



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
GRUPO DE PESQUISA EM GESTÃO DA INOVAÇÃO E TECNOLOGIA  
RESEARCH GROUP ON MANAGEMENT OF INNOVATION AND TECHNOLOGY  
VIDEOCONFERÊNCIA GEITEC DE GESTÃO PÚBLICA



## ESTUDO DOS CONCEITOS DA BUROCRACIA NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO

**Paulo Henrique Corrêa Lemos.** Mestrando do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública na Universidade Federal de Rondônia (UNIR). E-mail: [paulo.lemos@unir.br](mailto:paulo.lemos@unir.br)

**Frankalison Maribondo da Silva Ramos.** Mestrando do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública na Universidade Federal de Rondônia (UNIR). E-mail: [frank.ramos@unir.br](mailto:frank.ramos@unir.br)

**Flávio de São Pedro Filho.** Pós-Doutor em Gestão e Economia. Docente da Disciplina Gestão Pública no PROFIAP/UNIR. Email: [flavio1954@gmail.com](mailto:flavio1954@gmail.com)

### Resumo

Geralmente ouve-se pessoas usando o termo burocracia com sentido pejorativo. Esta associação pode ser motivada pela falta de análise teórica a respeito do assunto. Objetivo geral do presente trabalho é estudar a burocracia no serviço público nos seus principais aspectos. Os objetivos específicos são: apontar os principais benefícios da burocracia na organização pública (1), identificar os possíveis transtornos decorrentes da disfunção burocrática no serviço público (2) e analisar a relação entre burocracia e a eficiência no serviço público (3). Procura-se com esses objetivos responder à seguinte questão: qual o significado da adequada aplicação da burocracia na gestão pública? A resposta apresentada segue após a introdução, uma revisão teórica conceitual e metodológica; os resultados são propostos em tópicos e subtópicos; a conclusão e a indicação das referências utilizadas. Aplica-se o método de análise de conteúdo, um método estratégico cuja base operacional é tomar os elementos documentais coletados para o tratamento no contexto do seu significado, podendo envolver teste de hipótese, que nesta tarefa não foi praticado por se tratar de um estudo de natureza conceitual. A tarefa traz uma análise crítica aos fatores da relação entre burocracia e eficiência no serviço público. São apresentados os principais vícios e disfunções burocráticas que geram transtornos no serviço público. O estudo aponta que, devido ao seu alto grau de complexidade, o serviço público exige uma norma de padronização para que problemas como a corrupção e a improbidade administrativa sejam evitados. A burocracia tem como um de seus principais benefícios o combate a essas práticas.

Palavras-Chave: Administração Pública. Burocracia. Disfunção burocrática. Eficiência. Gestão.

## 1.INTRODUÇÃO

É comum a burocracia ser vista como algo prejudicial que deve ser evitado para que o serviço público seja eficiente. Esta crença é quase um consenso no Brasil. Comumente ouvimos pessoas usando o termo burocracia com sentido pejorativo, onde o adjetivo burocrático é associado a algo demorado, lento, que não é executado de forma prática. Tal associação pode ser motivada

pela falta de análise teórica a respeito do assunto; de fato, caso não se atente ao real significado e propósito, a burocracia pode ser caracterizada de forma errônea. A situação importa em estudos e pesquisas e, nesta tarefa, se busca responder à seguinte indagação: Qual o significado da adequada aplicação da burocracia na gestão pública? Para responder a esse questionamento se propõe trazer aqui, como objetivo geral estudar a burocracia no serviço público nos seus principais aspectos; e como objetivos específicos, vem apontar os principais benefícios da burocracia na organização pública (1), identificar os possíveis transtornos decorrentes da disfunção burocrática no serviço público (2) e analisar a relação entre burocracia e a eficiência no serviço público (3). Esse documento é constituído de tópicos e subtópicos, no qual consta, após essa introdução uma revisão teórica e conceitual, a metodologia do preparo, os resultados em conformidade aos objetivos propostos, a conclusão e as referências.

## **2.REVISÃO TEÓRICA E CONCEITUAL**

Este estudo tem como base a Teoria da Burocracia que, segundo Bertochi, Nicodem e Moser (2020) trata da racionalidade objetivando eficiência; envolve a especialização, divisão técnica da atividade laborativa, a hierarquia, a autoridade e os interesses da administração. Incluem ainda os conceitos sistematizados de regras normativas que orientam direitos e deveres, bem como respectivos comportamentos. E a teoria lançada pelo clássico sociólogo Max Weber na expectativa de dar forma às organizações formais, como se advém do presente ensaio teórico.

Cardoso (2017) aborda que o sociólogo e economista alemão Max Weber, por meio de análises das estruturas de igrejas e exércitos, iniciou estudos que dariam origem ao Modelo Burocrático. Este modelo transformaria a ciência administrativa e, conforme Medeiros (2006), a burocracia foi exposta como um contraste ao poder tradicional dos príncipes e ao das lideranças carismáticas. Cordeiro (2017) afirma que, mesmo com toda a acuidade e sistematização elaborada por Weber, a burocracia ainda carece de um melhor entendimento, pois ainda é tida como um obstáculo que atrapalha as mais diversas organizações. Ramos (1983) já afirmava que o assunto burocracia é complexo, sendo assim necessária uma análise das duas visões atribuídas a burocracia, a negativa e a positiva.

### **2.1 Conceitos sobre os principais benefícios da burocracia na organização pública.**

Para Weber (1946) a burocracia é vista de forma benéfica na administração pública, pois segue estritamente as leis e normas institucionais assim apresentando

padronização nos procedimentos administrativos. Desta forma o funcionário com um pouco de treinamento especializado estará capacitado para executar todas as funções inerentes ao cargo em que ocupa. São características extremamente positivas da burocracia a exatidão, discrição, agilidade e procedimentos bem definidos.

Busca em Pires, Lotta e Oliveira (2018) traz sobre os benefícios da burocracia no serviço público representado pelo fortalecimento da relação da sociedade com o Estado; esses autores fundamentam a sua posição teórica considerando a eficácia da burocracia para o controle social, pois melhora o desempenho dos mecanismos governamentais, nas instituições onde se opera as rotinas regimentais. De fato, essa providência que segue acompanhada pelos aspectos estruturais de um determinado organismo público serve como instrumento de orientação aos interessados da sociedade por determinados serviços ofertados pelo poder público.

## **2.2 Conceitos dos principais transtornos decorrentes da disfunção burocrática no serviço público.**

Merton (1970) vê a burocracia de forma positiva, mas, entende que quando estas características deixam de ser seguidas a burocracia se corrompe em disfunções burocráticas. Quando passa a existir hierarquia excessiva, regulamentos super rígidos, formalidade excessiva, rejeição às mudanças e negligência no atendimento ao público a burocracia se corrompe em disfunção burocrática.

A burocracia quando aplicada de forma equivocada pode trazer prejuízos à administração pública e tornando-se em disfunções burocráticas. Cordeiro (2017) coloca que, devido à mente conservadora do burocrata lhe impedindo a percepção, surge a tendência em generalizar fatos pelas suas experiências pessoais. Aborda ainda sobre o excesso de normas e rigidez das regras burocráticas que impossibilita a inovação e o progresso; aponta que a burocracia permite que grupos se internalizem no poder, engessando as organizações. Prossegue o mesmo autor problematizando sobre a luta pelo poder entre colaboradores e gestores, uma vez que ambos passam a ter poder de mando na instituição em um círculo vicioso, decorrente da falta de aprendizado pelos erros cometidos. Para o autor tal paradoxo institucionalizado levam à confusão entre as prioridades profissionais e os objetivos operacionais.

Leitura em Kubo (2019) permite compreender que os problemas não são inerentes à burocracia, entretanto surgem em razão dela; por esta razão uma proposta weberiana é a teoria ideal, em si impraticável. Aqui surgem os conceitos de disfunção burocrática, como a principal característica da incompatibilidade entre regras weberianas; assim, passa a instituição à condição de refém de suas normas. A leitura neste autor indica que este é o motivador pelo qual muitos interpretam como sendo o conceito de burocracia; é como se as falhas sistêmicas decorressem das práticas institucionalizadas.

### **2.3 Conceitos sobre eficiência na burocracia.**

Busca em Cordeiro (2017) permite uma exposição conceitual sobre a complexidade no serviço público que provoca o ingresso da corrupção. Entretanto, a burocracia na gestão pública é uma ferramenta significativa contra as práticas que prejudicam a sociedade pagadora dos impostos. A burocratização traz a racionalidade e o controle do sistema governamental, desde que barreiras contra a improbidade administrativa sejam muito bem controladas de modo a permitir a eficiência.

Abrucio e Loureiro (2018) discorrem sobre burocracia e a sua busca por racionalizar e profissionalizar as organizações. A racionalização e a profissionalização no âmbito da administração pública são fatores que contribuem para a eficiência dos serviços prestados. Pois, a aplicação da racionalidade, o aperfeiçoamento da organização pública e a utilização sistemática do saber técnico favorecem a melhoria de seu desempenho, fortalecendo assim a organização e desta forma aumentando a sua eficiência relativa às rotinas e procedimentos executados para atingir êxito em suas tarefas.

## **3. METODOLOGIA DO PREPARO**

Lanka et al (2021) Conceituam pesquisa qualitativa como aquela que oferece *insights* detalhados, e nesta tarefa tem natureza indutiva porque admite a interpretação conceitual de um processo de gestão e os seus significados perante a ideia de autores compromissados com a burocracia como tema. Os autores o fazem segundo a sua experiência em percepção, o que importa na análise de quem aprecia as suas exposições. Já Gil e Neto (2020) conceituam pesquisa qualitativa como aquela que possui múltiplas modalidades como a etnografia, a pesquisa fenomenológica, a pesquisa narrativa e os estudos de casos; neste documento estará sendo praticada a pesquisa narrativa mediante a análise de argumentos colhidos de diversas

fontes e de diversos autores que trazem as suas experiências e percepções sobre o fenômeno burocrático na gestão pública.

### **3.1 Quanto ao Método de Análise de Conteúdo**

Neis, Pedro Filho e Souza (2020) explicitam sobre o método de análise de conteúdo. A leitura nesses autores deixa claro que é um método significativo na tomada de decisão e pesquisa empírica; pode ser considerado como um método estratégico, pois a sua base operacional é tomar os elementos documentais coletados para o tratamento no contexto do seu significado.

Leitura em Schiavini e Garrido (2018) traz o conceito do Método de Análise de Conteúdo e a sua abordagem positivista de caráter prático. Pode até envolver teste de hipótese, que não foi praticado nesta tarefa que traz a essência conceitual de abordagem. Portanto, a tarefa envolve análise textual caracterizada pelo tratamento de textos e outros documentos coletados a partir de fontes submetidas ao entendimento de quem pesquisa. É como se praticou nesta tarefa ao reunir os principais autores que abordam sobre o objeto da pesquisa para em seguida oferecer um tratamento no ponto de vista dos objetivos aqui propostos.

### **3.2 Quanto aos procedimentos adotados**

No preparo desta tarefa praticou-se seleção de acervos bibliográficos diversos como livros, artigos científicos, teses e dissertações que tratam sobre burocracia e outros temas relacionados ao foco deste ensaio; efetuou-se ainda buscas em sites e plataformas digitais através de busca pelo Google. Em seguida praticou-se a seleção destes materiais coletados para reunir o que interessava na construção deste documento. A leitura flutuante é um procedimento que permitiu considerar o foco teórico-conceitual nesta tarefa. Respeitando o método decidido, praticou-se a clivagem em *corpus* registrados de modo a praticar o tratamento necessário; com esses elementos passa-se ao tratamento com a categorização e em seguida a análise do conteúdo.

### **3.3 Análise em Habermas**

Nesta tarefa serão consideradas as premissas básicas do agir comunicativo em Habermas, conforme aborda Bachur (2017). Ingressam então a interpretação da linguagem trazida a contexto neste ensaio, oriundos de diversos autores, para reflexividade útil na

compreensão do estado da arte referente a burocracia. Assim, será possível a coleta do que serve após os procedimentos de clivagem e categorização. Eis que os elementos do discurso ou da abordagem oferecida por autores diversos significa o agir da sua comunicação, porém, ao problematizar, cabe reflexão, questionamento, amadurecimento, análise e crítica. É um trade off significativo no processo de cognição que amadurece o crivo analítico no processo do saber. O autor aponta este delinear como intersubjetivo, mas que pode produzir discurso, entendimento e logo conclusão sobre fatos, conceitos, definições e outros argumentos.

Leitura em Fontes (2020) remete aos conceitos clássicos ou epistemológicos ao argumentar sobre análise de Habermas. Na complexidade desta análise está o entorno das influências da Escola de Frankfurt para estabelecer uma racionalidade que dá posição a enfoques no âmbito das dimensões daquilo que tem validade na reflexão. Então se evita excessos considerando os valores que, de alguma forma, podem influenciar a percepção de quem analisa determinado contexto. A exemplo, muitos compreendem erroneamente que o conceito de burocracia é aquele direcionado à disfunção burocrática, o que não é, tendo em vista que este conceito é de fato a solução e não o problema.

#### **4. ESTUDO DA BUROCRACIA NO SERVIÇO PÚBLICO EM SEUS PRINCIPAIS ASPECTOS**

Estudo sobre a burocracia no serviço público é significativo para conscientizar gestores na prática das atividades e a entrega de serviços esperados pelo cidadão pagador de imposto. É notório o dificultador enfrentado não apenas pelos agentes públicos em função dos excessos de regras que orientam o desempenho institucional dos organismos públicos em países de terceiro mundo; também é sabido que os usuários dos serviços ofertados pela máquina pública se sentem insatisfeitos com as demoras e atrasos no atendimento de suas petições, em decorrência daquilo que se denomina de disfunção burocrática que alguns erroneamente denominam de burocracia. A burocracia na sua essência será interpretada em estudos como este disponibilizado para a sociedade civil e para os administradores públicos como uma contribuição que irá melhorar o desempenho governamental na pauta dos seus serviços.

##### **4.1 Apontamentos dos principais benefícios da burocracia na organização pública.**

Neste tópico da tarefa ingressam os benefícios da burocracia na organização pública e o alcance nas soluções decorrentes da implantação destas providências. Em seguida serão

analisados e criticados os fatores da relação entre burocracia e eficiência no serviço público. Serão pontuados aqui os aspectos positivos coletados dos autores. Os benefícios da burocracia são reais como se demonstra no delineamento da Teoria da Burocracia. Estes elementos lógicos ingressam nesse compartimento da tarefa para se compreender o estado da arte e se produza elementos cognitivos válidos na forma dos objetivos compostos.

O primeiro dos benefícios que deve se considerar é a concretude que sucede à estrutura onde irá operar a burocracia, e que se revela a partir da existência de normas institucionais que formalizam a existência do organismo burocrático. Weber (1946) já afirmava em suas obras clássicas que estas normativas definem com clareza qual a forma de trabalho da organização. Segundo o mesmo, elas contribuem para que os membros da administração pública tomem ciência de quais regras devem seguir, e quais os seus direitos e deveres. Então o benefício real está no conhecimento mandamental normativo que evitam erros decorrentes do desconhecimento da norma

O clássico Weber (1946) aponta ainda outro benefício real da burocracia, que é a possibilidade da padronização que orienta a execução de rotinas e procedimentos na instituição. Esta vantagem permite constância na realização do serviço público, além de gerar a eficiência desejada no âmbito da organização burocrática; de efeito, resulta em produtividade, pois a uniformidade nos padrões facilita em tema de rapidez e menor custo a realização das tarefas que fazem parte da função. De fato, com os procedimentos padronizados, torna-se mais fácil e ágil a eventual substituição de membros na equipe organizacional, seja por férias, afastamentos e outras razões. Os procedimentos administrativos também são tratados pelo supra referido clássico, quando ele se refere à forma pela qual será realizada uma determinada tarefa para que se alcance o objetivo almejado. Esse conjunto de atividades são, no geral, esculpido em manuais para que sirva em consultas aos praticantes de rotinas em determinado organismo ou departamento do serviço público.

A boa burocracia delineada em Weber (1946) aborda sobre a exatidão, discrição, agilidade e procedimentos gerenciais. A exatidão busca a uniformidade na realização das tarefas, a discrição da autonomia ao poder público desde que agindo dentro da legalidade, a agilidade possibilita a realização das tarefas de forma acelerada, os procedimentos definem a forma como a tarefa deve ser executada.

A administração burocrática em governos democráticos busca satisfazer o fortalecimento da relação entre os organismos públicos e os cidadãos pagadores dos impostos, em um esforço pelo fortalecimento da relação com a sociedade. Uma das providências é facilitar esta comunicação mediante o uso de uma burocracia fácil, acessível, rápida e efetiva. Um exemplo é o uso de plataformas digitais para uso automático pelo cidadão para obter aqueles serviços públicos disponíveis. Leitura em Brasil (2017) traz abordagens significativas para essa relação, entretanto é necessário melhor reflexão quanto ao caráter da convivência nestes vínculos, principalmente no que se refere ao assistencialismo; é quando a burocracia alcança o universo mais amplo de assistidos, ou quando se tem uma vasta dimensão territorial que vem abranger a burocracia. O benefício está na coerência ou na vantagem de aplicar determinados módulos burocráticos para a efetivação dos serviços públicos com esta burocracia ágil em um universo complexo.

A burocracia possibilita exatidão na execução das tarefas da administração pública através de procedimentos claramente estabelecidos. Tal fator contribui para a minimização dos erros e agilidade nos serviços prestados pela organização. Assim, análise nos argumentos de Teixeira (2020) permite interpretar a necessidade de facilitadores no convívio social, o que se faz possível mediante a perfeição na comunicação. São elementos como a comunicação que produz desenvoltura no desempenho das burocracias; o usuário do serviço burocrático precisa bem entender não só a estrutura como também a iniciativa que deve ele adotar para os acessos; por isso que a comunicação precisa vir com clareza para que ocorra a eficiência na oferta do serviço governamental.

A burocracia possibilita ainda a vantagem de suporte ao controle social, como por exemplo, ao trazer impedimentos para o combate à corrupção; está é uma forma de controle social mais significativo, pois com a adequação estrutural dos sistemas administrados pode o gestor público vedar práticas de improbidade nas estruturas governamentais. É desta forma que surgem os mecanismos de controle e auditoria nos processos e decisões, providências estas que dificultam práticas de ilicitudes na operação de governança. Cabe ao gestor implantar instrumentos de orientação e capacitar os agentes envolvidos nesses controles, além de criar espírito de corpo para que se efetive a defesa dos interesses públicos.

## **4.2 Identificação dos possíveis transtornos decorrentes da disfunção burocrática no serviço público.**

A disfunção burocrática é abordagem bastante tratada por autores contingencialistas como Merton e os estudiosos Burns & Stalker, quando tratam questões estruturais de natureza técnica nas organizações dinâmicas. Leitura em Patzlaff et al (2015) indica sobre os perfis de gestor em organização burocrática, bem como sobre os mecanismos que refletem nas estruturas organizacionais; é nesta dinâmica que ocorrem os vícios e por decorrência as disfunções burocráticas. Cabe ao gestor público preservar a conduta ideal daqueles que irão pôr em prática a atividade sistêmica preservando a instituição contras estas disfunções.

Uma das disfunções destacas por Patzlaff et al (2015) é a elevada internalização de normas, situação em que os agentes públicos excedem na exigência do cumprimento normativo como se este fosse mais importante do que os resultados esperados com tal cumprimento. De fato, a norma é para ser atendida, porém cabe ao agente modernizar a aplicação dos procedimentos normativos para que se adapte às situações contingenciais, de modo que a norma passa a ser um instrumento de orientação, mas as contingências necessitam serem resolvidas com flexibilidade em benefício do interesse público. Na atualidade já se descartou o uso do carimbo e a moderna gestão pública se instalou nas rotinas implantadas com apoio da tecnologia da informação; os papéis em trânsito processuais passam a ser substituídos por hipertextos acessíveis mediante uma senha. São algumas flexibilizações que reorientam para que se libere o serviço público das amarras dos excessos impostos pela internalização das normas, com os adaptativos organicistas apontados pelos autores contingencialistas. As disfunções burocráticas devem ser evitadas ao implantar a burocracia como forma de organização no âmbito da administração pública, no momento em que as estruturas governamentais se pautam por meio de ferramentas da tecnologia da informação.

Uma disfunção muito peculiar é a hierarquia excessiva, principalmente quando as estruturas burocráticas passam a funcionar de forma horizontal. A horizontalidade requer alta especialização do agente público e, portanto, a ele é atribuído deveres e responsabilidades que lhes são confiadas por conta do cargo que ocupa na estrutura burocrática. A superposição de subordinação dos agentes públicos nos modelos inovadores de organizações governamentais é

substituída por uma senha que garante ao gestor que comanda na organização o poder de vedação de determinados atos. Tanto que leitura em Patzlaff et al (2015) já apontam o excesso da hierarquia como um desestímulo à inovação organizacional. Por isso é que a moderna gestão pública está cada vez mais estimulando a capacitação e a geração de competências para superar o engessamento decorrente da hierarquia excessiva. Já quanto à verticalidade muito comum nos modelos clássicos de gestão pública exige vários estamentos ou níveis hierárquicos; além de exigir maior número de colaboradores esta forma impõe a existência de comandos superiores, intermediários e inferiores que são significativos em estruturas militares. Porém, a forma vertical resulta em trâmites e demoras e outros aguardos que podem ser abusivos; muitos agentes que estão nos estamentos superiores tendem a tornar as suas ações engessadas, como se fosse ele pertencente a um elemento estranho à estrutura, desvirtuando assim dos compromissos peculiares no seu estamento.

A rigidez regulamentar é outra disfunção burocrática porque a norma regulamentadora é criada de forma dinâmica e para o que ela serve; por isso é que deve descartar todas aqueles instrumentos normativos que não mais se encontram vigorando, seja pela sua substituição ou mesmo pela eliminação de determinados passos ou rotinas regimentais. Prosseguindo leitura em Patzlaff et al (2015) merece analisar a rigidez regulamentar como uma forma irracional de gestão e é uma conduta imprópria em estruturas democráticas desde que funcione a burocracia com as características racional e legal como se apregoa dos conceitos weberianos. Claro que deve ser analisado o peso e o significado da norma para que se adapte e a ajuste eliminando o caráter do que implica em embaraço da fluidez dos resultados práticos da gestão pública.

Continuando apanhado em Patzlaff et al (2015) foi possível identificar outra disfunção reconhecida no âmbito da gestão pública; é a excessiva formalidade revelada no desempenho de papéis no âmbito das organizações governamentais. Esta disfunção se revela como um bloqueio nas instituições porque os papéis são desempenhados por pessoas que têm a sua própria personalidade e independência cabendo ao administrador público resguardar as diferenças próprias de cada humano na organização. O excesso sempre foi reconhecido como temerário quando bloqueia a relação entre indivíduos e grupos dificultando inclusive os processos de negociação no âmbito da gestão governamental. Pode ser traduzida até como um risco se for considerada situações como uma pandemia cuja demora no cumprimento de certas formalidades resulta em perda de vida humana. O clássico Max Weber já pontuava a desvantagem de tal prática no âmbito das estruturas burocráticas.

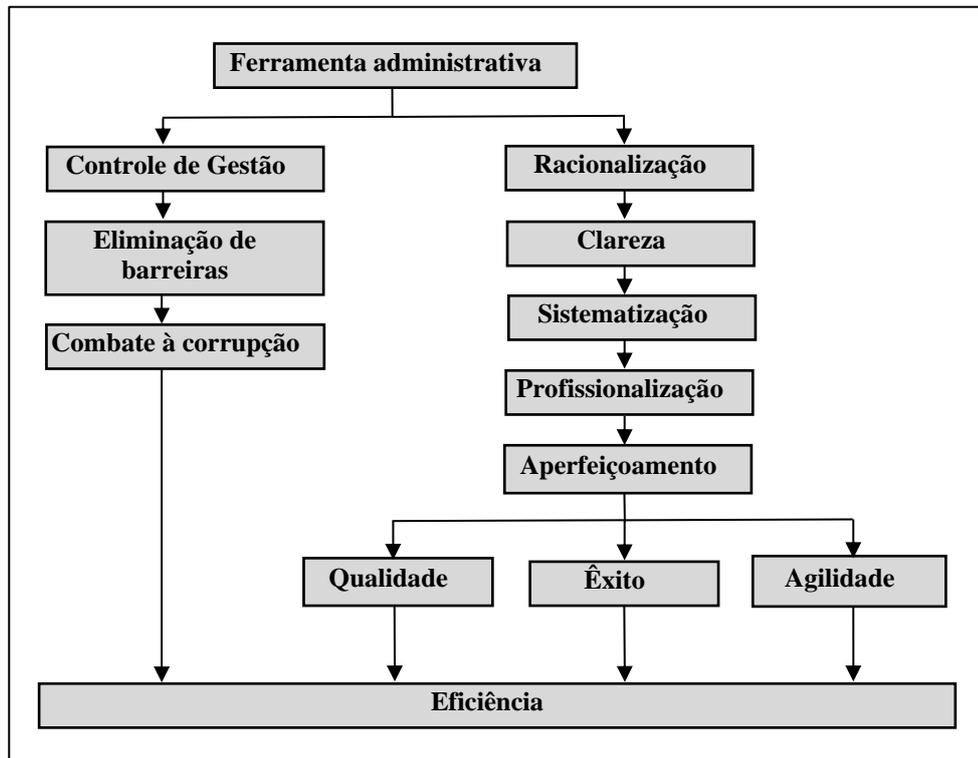
O supracitado autor permite afirmar que a resistência ou rejeição às mudanças são disfunções muito peculiares entre gestores públicos e seus colaboradores que preferem impedir as modificações requeridas nas estruturas burocráticas. São sentimentos que revelam o desejo de bloquear o progresso institucional e fazer com que a organização pública não acompanhe a modernidade que se revela no cenário do seu entorno. Muito mais fácil para o agente público relapso é que continue os processos e rotinas no formato em que aprenderam, sem qualquer modificação, já que qualquer adaptação iria requerer um novo aprendizado, o que esses indivíduos de fato não querem.

#### **4.3 Análise da relação entre burocracia e a eficiência no serviço público.**

O alto grau de complexidade encontrado no serviço público exige uma norma de padronização para que problemas como a corrupção sejam evitados. A burocracia tem como um de seus benefícios ao combate a essa prática. Assim sendo, a improbidade administrativa pode ser evitada através de uma política burocrática bem definida.

Um dos problemas que aflige a burocracia é a corrupção visto que em sociedades devassadas pela falta de ética, os indivíduos pelo baixo índice de cidadania e carência de informação dificilmente conseguem eleger adequadamente os seus representantes, trazendo para o âmbito governamental os piores dentre aqueles que irão cometer torpeza quando assumem funções em uma estrutura burocrática. É neste momento que surgem as mais variadas formas de corrupção minando a gestão pública, enquanto os cofres públicos sofrem as consequências que adiante reflete na sociedade vítima de sua péssima decisão pela escolha dos seus líderes. Assim, estudo em Soares e Guarido Filho (2021) traz apontamentos que esclarecem sobre este fenômeno que versa em países degradados. São práticas que se proliferam não apenas na gestão pública interna como também internacionalmente, ensejando estudos no *enforcement* que traga medidas anticorrupção. Se é a burocracia o aparato gerenciado pelo corrupto cabe a instituição governamental adotar medidas que anulem as ações não apenas deste como também dos corruptores que o cerca para locupletarem-se. Então, da leitura dos referidos autores se faz relevante sistematizar conhecimento que reforcem preceitos teóricos e empíricos para o enfrentamento desta disfunção prejudica sobremaneira a gestão governamental. Na Figura 1 e no Quadro 1 a seguir demonstra-se a operacionalização ferramental em respectiva descritiva para que se interprete na via da adequação.

**Figura 1:** Operacionalização de ferramenta administrativa para a eficiência da gestão pública.



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

**Quadro 1:** Detalhamento dos benefícios proporcionados pela burocracia no serviço público.

Itens	Detalhamento
<b>1.Ferramenta administrativa</b>	<b>1.1</b> Ramos e Vieira (2015) tratam sobre mensuração útil na avaliação; apontam estratégia de survey, e categorias de análise, o <i>Balanced Score Card</i> (BSC), o tratamento por indicadores, prescrevem <i>check list</i> e cruzamento de dados.
<b>2.Controle</b>	<b>2.1</b> A burocracia impõe regras rígidas, níveis de controle antecedentes, concomitantes ou subsequentes. Servem para adequação da burocracia ou para responsabilizar os infratores das regras.
<b>3.Eliminação de barreiras burocráticas</b>	<b>3.1</b> Cordeiro (2017) aponta eliminação de barreiras na burocracia, mantendo clareza com aparato de informação transparente; exorta rapidez nas parcelas ao cliente cidadão; cautela nas adaptações; processos práticos e eficientes.
<b>4.Combate à corrupção</b>	<b>4.1</b> Koprowski et al. (2021) focalizam combate à corrupção; delineando <i>compliance</i> direcionada à normatização; mecanismos internos/auditorias; incentivo por denúncias; princípios éticos com destaque na transparência.
<b>5.Racionalização</b>	<b>5.1</b> Apolinário (2016) aborda racionalização toyotista; rompimento de paradigma; modernas plataformas; oferece visão adaptativa; operação dinâmica nas tarefas governamentais no Estado keynesiano.
<b>6.Clareza</b>	<b>6.1</b> Caetano et. al (2016) focalizam clareza por dimensão; instituições públicas mediante análise entre objetivos/propósitos; reunir e divulgar com esclarecimento; informações objetivas, informes.
<b>7.Sistematização</b>	<b>7.1</b> Abdalla e Altaf (2018) abordam sistematização por análise; interpretar aspectos da burocracia; aspectos metodológicos com lastro teórico e arcabouço de entendimento; interpretação quanto estruturas burocráticas.
<b>8.Profissionalização</b>	<b>8.1</b> Cavalcante e Carvalho (2017) abordam sobre a profissionalização no âmbito da burocracia, como requisito de modelo clássico; tem características de capacidade funcional com autonomia, conhecimento e especialização.
<b>9.Aperfeiçoamento</b>	<b>9.1</b> Marques et al. (2020) abordam aperfeiçoamento; focalizam tendências; <i>e-learning</i> ; serviço público moderno; espaço virtual e a internet das coisas; conceito de aprendizado no serviço público.
<b>10.Qualidade com êxito</b>	<b>10.1</b> Silva e Machado (2021) trazem a fidelização de serviço; produtividade na instituição; percepção de satisfação; melhor resultado financeiro; estratégia pela busca da boa imagem da atividade governamental.
<b>11.Agilidade</b>	<b>11.1</b> Envolve ferramentas para rapidez nas soluções; simplifica passos e rotinas como indica Russo (2021) em seu Manifesto Ágil; apelo por ferramentas de tecnologia da informação e comunicação; velocidade nas soluções gerenciais.
<b>12.Eficiência</b>	<b>12.1</b> Fernandes et al. (2021) prescrevem eficiência e agilidade; otimização de aporte tecnológico; superação de dificultadores em rotinas; dinâmica no gerenciamento; agilidade nas transações de interesse governamental.

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base em levantamento bibliográfico.

Portulhak e Barilli (2016) tratam sobre improbidade administrativa que está diretamente relacionada à corrupção contextualizada neste documento. Em países onde se impera vícios no controle burocrático, a corrupção se faz sistêmica transformando-se em uma epidemia em todos os escalões governamentais em uma configuração envolvendo os setores da gestão pública. O seu combate se torna mais difícil ainda quando a organização criminosa tem melhor estrutura do que a própria estrutura de Estado, quando os criminosos instituem um Estado paralelo,

agindo deliberadamente longe de qualquer controle que impeça a sua conduta. Muito mais acirrada é a luta pelo seu combate quando a malha criminoso se estende por todas as instituições.

A busca em Portulhak e Barilli (2016) permite afirmar que a burocracia deve ser estruturada de forma a enfraquecer as ações de improbidade. A ocorrência delituosa atinge frontalmente a moral e a dignidade pública, enquanto, se mantida, anula a legitimidade governamental. Segundo ainda esses autores são os profissionais que devem evitar a instalação da corrupção não se envolvendo e nem aceitando a atuação de tal promiscuidade na estrutura burocrática governamental. Os autores trouxe no seu estudo um cenário caracterizando práticas de improbidade que, segundo eles culminaram em demissão de técnico de contabilidade, servidores públicos sediados na Região Norte do Brasil e Distrito Federal; eram indivíduos do sexo masculino sem cargo ou função de confiança; ao apontar essas características os autores tentam oferecer subsídios de conscientização entre os profissionais de contabilidade atuantes no setor público a uma reação que anule a improbidade na estrutura burocrática governamental.

O estudo da burocracia requer uma definição de racionalidade e, como aborda Cardoso e Mueller (2020), se faz possível afirmar que ela é uma crítica à razão moderna compatível com os aspectos normativos que formaliza o ato na gestão pública. O referido autor aponta diferença na racionalidade weberiana em face da racionalidade substantiva; assim, a leitura nos traz direcionadores que autorizam a compreensão de contraponto do que envolve a lógica do contexto da forma; então em se tratando de um processo de gerenciamento se busca as ações concatenadas com o que tem relação a esse processo, afastando o que contradiz a suficiência do ato a ele referente. O citado autor ainda lembra Guerreiro Ramos quando registra sobre a influência sobre a utilidade da forma que torna concreto o procedimento burocrático; a correlação dos fatores adaptativos é significativa para adensar o racional no contexto do funcionamento da burocracia.

Apanhado em Rocha e Teixeira (2011) trata sobre o controle na gestão pública, tendo como foco as novas burocracias e as autoridade, livre indicação dos representantes, o sufrágio, a liberdade e outros elementos que garantem a atuação das estruturas democratizadas. Esses autores apregoam a existência de uma constituição obedecendo o espírito do seu funcionamento como se expressava desde o seu lançamento na Inglaterra, norteando o funcionamento do governo, como também o dever e o poder que a carta constitucional estabelece. Inicialmente, o controle que não é prescrito no ato constitucional será inválido; leis e atos normativos

delinearão o que é o controle, a forma e a regra pela qual orientará a operação daquilo que é controlável; então, a atividade de controle na burocracia terá a sua estrutura de verificação para o apontamento das incorreções, os ajustes requeridos e o caráter punitivo pelo descumprimento da norma, o que garantirá a higidez da burocracia, seguindo os preceitos que a orienta.

## 5. CONCLUSÃO

A análise de conteúdo realizada para a elaboração do presente artigo possibilitou que o tema burocracia fosse explorado de forma clara e profunda. Foi possível analisar a questão: qual o significado da adequada aplicação da burocracia na gestão pública. Tendo em vista o seu grande potencial como ferramenta administrativa, buscou-se entender melhor o assunto burocracia. Para isto, o presente trabalho expôs os principais benefícios da burocracia na organização pública, identificou os possíveis transtornos decorrentes da disfunção burocrática e analisou a relação entre burocracia e a eficiência no serviço público. Embora, muitas vezes, a burocracia seja entendida de forma equivocada, esta é uma grande ferramenta organizacional para os administradores públicos, considerando sua capacidade em promover a exatidão, discricão, agilidade e definição clara dos procedimentos adotados. Sugere-se, para estudos futuros, que sejam analisados os fatores que motivam os servidores públicos a não seguir os preceitos burocráticos de forma correta, gerando assim a disfunção burocrática. Este trabalho é uma contribuição da academia aos gestores públicos e lideranças interessadas no aperfeiçoamento das instituições em face da boa burocracia.

## REFERÊNCIAS

ABDALLA, M. M.; ALTAF, J. G. Análise Crítica do Discurso em Administração/Gestão: sistematização de um framework metodológico. **Revista ADM. MADE**, v. 22, n. 2, p. 35-47, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.21714/2237-51392018v22n2p035047>

Disponível

em:

<http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/5440/4796514>

[9](#). Acesso em: 19 jun. 2021.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. 2018. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8560> Acesso em: 19 jun. 2021.

APOLINÁRIO, V. Análise do Toyotismo e dos seus Princípios Racionalizantes Aplicados à Gestão da Produção e do Trabalho. Interface - **Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 13, n. 2, p. 5-19, 2016. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/726>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BACHUR, J. P. Intersubjetividade ou Solipsismo? Aporias da Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 60, no 2, 2017, pp. 541 a 575. DOI: <https://doi.org/10.1590/001152582017128>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/VGbpNPk4J9Cd6btXHrVvVPQ/?lang=pt>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BERTOCHI, G.; NICODEM, V.; MARTINS MOSER, A. M. As teorias administrativas e suas influências na enfermagem. **Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste**, [S. l.], v. 5, p. e26341, 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/apeusmo/article/view/26341>. Acesso em: 19 jun. 2021.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social. **Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017. 76 p.; ISBN: 978-85-5593-014-0

CAETANO, M. L. S.; BRITO, M. L. de A.; SILVA, S. M.; ARAÚJO, M. V. P. de. Clareza, atualização, acesso às informações e estética em sites de Organizações Não Governamentais. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 80-92, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.17648/rsd-v2i1.22>. Disponível em: <https://www.rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/22>. Acesso em: 21 jun. 2021.

CARDOSO, A. L. R. Burocracia e políticas públicas: reflexões sobre o campo da implementação. **Revista Espacios**, v. 38, n. 41, p. 3-14, 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n41/17384103.html>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CARDOSO, V. V.; MUELLER, A. A. Racionalidade substantiva e racionalidade instrumental em licitações públicas: ganhos e perdas para a seleção da proposta mais vantajosa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 3, p. 498-511, 30 jun. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120190115> Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/81805>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612144002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/V4hrrtrbXdkdWdGy69wtwyg/?lang=pt>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CORDEIRO, W. M. Burocracia na construção da administração pública do século XXI: uma reflexão teórica. **IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**, João Pessoa. PB, v. 24, p. 851-867, 2017. Disponível em: <http://150.165.254.38/ebap/contents/documentos/0851-867-burocracia-na-construcao-da.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2021.

FERNANDES, C. M. G.; MARTINS, A. S. R.; HORZ, V.; FRARE, A. B.; QUINTANA, A. C. Inovação Tecnológica em Escritórios de Contabilidade: Confiabilidade, Complexidade na Execução de Serviços e Eficiência Organizacional. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação**, v. 8, n. 3, p. 64-88, 2021. DOI: <https://doi.org/10.18226/23190639.v8n3.04>. Disponível em: <http://ucs.br/etc/revistas/index.php/RBGI/article/view/8472>. Acesso em: 21 jun. 2021.

FONTES, P. V. A reflexão epistemológica de Habermas e a sua proposta de racionalidade comunicativa: Array. **Griot : Revista de Filosofia**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 277-288, 2020. DOI: <https://doi.org/10.31977/griff.v20i1.1356>. Disponível em: <http://www3.ufrb.edu.br/seer/index.php/griot/article/view/1356>. Acesso em: 21 jun. 2021.

GIL, A. C.; REIS NETO, A. C. D. Survey de Experiência como Pesquisa Qualitativa Básica em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 22, n. 56, p. 125-167, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2020.e74026>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/74026>. Acesso em: 21 jun. 2021.

KOPROWSKI, S.; MAZZIONI, S.; MAGRO, C. B. D.; KREIN, V. Governança Corporativa e Conexões Políticas nas Práticas Anticorrupção. **Revista de Administração de Empresas**, v. 61, n. 2, p. 1-14, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-759020210202>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/9xNfh3SfjrxZCZDXdTzSKc/?lang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2021.

KUBO, M. H.; RODRIGUES, F. DA S. ONDE SOBRA "BUROCRACIA" OS EMPREENDEDORES DESAPARECEM: O que afasta novos investimentos/empreendedores de Naviraí?. **Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)**, v. 3, n. 1, 7 out. 2019. Disponível em: <https://desafioonline.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/8696>. Acesso em: 21 jun. 2021.

LANKA, E.; LANKA, S.; ROSTRON, A.; SINGH, P. Why we need qualitative research in management studies. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, n. 2, p. 1-7, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2021200297.en>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/7rtjHBPXpTz8zwqKBRCJHQx/?lang=en>. Acesso em: 21 jun. 2021.

MARQUES, H. R.; GOMES, L. G.; ZAMBALDE, A. L.; GRÜTZMANN, A. Mineração de Dados Educacionais para Aperfeiçoamento da Gestão do E-learning: uma Revisão Sistemática de Literatura. **Teoria e Prática em Administração**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 42–57, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21714/2238-104X2020v10i2-48085>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tpa/article/view/48085>. Acesso em: 21 jun. 2021.

MEDEIROS, P. H. R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organizações & Sociedade**, v. 13, n. 37, p. 143-160, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302006000200008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/TGMH4dYGRVykKs57VmNh8tN/?lang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2021.

MERTON, R. K. **Sociologia: Teoria e Estrutura**. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

PATZLAFF, A. C.; SANTOS, G. D.; PATZLAFF, P. M. G. Análise acerca da essência burocrática weberiana e os pressupostos mecanicistas: a relação entre o perfil dos líderes e a incidência de disfunções burocráticas em uma instituição pública. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 8, n. 2, p. 09-36, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/1796>. Acesso em: 21 jun. 2021.

PIRES, Roberto Organizador et al. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. 2018.

PORTULHAK, H.; BARILLI, R. F. Motivações para a expulsão de contabilistas do serviço público federal brasileiro. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 685–704, 2016. DOI: <https://doi.org/10.18593/race.v15i2.9929>. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/9929>. Acesso em: 21 jun. 2021.

RAMOS, A. G.. **Administração e Contexto brasileiro – esboço de uma teoria geral da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

RAMOS, S. S.; VIEIRA, K. M. Matriz LIMPE: proposta de ferramenta gerencial para mensuração da governança pública municipal. **Tecnologias de Administração e Contabilidade**, v. 5, n. 1, p. 30-53, 2015. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/periodicos/arq\\_pdf/a\\_1601.pdf](http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_1601.pdf). Acesso em: 21 jun. 2021.

ROCHA, A. A. B. M.; TEIXEIRA, L. R. O papel do controle público na democratização da gestão pública: fatores críticos para a sua efetividade nos Conselhos de Alimentação Escolar. **Reuna**, v. 16, n. 3, p. 107-118, 2011. Disponível em: <https://revistas.una.br/reuna/article/view/398>. Acesso em: 21 jun. 2021.

RUSSO, Rosaria Fátima Segger Macri; DA SILVA, Luciano Ferreira; LARIEIRA, Claudio Luis Carvalho. Do manifesto ágil à agilidade organizacional. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 12, n. 1, p. 1-10, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5585/gep.v12i1.19333>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/19333>. Acesso em: 21 jun. 2021.

SCHIAVINI, J. M.; GARRIDO, I. Análise de Conteúdo, Discurso ou Conversa? Similaridades e Diferenças entre os Métodos de Análise Qualitativa. **Revista ADM.MADE**, v. 22, n. 2, p. 1-12, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.21714/2237-51392018v22n2p001012>. Disponível em: <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/5225/47965142>. Acesso em: 21 jun. 2021.

SILVA, L. M. T.; MACHADO, D. Q. Análise das Dimensões da Qualidade do Serviço na Uber a partir da Percepção dos seus Usuários. **Revista Alcance**, v. 28, n. 2, p. 179-196, 2021. DOI: [https://doi.org/10.14210/alcance.v28n2\(Mai/Ago\).p179-196](https://doi.org/10.14210/alcance.v28n2(Mai/Ago).p179-196). Disponível em: <https://www6.univali.br/seer/index.php/ra/article/view/14771>. Acesso em: 19 jun. 2021.

SOARES, R. F.; GUARIDO FILHO, E. R. Enforcement Anticorrupção e Organizações: Uma Revisão Narrativa. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, n. 6, p. 1-17, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2021190149.en>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/Y35P5cKWGcn6vDfBQGztWRb/?lang=en>. Acesso em: 19 jun. 2021.

TEIXEIRA, A. A.; SILVA, D. B. A Eficiência da Comunicação no Ambiente de Trabalho e a Eficácia Organizacional. **Revista de Tecnologia Aplicada**, v. 9, n. 3, p. 45-61, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.48005/2237-3713rta2020v9n3p4561>. Disponível em: <http://www.cc.faccamp.br/ojs-2.4.8-2/index.php/RTA/article/view/1605>. Acesso em: 21 jun. 2021.

WEBER, Max. **Burocracia, in: Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1946