar diretamente na possibilidade de o indivíduo exercer a sua qualidade de cidadão, ser livre e participar da *polis*. Assim, acredita-se que uma noção filosófica, jurídica e sociológica sobre o tema contribua para compreender as motivações que visam desburocratizar o Estado.

## Referências

ARISTÓTELES. *Ética a nicômaco*. São Paulo: Abril, 1973. (Os pensadores, v. 4).

BELTRÃO, Hélio. Desburocratização, descentralização e liberdade: a aterrissagem no Brasil real. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 491-501, 2016. <https://doi.org/10.12660/rda.v273.2016.66755>

BELTRÃO, Hélio. Programa nacional da desburocratização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 92-119, 1981. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/11600> Acesso em: 28 maio 2022.

BENTHAM, Jeremy. *Uma introdução aos princípios da moral e da legislação*. 2. ed. São Paulo: Abril, 1979. (Os pensadores, v. 41).

BONJOUR, Laurence; BAKER, Ann. *Filosofia: textos fundamentais comentados*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566968/CF88\\_EC105\\_livro.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566968/CF88_EC105_livro.pdf) Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Decreto nº 83.936, de 6 de setembro de 1979. Simplifica exigências de documentos e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano 117, n. 173, p. 13033, 10 set. 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d83936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d83936.htm) Acesso em: 2 jun. 2022.

BUTLER, Eamonn. *Escolha pública: um guia*. São Paulo: Bunker Editorial, 2015.

CARVALHOSA, Modesto. **Uma nova constituição para o Brasil**: de um país de privilégios para uma nação de oportunidades. São Paulo: Mises Brasil, 2021.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento organizacional**: a dinâmica do sucesso das organizações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 4. ed. Barueri: Manole, 2014.

COHN, Gabriel (org.). **Max Weber**. São Paulo: Ática, 1979. (Coleção grandes cientistas sociais, v. 13).

CORDEIRO, Wagner Marques. Burocracia na construção da administração pública do século XXI: uma reflexão teórica. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. **Anais** [...]. João Pessoa: UFPE, 2017. p. 851-867. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0851-867-burocracia-na-construcao-da.pdf@@download/file/0851-867%20-%20BUROCRACIA%20NA%20CONSTRU%C3%87%C3%83O%20DA.pdf> Acesso em: 2 jun. 2022.

FARIA, José Henrique de. Weber e a sociologia das organizações. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 23-29, 1983. <https://www.revistas.usp.br/rausp/article/view/166934> Acesso em: 2 jun. 2022.

FITTIPALDI, Ítalo. A “genética” dos modelos analíticos sobre burocracia: alcances e limites das opções ontológicas e epistemológicas dos projetos de pesquisa dos estudos organizacionais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.23, n. 54, p. 137-153, 2015. <https://doi.org/10.1590/1678-987315235408>

FREY, Klaus. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 83-96, 2000. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782000000200006>

FRIEDMAN, David D. **As engrenagens da liberdade**: guia para um capitalismo radical. 2. ed. [S. l.: s. n.], [1989?]. E-book. Disponível em: <https://docplayer.com.br/34151-As-engrenagens-da-liberdade-guia-para-um-capitalismo-radical-segunda-edicao-david-friedman.html> Acesso em: 2 jun. 2022.

KARSTEN, Frank; BECKMAN, Karel. **Além da democracia**. São Paulo: Mises Brasil, 2013. Disponível em: <https://d3ptueit7w3f7j.cloudfront.net/Livros/Alem+da+Democracia.pdf> Acesso em: 2 jun. 2022.

LIMA, Marcel Vilela de; SILVA, Ana Dóris da; RODRIGUES, Gláucia Maria de Oliveira Souza; BORGES, Juceli Alves; PRANDINI, Marco Antônio. A burocracia estatal brasileira como ator social. In: ENCONTRO DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais** [...]. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. p. 1-12.

MARCHIONNI, Antonio. **Ética: a arte do bom**. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017. <https://doi.org/10.1590/001152582017141>

MISES, Ludwig von. **Ação humana**: um tratado de economia. São Paulo: Mises Brasil, 2010. Disponível em: <https://d3ptueit7w3f7j.cloudfront.net/Livros/a%C3%A7%C3%A3o+Humana+-+Um+Tratado+de+Economia.pdf> Acesso em: 15 maio 2022.

MISES, Ludwig von. **Burocracia**. São Paulo: Mises Brasil, 2018.

MISES, Ludwig von. Introdução à burocracia. **MISES: Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 251-262, 2015. <https://doi.org/10.30800/mises.2015.v3.741>

MISES, Ludwig von. **Nation, state, and economy**: contributions to the politics and history of our time. Carmel: Liberty Fund, 2006. (Liberty Fund Library of the works of Ludwig von Mises). Disponível em: [https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/1819/1364\\_LfEbK.pdf](https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/1819/1364_LfEbK.pdf) Acesso em: 15 maio 2022.



MISES, Ludwig von. **Planning for freedom and twelve other essays and addresses**. Illinois: Libertarian Press, 1974. Disponível em: <https://mises.org/library/planning-freedom-and-twelve-other-essays-and-addresses> Acesso em: 15 maio 2022.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/books/introducao-a-organizacao-burocratica/00000-introducao-a-organizacao-burocratica.pdf> Acesso em: 15 maio 2022.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 5. ed. Brasília, DF: MH Comunicação, 1995.

PENNA, José Osvaldo de Meira. **O dinossauro: uma pesquisa sobre o Estado, o patrimonialismo selvagem e a nova classe de intelectuais e burocratas**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1988.

PINHEIRO, Ivan Antônio. **Gestão da regulação**. 3. ed. rev. e atual. Florianópolis: UFSC, 2016. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/145377> Acesso em: 15 maio 2022.

POPPER, Karl R. **Em busca de um mundo melhor**. Lisboa: Fragmentos, 1989.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>

SERAFIM, Maurício Custódio; BENDASSOLLI, Pedro Fernando. A redução da dimensão ética nas organizações. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 46-54, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbpg/article/view/78868> Acesso em: 2 maio 2022.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; MOREIRA, Claudia Regina Baukat Silveira. A sociologia weberiana e sua articulação com a pesquisa em políticas educacionais. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 931-949, 2016. <https://doi.org/10.1590/2175-623653059>

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TULLOCK, Gordon. **The politics of bureaucracy**. Washington, DC: Public Affairs Press, 1965.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Government failure: a primer in public choice**. Washington, DC: Cato Institute, 2002.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WEBER, Max. **O que é a burocracia**. Brasília, DF: CFA, 2014. Disponível em: [https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro\\_burocracia\\_diagramacao.pdf](https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf) Acesso em: 4 out. 2021.

RECEBIDO: 01 AGO 2022

APROVADO: 18 NOV 2022

PUBLICADO: 20 JAN 2023