

Teoria da burocracia na administração pública brasileira: uma revisão sistemática

O objetivo desta pesquisa é analisar a produção científica sobre a teoria da burocracia na administração pública brasileira, nos últimos 10 anos. A metodologia utilizada é uma revisão sistemática, utilizando o protocolo preferred reporting items for Systematic Reviews and Meta-Analyses (PRISMA). Foram analisados 15 artigos que tratam sobre a aplicação dos preceitos da teoria burocrática no setor público do país. O estudo mostra que o foco das pesquisas está na realização de estudos de caso com objetivo de verificar como a burocracia influencia na forma de atuação de órgão público, visando examinar como ela afeta a eficiência na prestação de serviços. Acerca do campo teórico em si, grande parte dos estudos concentra-se principalmente na utilização de conceitos como burocratas de rua, burocracia representativa e atores envolvidos nas formulações de políticas públicas. A pesquisa aponta escassez de publicação. Em contrapartida, evidencia-se o alto nível de publicação, considerando os fatores de impactos dos periódicos.

Palavras-chave: Teoria da burocracia; Administração pública brasileira; Revisão sistemática.

Theory of bureaucracy in Brazilian public administration: a systematic review

The objective of this research is to analyze the scientific production on the theory of bureaucracy in the Brazilian public administration, in the last 10 years. The methodology used is a systematic review, using the Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses (PRISMA) protocol. Fifteen articles dealing with the application of the precepts of bureaucratic theory in the country's public sector were analyzed. The study shows that the focus of the research is on conducting case studies to verify how bureaucracy influences the way in which a public agency operates, in order to examine how it affects the efficiency in the provision of services. Regarding the theoretical field itself, most studies focus mainly on the use of concepts such as street bureaucrats, representative bureaucracy and actors involved in public policy formulations. The research points to a scarcity of publication. On the other hand, the high level of publication is evident, considering the impact factors of the journals.


Keywords: Bureaucracy theory; Brazilian public administration; Systematic review.


Topic: **Teoria Geral da Administração**


Received: **10/07/2022**

Approved: **25/09/2022**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Rodrigo Ramos da Cruz 
Universidade Federal do Maranhão, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/7776519315350809>
<https://orcid.org/0000-0003-2844-6680>
rodrigo.rcruz@hotmail.com

Hugo Marinni Silva Alencar 
Universidade Federal do Piauí, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/4021073954143186>
<https://orcid.org/0000-0002-7441-0198>
hugomarinni@hotmail.com

Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas 
Universidade Federal do Piauí, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/7577348144144829>
<https://orcid.org/0000-0002-0186-6709>
vitorsandes@ufpi.edu.br



DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2022.003.0001

Referencing this:

CRUZ, R. R.; ALENCAR, H. M. S.; FREITAS, V. E. V. S.. Teoria da burocracia na administração pública brasileira: uma revisão sistemática. *Revista Brasileira de Administração Científica*, v.13, n.3, p.1-16, 2022. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2022.003.0001>

INTRODUÇÃO

A Teoria da Burocracia é uma abordagem baseada na profissionalização do serviço, por meio da dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, delineados em normas rígidas de atuação e controle (PIRES et al., 2018). A Administração Pública Gerencial, com foco nos resultados passou a ser mais claramente definida no Brasil a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995 (BRESSER et al., 1998).

Por meio da reforma burocrática, ocorrida na Europa no século passado, nos Estados Unidos no início deste século, e no Brasil nos anos 1930, estabeleceu-se a administração pública burocrática. A reforma burocrática foi um grande avanço ao romper com o patrimonialismo e estabelecer as bases para o surgimento da administração profissional. Foi uma verdadeira reforma porque se antepôs à administração patrimonialista e criou as instituições necessárias à racionalização burocrática e, mais especificamente, ao surgimento de uma burocracia profissional. Mas quanto mais tarde ela ocorreu, como foi o caso do Brasil, mais se caracterizou como uma reforma fora do tempo, na medida em que exigia a observância dos princípios da administração pública burocrática, em um momento em que o desenvolvimento tecnológico se tornava acelerado e o Estado assumia papéis crescentes na área econômica e social (BRESSER-PEREIRA, 2000).

O fenômeno burocrático, no contexto brasileiro, é objeto de investigações empíricas, a exemplo das pesquisas desenvolvidas por Albuquerque et al. (2021), sobre capacidade estatal e desempenho dos burocratas brasileiros, tratando-se da elaboração de um modelo de equações estruturais feita com base na abordagem teórica da literatura, bem como a de Cavalcante et al. (2018), que investigaram sobre o desempenho dos burocratas de médio escalão, enfatizando que esses profissionais não recebem tanta atenção da literatura.

A burocracia como ferramenta de controle político também é objeto de investigação, conforme apontou Lima (2018), ao apresentar em que medida as instituições do presidencialismo de coalizão brasileiro facilitam ou dificultam o controle burocrático, causando impactos diretos nos resultados das políticas públicas.

Contudo, os estudos sobre a burocracia ainda são escassos (BOTELHO et al., 2021) razão que traz o seguinte questionamento: Como a teoria da burocracia está sendo utilizada nas pesquisas científicas acerca da administração pública brasileira? Para responder tal questionamento, esta pesquisa tem como objetivo: realizar uma revisão sistemática sobre a produção teórico-científica, disponível em bases de dados sobre o uso da teoria burocrática no Brasil. Espera-se que ao se mapear a produção nacional acerca do tema, seja possível identificar como a teoria da burocracia vem sendo trabalhada e utilizada para resoluções práticas bem como se houve avanços no campo teórico.

REVISÃO TEÓRICA

Teoria da burocracia e a administração pública brasileira

A teoria da burocracia possui raízes nos ensinamentos de Weber (1946), que apresenta a necessidade de

adotar a racionalidade na Administração. Estudos apontam que o termo burocracia geralmente remete a conotação pejorativa, sendo utilizado para exemplificar casos de falta de eficiência ou eficácia, atrasos, confusão, autoritarismo, privilégios, dentre outros aspectos negativos que possam existir no interior de uma organização (VASCONCELLOS, 2004). Conforme Merton (1968), a burocracia consiste em um estado de desordem organizacional que acaba prejudicando os processos e mergulhando a empresa em um caos, ainda que existam recursos financeiros e mão de obra para atender a demanda. No entanto, a Teoria da Burocracia criada por Weber (1946) não corresponde a esta explicação, porque consiste na forma como estes problemas serão solucionados.

A proposta de Weber (1946) com esta teoria é estimular o uso da racionalidade para modificar a maneira como processos são realizados, buscando criar uma organização onde o controle se faça presente (MERTON, 1968). Para que esta meta seja alcançada, é preciso disseminar a teoria por toda a empresa, o que pode ocasionar mudanças profundas.

Para Ramos (1983), a mudança proporcionada pela Teoria da Burocracia decorre de fatores como o uso de estatutos, regras e regulamentos, assim como o uso da hierarquia funcional, profissionais capacitados, impessoalidade nas relações, dentre outros aspectos. Desta forma, entende-se que a eliminação da burocracia em seu sentido pejorativo não depende somente de uma reorganização de processos, mas na adoção de um modelo onde a racionalidade seja contemplada em todas as atividades e funções, o que implica em modificar as estruturas de poder e criar uma rotina de trabalho padronizada.

No século XX, o processo de burocratização experimentou uma extraordinária expansão, tanto nos países socialistas fundados na economia planificada e na unificação das burocracias públicas e privadas em uma única burocracia; quanto nos países capitalistas, fruto das políticas assistencialistas, que implicam uma crescente intervenção do Estado na vida quotidiana dos cidadãos (DIAS, 2008). Ainda no que se diz respeito ao Estado e a administração pública, a necessidade de racionalização do aparelho público foi motivada pela maior turbulência das condições sociais e econômicas internacionais, pelas alterações nas relações com os cidadãos entendidos como utilizadores e consumidores de serviços, bem como pelos limites da arrecadação tributária como alavanca financeira para compensar o aumento dos gastos públicos (RAMOS, 1983).

De acordo com Pires et al. (2018), a primeira reforma administrativa no Estado Brasileiro visando a consolidação da burocracia como forma de organização administrativa, de caráter profissional e focada no mérito, ocorreu na década de 30, no primeiro governo de Getúlio Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Conforme Coelho (2017), após a Constituição de 1988 ocorreram diversos eventos que moldaram as instituições públicas no Brasil, afetando o modo de oferta de serviços públicos e a relação entre Estado e sociedade.

Sobre a importância da burocracia neste vínculo, Cavalcante et al. (2015), afirmam que “a burocracia, entendida como corpo permanente não eleito do Estado, é um dos pilares institucionais para o eficiente funcionamento do sistema democrático e para a aplicação do Estado de Direito”. Desta forma, é conclusivo afirmar que a manutenção da burocracia em todas as etapas do ciclo de gestão governamental é fundamental para que as atividades do Estado ocorram de forma adequada. Para Dias (2008), a incidência de fenômenos

parcialmente novos para a administração pública brasileira tem incentivado os cidadãos a exigirem qualidade e eficácia dos serviços e a compararem, em alguns casos, os serviços públicos com os privados.

METODOLOGIA

Este estudo configura-se como uma revisão sistemática sobre o uso da teoria da burocracia na administração pública nacional. Neely et al. (2010), apontam a necessidade da imparcialidade e transparência exigida na revisão sistemática, onde devem ser apresentados os detalhes da condução da revisão. Em suma, esta revisão requer um planejamento bem delineado, com o objetivo de responder a uma questão de pesquisa específica, utilizando métodos explícitos e sistemáticos na identificação, seleção de critérios de elegibilidade claros e reprodutíveis, coleta dos dados e avaliação crítica dos estudos (AKOBENG, 2005). Com o intuito de estabelecer a transparência necessária, este estudo foi realizado com o auxílio do protocolo *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA), que fornece diretrizes para a realização por meio de um *checklist* (MOHER et al., 2009). Este protocolo é composto por um *checklist*, que auxiliam os autores a certificarem-se de que todos os aspectos foram abordados, além de um fluxograma, que contempla desde a fase de busca dos artigos até a seleção daqueles que serão utilizados no estudo.

Sampaio et al. (2007), explanam a importância da transparência dos critérios de inclusão, exclusão, busca e tudo mais relativo aos métodos para a realização de uma revisão sistemática de qualidade. Diante desta necessidade, aponta-se que neste estudo foram incluídos artigos científicos, publicados entre 2012 e 2021. Como fontes de informação, foram utilizadas as bases de dados Portal de Periódicos CAPES, Scopus, *Science Direct* e *Web of Science*, combinando a utilização de operadores booleanos a termos que compreendessem o foco da pesquisa. As expressões utilizadas cerceavam três aspectos: teoria da burocracia, brasil, e administração pública. Para expansão da pesquisa e busca dos melhores resultados, utilizaram-se algumas variações, evidenciadas no quadro 1.

Quadro 1: Critérios de busca e operadores booleanos.

Bases de dados	Termos de busca
Portal Periódicos CAPES	("bureaucracy theory" OR "theory of bureaucracy") AND (brazil OR brazilian) AND ("public administration" OR "public management" OR "government")
Science Direct	("bureaucracy theory" OR "theory of bureaucracy") AND (brazil OR brazilian) AND ("public administration" OR "public management" OR "government")
Web of Science	("bureaucracy theory" OR "theory of bureaucracy") AND (brazil OR brazilian) AND ("public administration" OR "public management" OR "government")
Scopus	("bureaucracy theory" OR "theory of bureaucracy") AND (brazil OR brazilian) AND ("public administration" OR "public management" OR "government") AND (LIMIT-TO (DOCTYPE, "ar"))

A busca nas bases de dados foi realizada no dia 23 de novembro de 2021 e retornou em 74 (setenta e quatro) resultados que atendiam aos critérios de busca iniciais. Após os respectivos *downloads* dos artigos, foram excluídos seis documentos em função de duplicação, estabelecendo 68 artigos em uma lista primária, que foram lidos os títulos, resumos e palavras chaves, a fim de realizar uma triagem inicial, de modo a excluir os artigos que não satisfizessem os critérios de elegibilidade adotados. Após a primeira triagem, 52 novas exclusões foram feitas, restando 16 artigos, que foram lidos em sua totalidade. Após leitura integral, um artigo foi retirado por não atender aos critérios desta pesquisa. Assim, 15 artigos integram essa revisão

sistemática, e são apresentados no quadro 2. Baseado no método PRISMA, o fluxograma de seleção dos artigos pode ser apresentado na figura 1.

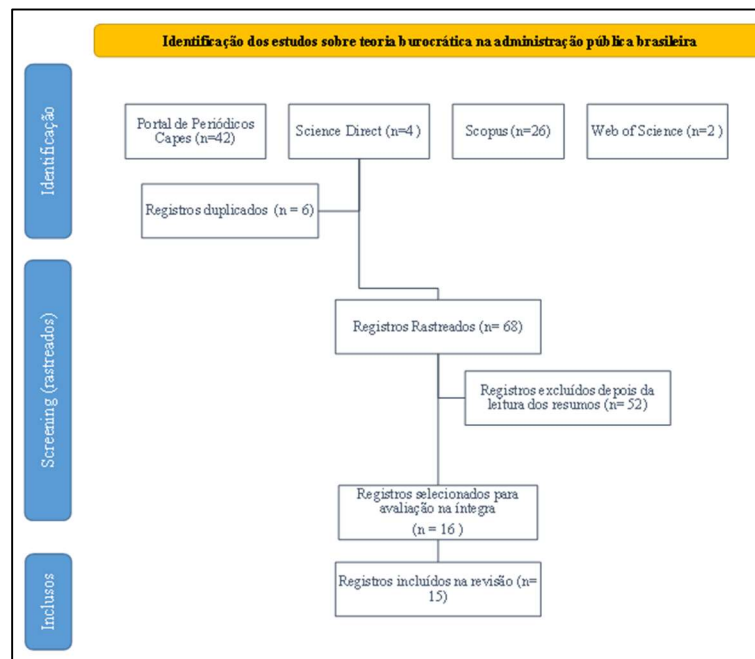


Figura 1: Diagrama de fluxo para seleção de artigos.

Quadro 2: Artigos utilizados.

Autores	Título	Ano	Qualis	Revista
Fredriksson	<i>Bureaucracy intermediaries, corruption and red tape</i>	2014	A1	<i>Journal of Development Economics</i>
Fonseca et al.	Retórica na construção de realidades na segurança pública: abordagens dos sistemas de Minas Gerais e São Paulo	2015	A2	Revista de Administração Pública
Oliveira	Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos	2015	B2	Revistas Ciências Administrativas
Pinho et al.	<i>Brazil: between the modern bureaucracy of Weber and resilient patrimonialism</i>	2015	B2	<i>Management Research</i>
Coslovsky	<i>BEYOND BUREAUCRACY: How Prosecutors and Public Defenders Enforce Urban Planning Laws in São Paulo, Brazil</i>	2015	A1	<i>International Journal of Urban and Regional Research</i>
Andrade et al.	<i>High-level Federal Bureaucracy and Policy Formulation: the Case of the Bolsa Família Program</i>	2016	B1	<i>Brazilian political science review</i>
Blonski et al.	O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil	2017	B1	Administração Pública e Gestão Social
Meier et al.	<i>Women and Public Administration in a Comparative Perspective: The Case of Representation in Brazilian Local Governments</i>	2017	A1	<i>Administration & Society</i>
Schleicher et al.	<i>What is the relation between Brazilian Foreign Policy and the implementation of bilateral technical cooperation projects in African Countries? Lessons from a South-South cooperation project implemented by the Brazilian National School of Public Administration – ENAP (2009-2012)</i>	2017	A1	Revista Brasileira De Política Internacional
Santos et al.	Reforçando a contribuição social de gênero: a servidora pública qualificada versus a executiva	2018	A2	Revista de Administração Pública
Nunes et al.	<i>Discretion, power and the reproduction of inequality in health policy implementation: Practices, discursive styles and classifications of Brazil's community health workers</i>	2019	A1	<i>Social Science and medicine</i>
D'Albuquerque et al.	A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros	2020	B1	Opinião Pública
Lima	O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em ministérios brasileiros? Evidências empíricas usando <i>matching</i> em survey	2020	B1	Opinião Pública

Pase et al.	O Conselho Tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes	2020	A2	Cad. EBAPE.BR
Spink et al.	<i>Institutional vulnerability and trust in public agencies: Views from both sides of the street</i>	2021	-	Governance

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os quinze artigos foram analisados por etapas. A primeira etapa envolveu a análise do conteúdo de cada texto, e como se associam os termos utilizados na busca desta pesquisa (teoria da burocracia, administração pública e brasil) aos seus respectivos estudos. No gráfico 1, apresentou-se a evolução temporal das pesquisas científicas sobre Teoria da Burocracia.

Considerando que o recorte temporal da pesquisa foi de 10 anos e que neste estudo foram analisados 15 artigos, atenta-se ao fato de que nos dois primeiros anos-alvo desta busca não foram encontradas publicações. Não obstante, percebe-se que não houve uniformidade na quantidade de artigos publicados por ano, ou padrões de acréscimo/decrécimo. Nesse sentido, além das publicações escassas, percebe-se que a teoria da burocracia não parece ter provocado um contínuo interesse no âmbito das pesquisas acadêmicas nacionais. Ressalta-se, porém, a expressividade do ano de 2015, em que se acumularam 4 publicações, cerca de 27% do total. Ainda sobre os resultados, nota-se que quanto às metodologias utilizadas, a maioria das publicações foram qualitativas, utilizando bastante o estudo de caso como técnica de pesquisa.



Gráfico 1: Ano de publicação.

No tocante aos periódicos em que as publicações foram encontradas, nota-se determinada diversidade, posto que somente 2 periódicos possuíam mais de uma publicação (Revista de Administração Pública – RAP e Opinião Pública), resultando em 13 periódicos distintos, sendo em sua maioria, revistas do Brasil (9), seguidas dos Estados Unidos (3), do Reino Unido (2) e da Holanda (1), evidenciando assim que as publicações em periódicos brasileiros constituem a grande parte dos meios de divulgações das pesquisas estudadas. Ainda sobre o apresentado no quadro 2, Lotta é a única autora a apresentar repetição, visto que aparece como coautora em duas publicações (2019; 2021).

Consultas à plataforma Sucupira foram realizadas para identificar o *Qualis* dos periódicos de publicação, onde foram encontradas 6 publicações A1; 3 A2; 4 B1 e; 2 B2, ressalvando que para tal procedimento, quando não foi possível obter a classificação para a área de qualificação “administração pública e de empresas, ciências contábeis e turismo”, foi considerado o estrato mais alto alcançado pela

revista. Salienta-se ainda que, dentre os periódicos citados, 10 contam com *SCImago Journal Rank* (SJR), sendo o maior estrato alcançado pelo estudo de Nunes et al. (2019), na revista *Social Science and medicine* (H-Index 243). O objetivo de identificar e classificar as pesquisas através desses indexadores foi compreender o nível de impacto que esses estudos possuem, além de visualizar a relevância dessas pesquisas na academia.

Para que os artigos pudessem ser incluídos na pesquisa, um dos critérios de análise também foi a leitura das palavras-chave. Nesse sentido, daqueles que compõem este estudo, foram obtidas 56 palavras-chave. Apresenta-se na figura 2 o gráfico de nuvem destas palavras encontradas nos artigos analisados, ficando a palavra Burocracia e Administração Pública em 1º e 2º lugar, respectivamente. Acredita-se que esta repetição esteja diretamente ligada aos termos utilizados na busca.



Figura 2: Nuvem das palavras-chave encontradas nos artigos.

As palavras-chaves foram aglomeradas em 10 categorias, considerando as semelhanças semânticas, características sinonímias e contextos de utilização. As categorias com suas respectivas frequências de aparição são expostas no quadro 3.

Quadro 3: Categorização das palavras-chave.

Categorias	Ocorrências	Percentual
Organizações	11	20,00%
Agentes da burocracia	9	16,36%
Política pública	8	14,55%
Teoria da Burocracia	8	14,55%
Gênero	6	10,91%
Ferramenta de Gestão	3	5,45%
Governo	3	5,45%
Poder	3	5,45%
Disfunção	2	3,64%
Metodologia	2	3,64%
Total	55	100 %

Evidencia-se, portanto, que a grande maioria dos artigos que fazem parte do corpo deste estudo trabalha com questões relacionadas diretamente às organizações, como por exemplo: administração pública, ENAP, ministérios e SUAS (Sistema Único de Assistência Social), fato este que está ligado diretamente ao campo de aplicação da teoria da burocracia. Não obstante, atenta-se também para a incidência de pesquisas relacionando agentes e a utilização da teoria da burocracia. Embora nem sempre estejam intimamente ligadas a aspectos decisórios sobre a racionalização do uso da burocracia, esses agentes passam a valer-se de conceitos burocráticos e de suas premissas, para desempenhar os papéis a que lhe foram incumbidos (Agentes comunitários de saúde, burocratas de nível de rua, Conselho Tutelar, entre outros).

E, embora no caso específico dos burocratas de rua, que são necessários para a continuidade e execução das políticas públicas, estes não foram inseridos na categoria “Política Pública” pelo critério de duplicidade, pois nesta categoria, atenta-se às questões relativas ao ciclo de políticas públicas, que segundo Secchi (2010) contempla as fases de: Identificação do problema (Desigualdade em saúde, Infância e Juventude, segurança pública, serviços socioassistenciais), Formação da Agenda, Formulação das alternativas (Políticas Públicas), Tomada de decisão (Programa Bolsa Família), Implementação (implementação, política de implementação), e avaliação.

Descrição dos artigos analisados

Retórica na construção de realidades na segurança pública: abordagens dos sistemas de Minas Gerais e São Paulo (FONSECA et al., 2015)

São colocados confronto duas formas de atuação do setor público na área da segurança, a saber: a expansão do modelo de nova gestão pública sobre a burocracia e a implementação de inovações na forma de gerir o Estado. A pesquisa informa que as instituições de segurança pública do país dão maior importância aos aspectos formais da gestão, como o estabelecimento de normativos e regimentos. Esse tipo de posicionamento, de estima pela rigidez em vez de flexibilidade no que tange a forma de gestão da máquina pública, vai de encontro aos mecanismos da burocracia.

A pesquisa acima mencionada tem caráter qualitativo, através de estudo de caso, tendo como campo de pesquisa, as Secretarias de Segurança Pública dos Estados de Minas Gerais e de São Paulo, utilizando do seguinte referencial teórico: a teoria da burocracia, a estrutura das organizações, a nova gestão pública, a administração pública e a segurança pública. O estudo mostra que o modelo burocrático ainda é dominante nestes órgãos, considerando que apresenta benefícios para os agentes envolvidos no seu processo, concluindo que a teoria burocrática ainda resiste diante das constantes “incursões” daqueles que apoiam a sua substituição pelo modelo de nova gestão pública.

Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos (OLIVEIRA, 2015)

O autor realizou um estudo envolvendo os agentes envolvidos nas contratações públicas, buscando mensurar a eficiência das licitações em duas Instituições Federais de Ensino Superior. O artigo mostra que a burocracia é formada por trabalhadores que são escolhidos mediante o critério do mérito, mas que não podem agir conforme seu próprio interesse, pois atuam em instituições que priorizam a centralização na tomada de decisões e a divisão hierárquica. O modelo burocrático possui um caráter racional, priorizando a comportamento profissional e pessoal dos trabalhadores visando garantir o alcance do resultado pela administração pública.

O estudo informa que as licitações sofrem ação da teoria burocrática. Muito dessa influência é explicada pela capacidade da citada teoria em satisfazer as demandas existentes pela máquina pública e por sua adaptabilidade ao desenvolvimento da economia. O desfecho da pesquisa mostra que os princípios do

modelo burocrático estão enraizados nas licitações das IFES pesquisadas e devem ter suas disfunções corrigidas.

Controle gerencial na perspectiva do New Public Management: o caso da adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil (BLONSKI et al., 2017)

Foi traçado um paralelo entre o modelo burocrático e os conceitos do *New Public Management* (NPM). O estudo mostra que, devido à crise do estado do bem-estar social, na década de 1980, ocorreu um movimento em favor de mudanças na forma de gerir o Estado, questionando o modelo burocrático em favor do favorecimento dos valores defendido pela iniciativa privada. Desta nova forma de enxergar a atuação do Estado, surgiu a necessidade mensurar os resultados do setor público, situação a qual o Balance Scorecard, sendo um instrumento de analisar desempenho, se tornou mais uma ferramenta de avaliação.

O artigo realizou um estudo de caso na Receita Federal do Brasil, buscando entender como funciona a aplicação do Balance Scorecard na gestão pública do país. Para isso, estabelece um confronto entre as duas formas de gerir a administração pública, burocracia e NPM, apresentando as características e peculiaridades de cada uma. A pesquisa conclui que ocorreu o acolhimento dos preceitos estabelecidos pelo *New Public Management* no Estado brasileiro em face a burocracia, incentivando a atuar focando mais nos resultados do que em procedimentos, buscando a entrega de um serviço público que atenda as demandas da sociedade, onde o Balance Scorecard se torna muito útil para que este objetivo seja alcançado.

Demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros (D'ALBUQUERQUE et al., 2020)

O artigo tem como foco analisar se a burocracia afeta as entregas de serviços da área social, tendo em vista a sua oferta pelo Estado. A pesquisa buscou auxiliar na compreensão na forma de que os municípios do Brasil estabelecem seus critérios com relação a prestação de serviços públicos, utilizando de uma análise exploratória para averiguar como isso ocorre, tendo como hipótese de que a demanda em potencial é a principal variável na hora de determinar a oferta de serviços públicos. O estudo mostrou que a capacidade burocrática dos municípios brasileiros não determina o tamanho dos gastos com serviços de assistência social, mas sim o tamanho da demanda, onde foi visto que municípios pobres gastam mais com serviços da área social do que os ricos. Desta forma, foi concluído que qualificação técnica da burocracia não é determinante para o volume de gastos, mas sim o nível de pobreza onde ela está inserida.

Reforçando a contribuição social de gênero: a servidora pública qualificada versus a executiva (SANTOS et al., 2018)

Qualificação é uma das palavras centrais que caracterizam a população do texto de Santos et al. (2018), partindo da hipótese que o serviço público oferece “condições favoráveis ao reforço da construção social em torno do gênero, na qual a identidade feminina é constituída a partir do mundo doméstico”. Para validar a hipótese, utiliza-se um questionário online, enviado a mulheres de alta qualificação que trabalham tanto no serviço público, como no âmbito privado, em empresas de médio e grande porte no Brasil. Neste

texto, a teoria burocrática também é utilizada sob a ótica da burocracia representativa.

Os autores mencionam o trabalho de Smith (2015), para enfatizar dois problemas: 1) a necessidade de a representatividade ser harmônica aos aspectos demográficos, fazendo-se assim, necessária a inclusão de mulheres no serviço público e; 2) a imprescindibilidade de que as decisões tomadas pelos representantes no âmbito público devem atender as demandas dos vários grupos de representados, dentre eles, o grupo feminino. A pesquisa ainda menciona questões como a compatibilização de papéis que as mulheres precisam desempenhar, e a grande quantidade de conflitos vividos por elas no âmbito pessoal e âmbito profissional. Na tentativa de reter a mão de obra, iniciativas têm sido realizadas em governos de vários países para que pudessem ser realizados arranjos e modalidades flexíveis de trabalho. Esses arranjos são de suma importância para que as mulheres continuem desempenhando seus papéis dentro do serviço público. De um lado, temos o grupo demandante feminino, os representados, ou melhor, as representadas, evidenciando e demandando a necessidade de políticas que possam mitigar os impactos sofridos pela diferença de gênero, correlacionando aspectos da burocracia representativa. Do outro, temos o grupo que pode atender a essa demanda, os representantes, também chamados de burocratas implementadores.

Entretanto, essa relação entre representantes e representados nem sempre é tão curta, o que pode acabar dificultando feedbacks ou discussões sobre novas demandas. Contudo, existem outros agentes estudados pela teoria da burocracia, que podem auxiliar na redução dessa distância, os *street-level bureaucracy* (SLB) ou burocratas de rua. Esses agentes, foram estudados de forma assaz por Michael Lipsky, inclusive com a publicação do livro “Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos” em 1980. De acordo com Lipsky (1980), burocratas de nível de rua são funcionários que trabalham diretamente com usuários, implementando as políticas públicas. Por essa razão, acabam sendo pressionados pelos dois outros agentes, cada um com seus respectivos interesses.

Discretion, power and the reproduction of inequality in health policy implementation: Practices, discursive styles and classifications of Brazil's community health workers

Nunes et al. (2019), exploram em seus estudos a percepção da categoria de Agentes Comunitários de Saúde, a qual afirmam ser negligenciada, mas altamente importante. Eles operam dentro de um sistema de saúde pública severamente carente de recursos, o Sistema Único de Saúde, o que impõe restrições à sua ação e os obriga a tomar decisões de alocação com pouco treinamento e apoio.

No referido estudo empírico, os autores abordam como esses agentes de saúde podem influenciar implementando, reduzindo ou ampliando a desigualdade, em função do poder discricionário que por vezes podem ser atribuídos a eles. Aqui, os autores trazem uma contribuição empírica para a teoria, expondo que aliada à discricionariedade de execução das políticas públicas, determinados burocratas de rua possuem um poder, em virtude de seus conhecimentos, recursos ou posições privilegiadas diante do resto da população, influenciando e impactando diretamente nas decisões desta. Isso vai de encontro aos princípios Weberianos de que os burocratas teriam muita impessoalidade, comportando-se estritamente de acordo com regras e normas prescritas. Na verdade, a contribuição do estudo de Nunes et al. (2019), parece estar mais alinhado

com os pensamentos de Downs (1965), onde afirmava que os burocratas não poderiam ser considerados simplesmente como atores que trabalhavam em agências sendo, portanto, agentes maximizadores da utilidade, e que em função disso, na maior parte do tempo os processos de tomadas de decisão trariam suas motivações pessoais e interesses próprios como elementos integrantes desse processo.

What is the relation between Brazilian Foreign Policy and the implementation of bilateral technical cooperation projects in African Countries? Lessons from a South-South cooperation project implemented by the Brazilian National School of Public Administration – ENAP (2009-2012)

Schleicher et al. (2016), utilizam os conceitos de Downs (1965) e Lipsky (1980) como fundamento de sua pesquisa, que trata sobre a política externa nacional. Os autores utilizam-se de um estudo de caso em uma cooperação técnica realizada entre Brasil e Moçambique, para compreender quais papéis as burocracias podem desempenhar nos processos de política externa e como os interesses e a autonomia de entidades dotadas de burocracia, pode influenciar nesses referidos processos.

Beyond Bureaucracy: How Prosecutors and Public Defenders Enforce Urban Planning Laws in São Paulo, Brazil

Coslovsky (2015) também buscam compreender como algumas entidades ligadas ao âmbito jurídico necessitam agir de forma maleável na aplicação das leis, e que, portanto, “nem Ministério Público nem a Defensoria Pública podem ser descritos com precisão como 'atores' ou 'burocracias' no sentido de que realizam ações unificadas e propositais em direção a um determinado objetivo” (COSLOVSKY, 2015). Isso se dá em virtude das próprias contradições internas desses órgãos. Acrescenta ainda que isso é de certa forma salutar, visto que a demanda que essas instituições recebem é demasiadamente heterogênea, estando essas entidades bem mais propensas a se depararem com incertezas e diversidades, razões pelas quais o autor passa a tirar os referidos órgãos do âmbito da burocracia e designá-los como hierarquias.

O Conselho tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes

Os burocratas de rua são o foco de outro artigo alvo deste estudo, o de Pase et al. (2020), que discutem sobre o papel que o Conselho Tutelar possui na consolidação da proteção à criança ao adolescente, usando o município de Pelotas como objeto da análise. Os autores utilizam os conceitos de Lipsky (1980) para classificar os conselheiros tutelares como burocratas de rua, porém com uma peculiaridade. Segundo Pase et al, os conselheiros tutelares não são pressionados por nenhum dos dois agentes burocratas. Os representantes não o fazem, pois o Conselho Tutelar é autônomo e se vincula somente ao Poder Executivo. Por sua vez, os conselheiros exercem seus cargos através de eleição, e que por este motivo, ficam suscintos às particularidades que os cargos eletivos possuem, como pressão do “eleitorado”, cargos sendo usado como trampolim político, sucesso das candidaturas influenciados por poder financeiro, dentre outros.

Women and Public Administration in a Comparative Perspective: The Case of Representation in Brazilian Local Governments

A burocracia Representativa também é utilizada para entender fenômenos ligados a eleições, no artigo escrito por Meier et al. (2017), onde, além do tema burocracia representativa, também são abordadas questões sobre gênero. As autoras buscam compreender se: 1) a eleição de mulheres para cargos públicos aumenta a proporção feminina na administração pública e; 2) A representação feminina em cargos eletivos ou na administração pública efetivamente traz uma melhor representação dos interesses das mulheres. Sendo a hipótese 2, estudada sobre a ótica da representatividade na burocracia. Na pesquisa, a burocracia representativa ainda é aprofundada, e utiliza-se termos como representatividade ativa e passiva (ou simbólica).

Brazil: between the modern bureaucracy of Weber and resilient patrimonialism

Pinho et al. (2015), elaboraram um estudo cujo objetivo é identificar fatores que aproximam e que separam a burocracia brasileira do modelo preconizado por Weber (1946). A análise se deu com base na discussão de aspectos dos fundamentos históricos e sociais da sociedade e do Estado que influenciam sua burocracia e nas reformas aplicadas no aparelho do Estado. O estudo é qualitativo, com fundo interpretativo com fins descritivos, com a pesquisa baseada na literatura e interpretação de dados baseada na análise de conteúdo de Bardin. A pesquisa se concentrou em três pontos principais: discutir aspectos da burocracia de Weber (1946) e trazer à tona algumas críticas a esse modelo e ao apresentado na literatura; discutir aspectos dos fundamentos históricos e sociais da sociedade e do Estado brasileiro que repercutem em sua burocracia com base na literatura brasileira bem como nas reformas aplicadas no aparelho estatal; e identificar evidências dessas repercussões na prática da administração pública brasileira.

As reformas administrativas utilizadas como parâmetro de discussão dos autores com base na literatura especializada foram a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) no governo Vargas; a publicação do Decreto 200/67 no regime militar; a promulgação da Constituição Federal em 1988 e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso. O quadro a seguir detalha as principais características destacadas pelos autores, que caracterizam as práticas recorrentes na administração pública brasileira.

Quadro 3: Práticas recorrentes na administração pública no Brasil.

Estabilidade Funcional	Sentida como quase inabalável, gerando um sentimento de propriedade em relação à posição, o que não teria lugar no modelo racional-legal weberiano.
Especialização	Formação superior já é necessária para nomeação em vários cargos da Administração Pública, porém, a qualificação técnica nem sempre é garantia da aplicação racional das normas que regem as nomeações para os cargos, contrariando o método aplicado por Weber.
Respeito às normas	Apesar de existirem regras formalmente estabelecidas, o desconhecimento delas, e até seu descumprimento parecem ser evidentes, prejudicando o controle.
Impessoalidade	Também não é levado à risca, principalmente no que diz respeito ao controle. Junquillo (2002) <i>apud</i> Pinho e Sacramento (2015) fala em “controle amigável” para definir a prática social usada por gestores públicos que recorrem à manipulação de relações informais para exercer influência sobre seus subordinados.
Recrutamento de funcionários	Passou por profundas modificações, principalmente com a obrigatoriedade de realização de concursos públicos, mas tem se mostrado insuficiente para garantir a obediência do funcionário, que é pré-requisito para o ordenamento da burocracia moderna.

A pesquisa deixou evidente que a burocracia que prevalece no Brasil mostra alguns traços do modelo racional-legal, mas ainda não gerou um desencanto total do modelo anterior, o patrimonialismo, pelo menos não na Administração Pública. O Brasil não experimentou a forma de burocracia efetivamente idealizada por Weber (1946), havendo, de fato, a coexistência de burocracias modernas e patrimoniais.

High-level Federal Bureaucracy and Policy Formulation: The Case of the Bolsa Família Program

Andrade et al. (2016), analisaram o processo de tomada de decisão por burocratas de alto nível na implementação de políticas públicas, em especial a implementação do Programa Bolsa Família. O objetivo da pesquisa é destacar o papel dos burocratas federais na formulação de políticas públicas, tendo por base os conceitos clássicos desenvolvidos por Lindblom (1980) e Crozier (1964) que descrevem sobre o comportamento híbrido de burocratas e atores nomeados politicamente, mostrando que a tomada de decisão é fruto das interações entre políticos eleitos e burocracia federal de alto nível, que se organizam em grupos em torno de diferentes projetos técnicos e políticos. Os autores adotaram o termo “burocracia federal de alto nível” para definir aqueles que são politicamente indicados para cargos de formulação de políticas públicas no governo, mais precisamente os Ministros e Secretários Executivos, cuja atuação, segundo os autores, exige um comportamento híbrido que combine objetivos políticos com uma filiação a grupos específicos envolvidos na formulação de políticas.

A literatura foi utilizada para guiar algumas premissas utilizadas na execução da pesquisa, tais como: não há uma separação rígida entre atores políticos e burocráticos; burocratas e políticos atuam de maneiras e prazos diferentes, embora ambos participem do processo de tomada de decisão; existem participantes visíveis, como presidente, conselheiros, ministérios e *etc.*, e invisíveis, como os burocratas de carreira, acadêmicos e servidores públicos que trabalham para o Congresso; *Stakeholders* visíveis definem a agenda, enquanto os invisíveis têm mais influência na seleção de alternativas.

Com base nesses pressupostos teóricos, o estudo objeto da pesquisa foi concentrado nas estratégias adotadas pelos ministérios e pela alta burocracia federal do governo brasileiro na formulação do Programa Bolsa Família, dando ênfase às estratégias adotadas por formuladores de políticas situados nos altos cargos da burocracia federal do Brasil: Ministros e Secretários Executivos.

Há, ainda, a hipótese adotada versando que os burocratas de alto nível desempenham um papel relevante na formulação das políticas públicas, assim como os atores invisíveis, sua ação é direcionada principalmente para o desempenho de alternativas de políticas para serem incluídas na agenda. Entretanto, admite-se que as comunidades de políticas podem ser divididas em diferentes grupos que estabelecem estratégias racionais para influenciar a formulação de tais políticas públicas.

Por fim, os autores concluíram que o estudo de caso analisado confirma que os formuladores de políticas, indicados ou burocratas, se organizam em torno de diferentes projetos técnicos e políticos, atuando para alavancar sua influência no processo de tomada de decisão. Essa constatação foi feita considerando a atuação de alguns Ministros envolvidos, tais como José Dirceu (Casa Civil), Ricardo Henrique (Secretário Executivo do Ministério da Assistência e Promoção Social) Humberto Silva (Saúde) dentre outros, que

apresentaram divergências de propostas e até conflitos que levantaram o descontentamento do então Presidente Lula.

Nesse sentido, os autores afirmam que os grupos da comunidade política encarregados de formular a política social de Lula acabaram criando estratégias racionais em um contexto de racionalidade limitada para manter ou melhorar sua influência. Diante da possibilidade de perder espaço, recursos e responsabilidades inerentes aos programas sociais, eles acabaram por alavancar sua autoridade. Também ficou esclarecido que outros estudos envolvendo outros casos podem ser realizados para dar suporte às conclusões alcançadas, porém, o trabalho realizado pode servir de referencial para estudos futuros relacionados à tomada de decisão em políticas sociais.

Bureaucracy intermediaries, corruption and red tape

Fredriksson (2014) por sua vez, analisou aspectos referentes à corrupção em ambientes burocráticos e intermediários, enfocando um aspecto específico do que esses intermediários podem oferecer a indivíduos e empresas: economia de tempo. De acordo com o autor, esses intermediários estão vinculados à corrupção e perdas de bem-estar e justifica seu trabalho por, segundo ele, haver poucas análises formais e uma quase completa falta de estudos empíricos.

Dentre os exemplos citados pelo autor como forma de interação burocrata-intermediário é o Departamento de Estado de Trânsito de São Paulo (DETRAN/SP) onde normalmente os despachantes resolvem tarefas relacionadas ao veículo para vários indivíduos ao mesmo tempo, representando-os em sua interação com a autoridade. Vale destacar que o autor define corrupção em seu artigo como “dinheiro rápido”. É apresentado um modelo na qual uma licença governamental pode beneficiar indivíduos e foi analisado o ganho líquido da licença quando os cidadãos a obtêm por meio do procedimento regular, por meio de suborno ou por intermediários, explicando a razão pela qual os procedimentos de licenciamento tendem a ser longos nos países em desenvolvimento. Por fim, ficou evidenciado que os indivíduos que usam intermediários estão em melhor situação sobre aqueles inseridos em cenários onde os intermediários e a corrupção não existisse.

Institutional vulnerability and trust in public agencies: Views from both sides of the street

Spink et al. (2021), contribuíram para o debate geral acerca da confiança no serviço público de rua. Os autores identificaram que em locais de maior vulnerabilidade, existe uma queda de confiança recíproca entre a população o governo, esteja ele atuando diretamente, através de organizações ou de burocratas de rua. Dentre os seus vastos resultados encontrados, evidencia-se aqui o que trata sobre a necessidade de pensar mais do que somente na implementação de políticas públicas, e trazer maior atenção às percepções dos burocratas de rua, em relação aos dilemas morais, dificuldades encontradas no seu cotidiano, e o poder que eles possuem para aumentar/diminuir a confiança da população no Estado.

CONCLUSÃO

O presente estudo objetivou identificar e analisar os estudos acerca da utilização teoria da burocracia correlacionados à administração pública brasileira, publicados entre 2012 e 2021. Para realizar a presente revisão sistemática utilizou-se das premissas estabelecidas no método *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA) que orienta o desenvolvimento de revisões sistemáticas, buscando dar maior transparência e credibilidade ao estudo.

A pesquisa resultou inicialmente em 74 artigos, e após realizadas as análises prévias, cerca de 20,2% dos estudos pesquisados estão alinhados aos critérios de elegibilidade e que pudessem responder à pergunta inicial, “como a teoria da burocracia está sendo utilizada nas pesquisas científicas acerca da administração pública brasileira”. No tocante às publicações, pode-se perceber que inicialmente esse estudo conta com um número escasso, corroborando com as palavras de Botelho et al. (2021). Entretanto, considerando o exposto por Sampaio et al. ao afirmarem que “uma revisão sistemática depende da qualidade da fonte primária” (SAMPAIO et al., 2007), destaca-se a relevância desta pesquisa tendo em vista que todas as publicações integrantes desta revisão foram realizadas em periódicos de alto impacto nacional e internacional.

Quanto à metodologia, grande parte dos achados são qualitativos, e utilizam o estudo de caso como metodologia de pesquisa. Acerca da utilização da teoria da burocracia, a maioria buscou compreender como a burocracia afeta a eficiência na prestação de serviços de um órgão público, utilizando principalmente as lentes teóricas acerca dos *Street-level bureaucracy* (SLB) ou burocratas de rua. Outro achado foi a burocracia representativa sendo utilizada para interpretar fenômenos, principalmente ligados a questões de gênero. As pesquisas também indicam que a teoria da burocracia vem sendo utilizada como base para entender outros fenômenos contemporâneos, como o *New Public Management*.

Como lacuna, a pesquisa indica que não existem artigos científicos que abordem sobre a utilização da teoria da burocracia em órgãos do poder Legislativo do país, apesar das organizações públicas do país existentes neste poder utilizar-se do modelo burocrático para gerir o seu funcionamento.

Não se pretende aqui esgotar o debate sobre o uso da burocracia na administração pública brasileira, tendo em vista que é de fundamental importância a construção teórica sobre esse modelo de organização. A contribuição deste texto vem no sentido de sistematizar uma discussão que pode ser ampliada para outros estudos. Futuras pesquisas poderão ser realizadas com mais bases de dados e maior recorte temporal, a fim de identificar a utilização da teoria da burocracia de acordo com o percurso histórico.

REFERÊNCIAS

AKOBENG, A. K.. Understanding systematic reviews and meta-analysis. *Archives of Disease in Childhood*, v.90, n.8, p.845-848, 2005. DOI:

<http://dx.doi.org/10.1136/adc.2004.058230>

BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. A.; MACEDO, M.. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e Sociedade*, v.5, n.11, p.121-136, 2011.

BOTELHO, T. R.; HELD, T. M.. Da administração pública

burocrática à gerencial: o desafio da politização da burocracia no presidencialismo de coalizão. *Revista do Direito*, n.63, p.163-185, 2021. DOI:

<https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i63.14712>

BRESSER-PEREIRA, L. C.. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v.34, n.4, p.7-26, 2000.

CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K.. O

desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos EBAPE.BR**, v.16, n.1, p.14-34, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395167309>

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S.. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015

COELHO, F. N.. **Modelo burocrático de gestão pública no Brasil: uma análise histórica e heurística**. 2017.

DIAS, R.. **Ciência Política**. São Paulo: Atlas, 2008.

DOWNS, A.. A theory of Bureaucracy. **The American Economic Review**, v.55, n.1-2, p.439-446, 1965.

LIMA, I. A.. O impacto do arranjo institucional brasileiro no controle político sobre a burocracia. **Cadernos EBAPE.BR**, v.16, n.4, p.656-666, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395165820>

LIPSKY, M.. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G.. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P.. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUCMG,

2012.

MERTON, R. K.. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

MOHER, D.. Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA Statement. **PLoSMed**, v.6, n.7, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>

PIRES, R. LOTTA, G; OLIVEIRA, V. E.. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Enap, 2018.

RAMOS, A.. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

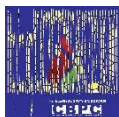
SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C.. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Brazilian Journal of Physical Therapy**, v.11, n.1, p.83-89, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-35552007000100013>

SECCHI, L.. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

WEBER, M.. **Burocracia**. In: *Ensaio de Sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1946.

Os autores detêm os direitos autorais de sua obra publicada. A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detêm os direitos materiais dos trabalhos publicados (obras, artigos etc.). Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas ou digitais sob coordenação da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.

Todas as obras (artigos) publicadas serão tokenizadas, ou seja, terão um NFT equivalente armazenado e comercializado livremente na rede OpenSea (https://opensea.io/HUB_CBPC), onde a CBPC irá operacionalizar a transferência dos direitos materiais das publicações para os próprios autores ou quaisquer interessados em adquiri-los e fazer o uso que lhe for de interesse.



Os direitos comerciais deste artigo podem ser adquiridos pelos autores ou quaisquer interessados através da aquisição, para posterior comercialização ou guarda, do NFT (Non-Fungible Token) equivalente através do seguinte link na OpenSea (Ethereum).

The commercial rights of this article can be acquired by the authors or any interested parties through the acquisition, for later commercialization or storage, of the equivalent NFT (Non-Fungible Token) through the following link on OpenSea (Ethereum).



<https://opensea.io/assets/ethereum/0x495f947276749ce646f68ac8c248420045cb7b5e/44951876800440915849902480545070078646674086961356520679561158157346545860609/>