

Melo, Valdir

**Working Paper**

## Facetas de burocracia

Texto para Discussão, No. 2994

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Melo, Valdir (2024) : Facetas de burocracia, Texto para Discussão, No. 2994, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2994-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/299201>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**2994**

**FACETAS DE BUROCRACIA**

**VALDIR MELO**



## FACETAS DE BUROCRACIA<sup>1</sup>

VALDIR MELO<sup>2</sup>

---

1. O autor agradece a pesquisadores do Ipea por comentários inspiradores e observações proveitosas. Felix G. Lopez fez uma crítica da penúltima versão do texto e ajudou nas referências da literatura (com abundantes sugestões, nem sempre aproveitadas). Em seus comentários, Carlos Henrique Ferreira Junior sugeriu uma perspectiva diferente de abordagem (inspiradora, porém exigindo mais tempo do que o disponível ao autor). Costuma ocorrer com temas melindrosos de assuntos humanos que comentaristas e autores nem sempre concordem. Pode ser o caso das pessoas referidas.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidenta**

**LUCIANA MENDES SANTOS SERVO**

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

**FERNANDO GAIGER SILVEIRA**

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

**LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO**

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

**CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO**

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

**ARISTIDES MONTEIRO NETO**

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

**FERNANDA DE NEGRI**

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

**CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL**

**Diretor de Estudos Internacionais**

**FÁBIO VÉRAS SOARES**

**Chefe de Gabinete**

**ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA**

**Coordenadora-Geral de Imprensa e  
Comunicação Social**

**GISELE AMARAL**

**Ouvidoria:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

# Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Melo, Valdir

Facetas de burocracia / Valdir Melo. – Rio de Janeiro: Ipea, 2024.

52 p. – (Texto para Discussão ; n. 2994).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Burocracia. 2. Administração Burocrática. 3. Procedimento Administrativo. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 352.6

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

**Como citar:**

MELO, Valdir. **Facetas de burocracia**. Rio de Janeiro : Ipea, maio 2024.

52 p. (Texto para Discussão, n. 2994).

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2994-port>

**JEL:** D73; A13; B40.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO .....	7
2 NOÇÕES DE BUROCRACIA .....	7
2.1 Significados básicos do vocábulo .....	7
2.2 Exemplos dos significados .....	8
2.3 Organização burocrática .....	9
2.4 Estrutura burocrática .....	10
2.5 Corpo de burocratas .....	10
2.6 Procedimentos burocráticos.....	11
2.7 Informalidade e ineficácia .....	12
2.8 Procedimentos e divisão do trabalho.....	13
2.9 Procedimentos e esfera de controle.....	15
3. A ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA.....	16
3.1 Características gerais.....	16
3.2 Importância da estrutura burocrática.....	17
4 CONHECENDO PROCEDIMENTOS.....	19
4.1 A noção de procedimento burocrático .....	19
4.2 Uma cena instantânea do fenômeno burocrático .....	20
4.3 Um procedimento burocrático de bibliotecas.....	23
4.4 Uma estória de desburocratização apressada .....	24
4.5 Organização por assunto .....	25
4.6 Alguns aspectos de procedimentos .....	26
5 VIVENCIANDO PROCEDIMENTOS .....	27
5.1 Funcionário sujeito a procedimentos .....	27
5.2 Procedimentos e burocratas insatisfatórios.....	28
5.3 Fixação <i>versus</i> mutabilidade .....	31
5.4 Um pouco da perspectiva digital .....	32

# SUMÁRIO

6 REPENSANDO PROCEDIMENTOS.....	36
6.1 Uma perspectiva antropológica.....	36
6.2 Aperfeiçoar procedimentos .....	37
6.3 Autarquia federal de desburocratização .....	39
6.4 Regras rígidas que obstruem .....	40
6.5 Flexibilidade se constrói com recursos.....	42
7 VALORIZANDO PROCEDIMENTOS.....	44
7.1 Ubiquidade e bivalência.....	44
7.2 Uma promessa de extinguir a burocracia .....	45
7.3 Bivalência dos procedimentos burocráticos.....	46
7.4 Dificuldade de desburocratizar .....	48
8 COMENTÁRIO FINAL .....	49
REFERÊNCIAS .....	50

## SINOPSE

É útil distinguir entre pelo menos quatro principais facetas da burocracia. A administração burocrática tem várias características gerais, tais como profissionalismo dos funcionários, compartimentalização interna e complexo sistema de registros. Os procedimentos burocráticos buscam eficácia aplicando o princípio da divisão do trabalho, bem como desvencilhando-se das desvantagens utilitárias que surgem da espontaneidade e das iniciativas informais entre pessoas. No que concerne a um Estado, é viável tornar flexíveis muitos procedimentos administrativos, bem como desburocratizar extensamente (isto é, extinguir disfunções); mas isto requer dedicação de recursos ao longo de anos e de mandatos governamentais.

**Palavras-chave:** burocracia; administração burocrática; procedimento administrativo;

## ABSTRACT

It is useful to acknowledge at least four facets of bureaucracy. And bureaucratic management has a few general characteristics, such as professionalism of the officers, organizational subdivision and a complex system of registers. Administrative procedures aim at effectiveness by applying the principle of division of labor, as well as by preventing the disadvantages of people's spontaneity and informality to productive purposes. As to a whole state, it is feasible to render flexible many bureaucratic procedures as well as to extinguish bureaucratic malfunctions to a large extent. But this requires employment of resources along several years and several government terms.

**Keywords:** bureaucracy; bureaucratic management; administrative procedure;



## 1 INTRODUÇÃO

Livros didáticos de administração de pessoal (ou de recursos humanos, ou de gestão de pessoas) costumam dedicar pouco ou nenhum espaço aos tópicos de burocracia e de falhas burocráticas. Tampouco ensinam técnicas de formular e de construir procedimentos administrativos (se é que elas existem). Entrementes, desburocratizar tem sido uma das aspirações nacionais há décadas, embora a intensidade dos esforços tenha variado.

No intuito de dar alguma contribuição ao tema, o presente Texto para Discussão expõe as principais facetas de burocracia, concentrando-se em procedimentos administrativos. Também propõe que se crie uma autarquia federal de desburocratização no Brasil.

Afora esta seção, o plano do texto contém mais sete. A segunda enumera e examina quatro noções básicas de burocracia. A terceira expõe as características gerais da administração burocrática. Seguem-se quatro seções sobre procedimentos burocráticos. Aprofunda-se o conhecimento destes na quarta seção, tornando concreta a noção por meio de alguns exemplos comentados.

A quinta seção trata de alguns itens selecionados do vasto campo da experiência com procedimentos burocráticos. A melhoria destes precisa orientar-se por certa perspectiva antropológica, conforme se explica na sexta seção. A sétima seção procura conscientizar os leitores do lado benigno ou útil dessa espécie de procedimentos, um lado ignorado ou subestimado pelo senso comum antiburocrático. Segue-se um comentário final na oitava e última seção.

## 2 NOÇÕES DE BUROCRACIA

### 2.1 Significados básicos do vocábulo

Entre os vários significados do vocábulo 'burocracia' há pelo menos quatro que são básicos:

- i) organização burocrática, uma espécie de entidade que se caracteriza por ter uma estrutura administrativa burocrática;
- ii) estrutura administrativa burocrática – também chamada de forma burocrática de organização, forma de administração burocrática ou simplesmente administração burocrática;



- iii) corpo de burocratas, que é o corpo de funcionários de um órgão estatal; ou de uma parte do órgão (isto é, de um departamento, de uma divisão, de uma seção etc.), ou de uma parte do Estado (isto é, de uma subdivisão política-territorial ou de um ramo de poder) ou do Estado inteiro;
- iv) procedimentos burocráticos – ou trâmites burocráticos, ou formalidades burocráticas, ou procedimentos administrativos, muitas vezes chamados simplesmente de regras.

Por conseguinte, o vocábulo pode ser empregado nos sentidos de ‘organização burocrática’, ‘estrutura burocrática’, ‘corpo de burocratas’ e ‘procedimentos burocráticos’. Tal variação de sentidos ajusta-se a um costume linguístico que existe tanto na linguagem do dia a dia como na linguagem de leigos cultos: a metonímia. Esta consiste em (i) empregar um vocábulo do todo para mencionar uma parte (ii) ou em usar um vocábulo de uma parte para referir-se ao todo. Ou seja, ao mencionar-se um objeto, troca-se aquele que contém por aquilo que é o conteúdo (ou vice-versa).

Esses quatro significados evocam facetas do fenômeno burocrático e estão intimamente relacionados. Porém, como têm sentidos diferentes, não surpreende o frequente surgimento de enunciados ambíguos sobre o assunto de burocracia. Nelas está o risco de equívocos que prejudiquem o conhecimento do tema. Sendo assim, a pertinência dessas distinções está em facilitar a percepção dos equívocos, bem como em entender a motivação semântica destes.

## 2.2 Exemplos dos significados

Como primeiro exemplo dos vários significados, um texto técnico faz menção a como ‘burocracias’ desempenham-se enquanto atores (Dudley, 2008, p. 223). Provavelmente refere-se a órgãos públicos ou a corpos de burocratas, pois comumente organizações, pessoas e grupos de pessoas são vistos como atores. Soaria esquisito que estruturas administrativas ou procedimentos burocráticos fossem vistos assim. Em contraste, no mesmo parágrafo, este texto menciona a possibilidade de que o formato da ‘burocracia’ não promova eficiência; desta vez, deixa entrever que provavelmente se refere à forma de administração.

A existência de diversos significados para o vocábulo ‘burocracia’ é reconhecida em pequena parte da literatura técnica (Downs, 1967, p. 26; Albrow, 1970, p. 13-14; Beetham, 1996, p. 1-2). No entanto, isto não ocorre em boa parte dos livros didáticos sobre organizações. Particularmente em textos de economia e de administração, os

autores satisfazem-se com atribuir à burocracia objetivos, atuação e conduta, bem como efeitos desta, sem entretanto explicar a que aspecto ou componente da burocracia se referem.

A variedade de sentidos é indicação forte de que o referente do vocábulo é um ente (ou um fenômeno) complexo. Ademais, os significados expostos acima são básicos, mas não exclusivos. O estudo das particularidades da forma burocrática de organização torna útil adicionar outras locuções, formadas com cognatos do termo 'burocracia', tais como 'deficiências' (ou 'falhas' ou 'disfunções') burocráticas, 'burocratismo' (ou 'degeneração burocrática'), 'desburocratização' e 'virtudes burocráticas'.

Para esclarecer mais os principais significados do vocábulo 'burocracia', estende-se a reflexão sobre eles nas próximas subseções.

### 2.3 Organização burocrática

O próprio termo 'organização' tem dois sentidos, um de atividade e outro de produto ou resultado dela. Pode designar as ações de organizar alguma entidade (por exemplo, as ações de fundar um clube ou de projetar um supermercado) ou a própria entidade (um clube, um supermercado). Em qualquer dos dois sentidos, há organizações que não são burocráticas. Por exemplo, aquelas que surgem espontaneamente a partir de escolhas, decisões e ações de entes que vêm a ser componentes da organização.

No sentido de atividade, por exemplo, às vezes multidões se formam espontaneamente, tal como em uma praia durante uma manhã ensolarada. Outro exemplo é um país: uma sociedade humana que ocupa certo território forma-se e cresce pelo surgimento de novas famílias e de novas organizações. Não somente surgem estabelecimentos econômicos, mas também residências, associações recreativas ou filantrópicas ou educacionais, fazendas, escolas, consultórios médicos, organizações religiosas etc. É enorme a extensão em que as iniciativas provêm de indivíduos e de grupos.

Por sua vez, a vida interna de muitos desses componentes da sociedade é organizada de modo deliberado, planejado e administrado. Com frequência, organização burocrática é tida erroneamente como exclusiva do Estado. Por isso, é comum que se chame um órgão estatal ou público de "uma burocracia". Fazem-no, por exemplo, o professor Kenneth J. Meier e o cientista político James Q. Wilson em seus instrutivos livros (Meier, 1985, p. 15; Wilson, 2000, p. xvii). Também se usa neste sentido a expressão 'órgão burocrático'.

## 2.4 Estrutura burocrática

Abstratamente, uma estrutura burocrática ou estrutura administrativa é um plano para as ações de organizar as atividades da entidade, sobretudo as atividades internas. Compõe-se de uma hierarquia de cargos e de funções, bem como de rotinas de procedimentos que se adotam na realização das atividades (Peters e Waterman, 1995, p. 121). Desejável tecnicamente é que toda a estrutura esteja exposta conceitualmente em estatutos, regulamentos gerais, organogramas, livros de normas, manuais de tarefas e catálogos de procedimentos. Muitas vezes, porém, esse material escrito é incompleto; o desejável fica sendo somente uma visão idealizada de uma estrutura que se observa.

É conveniente entender o aparato como não incluindo os funcionários; estes fazem mover o aparato e movimentam-se dentro dele. Concebe-se a estrutura organizacional como abstraindo das pessoas dos funcionários e dos dirigentes, bem como das individualidades dos equipamentos e das instalações. É aquilo que outra organização pode copiar – e, se quiser, copiar o mais exatamente possível. As pessoas são vistas na estrutura somente como punhados de características desejáveis para realizar certas atividades, cumprir determinadas funções e ocupar certos cargos, postos de trabalho ou posições.

Todavia, vista concretamente, uma organização burocrática real não é só uma estrutura burocrática; inclui funcionários, dirigentes, bem como equipamentos, materiais, fontes de energia e instalações prediais. Esses elementos dão o devido dinamismo à estrutura. Além disso, todos têm certas individualidades, as quais se precisa levar em consideração nos momentos apropriados; elas diferenciam organizações com a mesma estrutura, bem como uma mesma organização em épocas distintas.

Algumas locuções às vezes empregadas com o mesmo sentido de estrutura burocrática são ‘aparato administrativo’, ‘máquina administrativa’, ‘aparato burocrático’ e ‘máquina burocrática’.

## 2.5 Corpo de burocratas

Um funcionário ou empregado de organização privada raramente é chamado de ‘burocrata’. Aquele de um órgão estatal comumente é denominado assim. Em consequência, ‘burocracia’ denota um corpo de funcionários públicos de algum órgão estatal (Willoughby, 1936, p. 463). Por extensão, diz-se a respeito do corpo de funcionários de um Estado que é a burocracia do Estado.

Quando ninguém é funcionário simultaneamente em mais de um órgão individual, a soma dos tamanhos respectivos das burocracias dos diversos órgãos estatais resulta no tamanho da burocracia do Estado. Por exemplo, para o Brasil recente, pode-se ver um trabalho de pesquisa do Ipea (Lopez e Guedes, 2018).

## 2.6 Procedimentos burocráticos

Qualquer organização tem procedimentos que visam direcionar, supervisionar e controlar dentro dela a realização de ações, a movimentação de materiais e de equipamentos, de pessoas e de fundos. Alguns formam a parte propriamente produtiva, técnica ou profissional de uma atividade. Outros são peculiares e conhecidos também como ‘formalidades burocráticas’. Estas se compõem de registros que passam por ‘trâmites burocráticos’.

‘Tramitar’ significa percorrer, com a conotação de que há vários passos ou etapas sucessivas no percurso. Aquilo que tramita fisicamente é um registro de informações e costuma-se chamar ‘papelada’ (*paperwork*); pode ser um único documento organizacional ou um único formulário ou uma pasta de documentos. Atualmente é comum a tramitação de ‘arquivos’ eletrônicos (*files*); porém, na falta de um termo geral, é conveniente continuar empregando a palavra ‘papelada’.

Nos sucessivos trâmites, a papelada é ‘encaminhada’ de um compartimento de uma organização a outro compartimento da mesma ou de outra organização. Em cada um deles, os registros são verificados, conferidos, confirmados, recebem acréscimos de informações ou são desdobrados em registros distintos. Em algumas das etapas eles podem ser a base de decisões e de ações.

Os trâmites constituem uma espécie de rito. Mas há outras espécies, ritos sem seguir normas escritas e sem haver registros escritos. Em sociedades mais simples ou mais antigas, punham-se em prática os respectivos ritos em certas situações; neles não havia papelada. Nas sociedades modernas persistem a construção e a prática de ritos similares; por exemplo, cantar parabéns em um festejo de aniversário.

Em um sentido geral, ‘formalidade’ significar seguir ou realizar um rito. Em sentido estreito, mais comum no campo da administração, significa cumprir ou seguir um procedimento burocrático – que é uma espécie de rito. Por isso, um oposto disto é informalidade ou espontaneidade. É óbvio que estas últimas características têm suas virtudes, como se constata em uma festa de amigos ou em um passeio a pé em um

jardim botânico. Elas ajustam-se bem a certas situações, aquelas cujos propósitos são relaxamento, divertimento, fortalecimento da intimidade, entre outros.

## 2.7 Informalidade e ineficácia

Há considerável associação entre informalidade e ineficácia. Para propósitos úteis ou produtivos, a espontaneidade e certa extensão ampla de livre iniciativa tendem a ser menos eficazes. Para melhor reconhecimento disto, considerem-se dois exemplos. O primeiro é de quase completa iniciativa individual de guerreiros em batalha. Cada um faz o que puder, quiser e souber. Lutar é um divertimento individual. É assim que combatem os gauleses nas estórias de Asterix, na criativa obra em quadrinhos de René Goscinny e Albert Uderzo.

Eles vencem o exército romano de Júlio César, mas principalmente porque bebem uma poção mágica preparada por um feiticeiro. Na realidade histórica, os gauleses não tinham poção mágica; perderam a guerra, apesar de sua bravura. De fato tinham certo grau de organização, mas sua infantaria não era articulada cuidadosamente. Sobretudo, eram indisciplinados em comparação com os romanos (Jones, 2001, p. 35).

O exército comandado por César tinha formação previamente definida, com hierarquia – postos diferenciados por responsabilidades e por extensão de autoridade. Estandartes, bandeiras, uniformes, toques de corneta, tinham sua razão de ser. Os romanos lutavam de maneira disciplinada, de conformidade com procedimentos assimilados previamente. Em geral eles venceram as multidões informais e espontâneas de guerreiros. A história das forças armadas é predominantemente uma história de treinamento e disciplina, ao lado do modo intrincado de organizar, combinando com emprego de artefatos de técnica mais avançada (Gerth e Wright Mills, 1946, p. 256; Jones, 2001).

Um segundo exemplo da esfera de informalidade e de espontaneidade é uma conversa de mesa de bar. Em certo momento, por exemplo, uma pessoa está falando sobre os problemas gerais dos transportes em Niterói. Mas antes de completar sua estória ou sua mensagem, alguém puxa o assunto dos transportes na cidade do Rio de Janeiro. Por sua vez, este é interrompido pela menção a um acidente de ônibus que houve há algum tempo. Outra pessoa diz que certo ator famoso estava dentro do ônibus. A conversa muda para tópicos da vida desse ator, até que a menção a uma briga dele com um meio de comunicação desvia o assunto para a influência da mídia.

Em geral, uma conversa de mesa de bar não tem um tópico definido para se explorar até chegar a uma conclusão. Por não o ter, as pessoas não se preparam previamente para cada um dar sua contribuição. Mas todos dizem alguma coisa, mesmo quando entendem pouco do tema. Não há hierarquia nem normas para organizar o fluxo da conversa. E quem fala pode impressionar mais por características pessoais (timbre de voz, modos suaves ou bruscos, humor) do que pelo que sabe do assunto.

A conversa, em suma, são mil estórias sem fim – porque são interrompidas ao capricho momentâneo da cada um. Como resultado global, somente uma fração pequena dos momentos lega de fato alguma informação relevante, suficientemente precisa e confiável. Horas depois, lembrando o que aprendeu, quase sempre um participante se depara com uma dúvida: será que fulano tinha uma fonte confiável para a novidade que revelou?

Mas, seja como for, conversas desse tipo têm finalidade lúdica, não útil. Diferentemente em uma aula ou em um seminário, o expositor segue um roteiro previamente elaborado do que vai dizer. Cada tópico está bem encadeado com os outros e tem seu momento apropriado de surgir na sequência da fala. As fontes de dados cruciais são reveladas (a até se debate seu grau de confiabilidade). Em suma, eficácia na transmissão e na assimilação de informação requer certo encadeamento das ações e dos componentes de determinada atividade.

## 2.8 Procedimentos e divisão do trabalho

Em uma interação organizada de membros de um grupo, inclusive em uma família pequena, há diferentes papéis desempenhados regularmente pelos diversos indivíduos. Em qualquer organização, quando a distribuição de papéis ou de tarefas se torna bastante complexa, os desempenhos deles e as execuções delas se fazem em etapas e passos predefinidos, cada qual com sua utilidade. Por isso, há disciplina e roteiro das atividades, que são elementos básicos da administração formulada de maneira refletida e deliberada (Gerth e Wright Mills, 1946, p. 261).

Ora, esses são estágios prévios de um procedimento administrativo. Idealmente, cada passo satisfaz um pequeno objetivo ou cumpre uma restrição originária de fora do procedimento. Cada etapa deve vir em seu lugar próprio em uma ordem pensada para utilizar bem o tempo dos funcionários e os recursos da organização. Da maior complexidade surge a necessidade de registros e de trâmites para monitorar a execução

dos procedimentos. A construção destes é uma aplicação do princípio da divisão do trabalho, cuja descrição impressiona na obra principal de Adam Smith (1996, p. 65-69).

Enquanto um procedimento é executado, concatenam-se dezenas ou centenas de pequenas tarefas: uma assinatura, um campo de documento é preenchido, a autenticidade de uma informação é verificada, um parecer profissional é adicionado, um número de controle é gerado, uma cópia é enviada a outro departamento etc. É uma marcha para se chegar a um resultado final: uma sentença judicial, uma autorização concedida, um passaporte é entregue, uma aposentadoria é aprovada etc. A finalidade global é satisfazer diversos objetivos julgados desejáveis pela sociedade (mais precisamente, pelos poderes legislativos).

Em um procedimento bem projetado, cada passo satisfaz pelo menos um objetivo modesto (que é componente de um elenco de objetivos maiores e mais complexos). Cada assinatura e cada verificação deve ter uma razão (este é um dos sentidos em que os procedimentos burocráticos devem ser racionais). Contudo, em procedimentos mal formulados ou desatualizados ou degenerados ocorre que alguns passos se mostram irrelevantes e se tornaram meros ritos.

Se só uma pessoa fosse fazer tudo em um procedimento administrativo, ou se não houvesse uma disciplina para o grupo encarregado, dificilmente se chegaria ao resultado final em um dia. No entanto, em consequência da especialização de pessoas e de etapas, conseguem-se centenas ou milhares de produtos ou resultados finais por pessoa por dia. Max Weber referiu-se à superioridade técnica da forma burocrática de organização sobre as outras formas (Gerth e Wright Mills, 1946, p. 214). Quando o fez, talvez julgou que os cientistas sociais perceberiam facilmente o procedimento burocrático como sendo uma aplicação ao escritório da divisão social do trabalho que se notava nas fábricas.

Uma função dos procedimentos burocráticos é facilitar e apressar uma atividade de escritório – em comparação com o que forneceria processos realizados em informalidade e em espontaneidade. Imagine-se um procedimento em que cada etapa é atribuída a uma pessoa diferente cada vez que é realizada, com plena liberdade para executá-la de acordo com seu modo de ver pessoal. Em muitos casos, haveria desacordo entre os responsáveis de diferentes etapas sobre a maneira adequada de prosseguir no procedimento.

Poderia haver debate e argumentação prolongada sobre como seria a maneira correta de fazer. Ademais, a livre iniciativa de qualquer um poderia atrapalhar a livre



iniciativa de outros. Porém, devido à importância dos resultados finais, não se pode arcar com o tempo que tomaria chegar a um acordo em um debate. Isto explica porque as etapas já são decisões tomadas desde que se projetou um procedimento. O que se vê como rigidez reflete a combinação de disciplina e rapidez desejadas na época da formulação.

Paradoxalmente, essa rapidez é outra face da demora da qual um usuário reclama. Este é parte interessada em somente um objetivo entre inúmeros que um procedimento administrativo visa satisfazer; por exemplo, um empresário que quer uma licença para seu novo restaurante. Compreensivelmente, ele não se atormenta com o interesse da sociedade de evitar a proliferação de estabelecimentos fantasmas; nem de evitar que haja estabelecimentos que não apareçam na lista de contribuintes de tributos; nem de impedir que funcionários aceitem propinas. Considerada a razão entre o tempo total tomado pelo procedimento e o número de objetivos parciais ou componentes, um procedimento pode ter sido rápido.

Seja como for, em geral é tecnicamente viável fazer um procedimento administrativo tornar-se mais rápido na perspectiva dos usuários finais. Contudo, faz-se necessário ter mais gente trabalhando neles e os devidos recursos adicionais.

Em suma, a forma burocrática de administração contribui para a realização das finalidades de uma organização; é uma maneira planejada racionalmente de encadear produtos e resultados organizacionais enquanto estão sendo gerados e até a etapa final. Ela lança mão das vantagens que há em uniformidade (ou pelo menos em regularidade) de atos e de conduta. Em consequência, gera previsibilidade daquilo que organização requer da sociedade e daquilo o que fornece – aspecto especialmente valorizado pelos administradores privados em sua relação com o Estado.

## 2.9 Procedimentos e esfera de controle

### 2.9.1 Limitar poder, poupar recursos

Thomas Sowell é um dos poucos economistas a perceber que os procedimentos administrativos servem para pelos menos dois objetivos: (i) limitar o uso pelo ramo executivo do seu vasto poder; (ii) poupar recursos, amortecendo a tentação ao desperdício que uma flexibilidade gerencial excessiva pode engendrar (Sowell, 1980, p. 137).

É importante que exista uma esfera de controle, pois as organizações têm recursos valiosos – por assim dizer, ao alcance da mão. Partes do que têm são fontes, meios ou instrumentos de poder e partes são recursos econômicos. Havendo deficiência de controle, alguém pode utilizar esses recursos em detrimento da missão da organização e prejudicando os interesses dos donos. Por conseguinte, é também uma função importante dos procedimentos burocráticos dar estofa a uma esfera de controle; juntamente com ela, prevenir e evitar o desvirtuamento político-partidário ou nepotista da utilização dos recursos públicos.

### 3. A ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

#### 3.1 Características gerais

Podem-se conhecer as características gerais da administração burocrática por meio de contraste com alguns aspectos constitutivos da forma pré-burocrática ou amadora de administração do Estado. Restringindo-se à Europa e à época precedendo imediatamente o ressurgimento do Estado em sua forma moderna, estes aspectos são:

- i) Os serviços são prestados como ajuda, a qual provém de familiares, amigos, vizinhos ou colegas. Nessa prestação as pessoas se revezam de maneira informal, aproveitando ocasiões ou temporadas propícias para executar as tarefas, em vez de seguir uma regularidade imposta de fora delas. Alternativamente, os serviços são prestados por pessoas ou por famílias ou por camadas sociais a quem cabe o dever, o qual é prescrito por costume social ou em virtude de crenças sociais a respeito do *status* dos prestadores.
- ii) Aqueles que prestam serviços são amadores, em vez de serem profissionais em dois sentidos. Em um sentido mínimo, os serviços não são o meio de vida das pessoas que os prestam. Não há pagamentos de quantias bem definidas e periódicas, recompensas que sejam contrapartidas de cada punhado de serviços prestados e que sejam proporcionais à valia econômica destes e ao tempo que a pessoa dedique à atividade.
- iii) Também não são profissionais em um segundo sentido, de serem expertos, quer por experiência prolongada, quer por qualificação em alguma escola ou centro de treinamento. Em vez disso, orientam-se em suas atividades por intuição, improvisação e conselhos espontâneos das pessoas presentes em volta. Ou orientam-se pela repetição de ritos antigos que são transmitidos oralmente entre gerações.

- iv) Não há organizações com suas próprias sedes e móveis, separadas das residências. Quando há, elas não têm atividades diárias ou mensais permanentes, havendo somente nelas encontros de tempos em tempos (tais como arenas para cerimônias ou danças coletivas ou locais para reuniões de conselhos ou de assembleias).
- v) Quando há organizações, elas não têm departamentos especializados em realizar fases das atividades principais. Não têm uma hierarquia de cargos e funções inter-relacionadas, atribuídas a pessoas diversas, partes das quais são subordinadas a outras, seus superiores hierárquicos. Não renovam o treinamento daqueles que prestam serviços, muito menos dedicam semanas do tempo dessas pessoas em cursos de qualificação adicional.
- vi) Não há necessidade de formalizar as atividades. Isto é, não ocorre utilização regular e maciça de normas escritas, de documentos e de registros escritos. É pequena ou inexistente a parte do trabalho que consiste em confirmar, consultar e expandir registros, bem como em preservar arquivos.

Em contraste com isso, a forma burocrática de administração caracteriza-se por profissionalismo de seus membros, alta frequência na regularidade de funcionamento, base física ou patrimônio durável, compartimentalização interna, hierarquia intra-organizacional e um complexo sistema de registros (para menções a itens semelhantes, ver Albrow, 1970, p. 99, 102). À hierarquia associa-se a compartimentalização organizacional, bem como a formalização de funções, deveres e responsabilidades; ao sistema de registros associam-se os procedimentos burocráticos que criam os registros, utilizam-nos, arquivam-nos e controlam a gestão deles.

## 3.2 Importância da estrutura burocrática

### 3.2.1 Viabiliza organizações grandes

Como ocorre em quase todo costume e em quase toda instituição humana, realizações concretas desta forma de organização podem ter defeitos e problemas; alguns, porque os projetos organizacionais tiveram falhas de concepção ou foram mal executados, ou porque alguns dos recursos empregados (materiais ou humanos) não tinham as especificações requeridas. Outros, devidos às imperfeições humanas arraigadas. Os primeiros, pelo menos, são sanáveis. No entanto, a forma burocrática de administração não pode ter somente burocratismos ou deformações burocráticas; pode ter virtudes também.

Uma maneira de compreender a importância das funções desempenhadas pela estrutura burocrática é observar os casos onde ela não exista. Observe-se, por exemplo, o negócio de um pipoqueiro na rua com seu carrinho de fazer pipoca. Ele mesmo, o dirigente do negócio (e talvez dono), é o produtor (trabalhador na produção), o chefe do almoxarifado (estoque de matérias primas), o promotor de vendas, o atendente dos compradores, o caixa e o transportador da mercadoria. Não há divisão do trabalho.

Em contraste, uma virtude da estrutura burocrática manifesta-se em tornar viáveis organizações grandes; estas têm alto grau de compartimentalização, sem perder sua unidade. Elas são análogas a um corpo humano, que tem um cérebro, órgãos reguladores (o sistema nervoso, o sistema hormonal) e colaboração entre órgãos, bem como entre células; ao mesmo tempo, as células têm atividades internas complexas e auto-controladas. Tanto estas como os órgãos têm atividades que somente elas executam; mas ao mesmo tempo existe nelas dependência parcial dos outros órgãos.

### 3.2.2 Heterogeneidade, duração, serviços em massa

Nas organizações humanas grandes ou médias, a forma de administração facilita uma enorme faixa de divisão do trabalho, congregando ampla heterogeneidade de profissionais e especialistas. Mesmo quando há um número pequeno de objetivos finais, ainda assim uma rica gama de produtos e serviços intermediários é produzida e movimentada internamente. Entre as partes de uma organização há ou pode haver considerável autonomia específica que seja combinada com diversos elos de dependência geral recíproca.

Essas organizações costumam ter duração longa, trocando seus componentes pouco a pouco, assim como o corpo humano troca suas células. A capacidade de duração, que requer da organização ter memória própria, permite a aquisição e o emprego de instalações e equipamentos duráveis. Estes costumam ser mais caros, pois às vezes têm alta produtividade (sobretudo por permitir economias de escala e de escopo). Em contraste, uma organização efêmera pode não durar o tempo suficiente para beneficiar-se de instalações e equipamentos duráveis; caso os adquira, arrisca a ter maior prejuízo ao fechar.

Por causa dessa forma de administração, existem organizações permanentes que são muito grandes, cujos produtos ou serviços são altamente diversificados – além de serem fornecidos a massas de fregueses ou de usuários. Não se conhece outra forma de administração que facilite isto, a não ser a forma burocrática. David Osborne

exagerou quando disse que sua proposta substitui a forma burocrática de administração (Osborne e Plastrik, 1997, p. 14). De fato ela preserva as características relatadas acima.

## 4 CONHECENDO PROCEDIMENTOS

### 4.1 A noção de procedimento burocrático

#### 4.1.1 Um exemplo: como fazer leis

Mantendo uma tradição de publicações úteis e de alta qualidade (disponíveis na internet) pelo Congresso brasileiro, a Câmara dos Deputados lançou um livrinho de interesse para a disciplina da administração pública. Seu objetivo é mostrar como se fazem as leis no Congresso Nacional (Pacheco, 2021). Por um lado, em uma descrição panorâmica, exhibe a estrutura burocrática de uma organização que pode ser tida como caso paradigmático. Por outro lado, mostra em detalhe que o processo legislativo é formado de numerosos procedimentos, ilustrando como e por que um procedimento burocrático pode ser complexo.

Um dos procedimentos mais simples consiste nos seguintes passos: i) deputado apresenta um projeto de lei; ii) presidência da Câmara examina-o; iii) presidência da Câmara julga que o tema não é pertinente à competência legislativa da União; iv) decide recusar o seguimento da tramitação do projeto; v) ordena a devolução do mesmo ao autor; vi) autor do projeto decide (ou não) recorrer ao Plenário da Câmara em prol de anular a decisão de devolução (Pacheco, 2021, p. 35-36).

Veja-se parte de outro procedimento. Suponha-se que, em vez dos passos ii a v, a presidência da Câmara examina o projeto e decide por seu recebimento. Neste caso, alguns dos passos seguintes são: vi) presidência da Câmara ordena a devida numeração do projeto; vii) ordena sua publicação no Diário da Câmara; viii) ordena sua publicação em impressos avulsos e que estes sejam distribuídos aos deputados; ix) ordena a colocação do projeto no sistema eletrônico de tramitação (disponível à sociedade pela internet).

#### 4.1.2 Um exemplo: como dirigir ônibus

A ilustração acima parece servir bem para dar uma noção de o que sejam procedimentos administrativos. Obviamente, a divisão que se faz em passos é um tanto arbitrária,

sendo orientada por conveniência ou por clareza de exposição. E 'procedimento' é um conceito fractal; ou seja, procedimentos podem ser compostos de procedimentos. Pode haver uma cadeia em série de procedimentos, em que um abrange outros. O exemplo mostra que também pode haver encadeamento paralelo (um procedimento é opção dentro de outro).

Para reforçar a noção, note-se um procedimento administrativo em uma atividade inteiramente diferente: o trajeto de uma linha de ônibus urbanos, o qual deve ser seguido pelo motorista em cada viagem de ônibus desta linha. Se o motorista encurtar o caminho de livre e espontânea vontade, quebrará ou violará o procedimento. No entanto, ele tem uma margem de discricionariedade, embora curta. Em dias de chuvas e ventos fortes, pode encontrar no meio da rua uma árvore caída ou um bolsão d'água. Neste caso, deverá alterar o trajeto de modo a completar a viagem.

Pode-se dizer que o procedimento tem uma exceção. Porém, esta deve ser posta em prática seguindo critérios razoáveis. Às vezes, há um procedimento de segunda ordem para essas situações (um procedimento paralelo). A exceção manifesta um tanto de complexidade daquilo que parecia simples ('siga estritamente o trajeto, apanhe e deixe passageiros'). O encadeamento de etapas em série ou em paralelo faz uma estrutura de procedimentos administrativos ser análoga a um circuito elétrico.

## 4.2 Uma cena instantânea do fenômeno burocrático

### 4.2.1 O enfermeiro e o funcionário

Uma gravura no livro instrutivo e fascinante de John Waller exibe uma vacinação em 1893 (há 131 anos; Waller, 2002, p. 158). O valor histórico e intelectual dessa gravura está em registrar para a posteridade um episódio de uma invenção humana – que há poucos séculos vem salvando milhões de vidas e preservando outros milhões de corpos humanos de horríveis deformações e mutilações. Mas a gravura tem valor também para os propósitos de pesquisa do fenômeno burocrático.

Na gravura vê-se um funcionário ao lado do enfermeiro que vacina a primeira pessoa de uma fila. Constata-se que os dois trabalham juntos pela maneira como estão lado a lado, aproximadamente com a mesma postura, com o mesmo estilo de vestir e sendo as únicas pessoas olhando para a frente da fila. A diferença está em que o funcionário tem nas mãos uma pena de escrever e uma prancheta com papel onde escreve.

É quase certo que ele registra informações sobre a vacinação. Portanto, a gravura é um documento observável de um procedimento burocrático em andamento. Ensina (ou lembra) que a prestação de um serviço tão útil e importante precisa ser acompanhada de registros administrativos. Pois a própria vacina torna-se duvidosamente eficaz se for vacina só, sem registros.

Precisa-se saber quantos foram vacinados, quantos faleceram apesar disto e quantos ficaram com diferentes sequelas. Sem estas informações não se aprende com a experiência nem se tem evidência firme da eficácia da vacina. Entrementes, não basta contar; é necessário também identificar quem se vacinou. Por um lado, para confirmar que a contagem está correta, bem como para localizar quem pode informar sobre os efeitos da vacina.

Por outro lado, a humanidade tem mais do que sua quota merecida de mentes maldosas, inclusive pregadores de peças em prejuízo de outras pessoas. Insanos e psicopatas existem, sim, e comumente estão presentes nas mais diversas camadas sociais (Hare, 1993; Simon, 1996). Sem uma lista confirmadora, a avaliação da eficácia da vacina poderia ser prejudicada por pessoas que se mostrassem doentes e alegassem falsamente terem sido vacinadas.

#### 4.2.2 Objetividade de procedimentos

Esse caso de procedimento administrativo ilustra uma virtude burocrática: o procedimento cria uma lembrança objetiva de um evento importante (evento que pode ser um ato ou uma decisão de alguém). Entende-se 'objetividade' aqui no sentido minimamente exigente de 'intersubjetividade'. Uma informação subjetiva está na mente de uma pessoa, que é inacessível por meio de qualquer instrumento mecânico ou eletrônico. Por ora nenhum exame interno do cérebro consegue interpretar o funcionamento dos neurônios em termos das proposições pensadas.

Porém, apesar das notórias deficiências da linguagem, uma pessoa pode comunicar a um interlocutor aquilo que está pensando. Logo depois, há algo em comum nas mentes de duas ou mais pessoas, que é o conteúdo intersubjetivo dessa informação. Sabe-se disto na medida em que os interlocutores concordem sobre qual tenha sido certo pensamento veiculado em palavras – ou seja, concordem sobre o significado do que foi dito ou ouvido (Melo, 2019, p. 30). O significado daquilo que foi dito é 'objetivo' no sentido de que agora tem existência fora da mente de quem pensou (e expressou-se).



Isso não é o mesmo que ‘objetividade’ no sentido de corresponder fielmente ou completamente ou verdadeiramente ao fato relatado. A verdade ou não de uma asserção precisa ser julgada pela comparação entre diversas informações relevantes que existam. Os aparentes sinais que formam um registro autêntico, ao se mostrarem inteligíveis, transmitem pensamentos. Estes dão testemunho, têm o valor de depoimentos. Por terem significado, seja verdadeiro ou falso, tornam-se importantes em seu contexto.

Em um registro burocrático há lembranças objetivas em contraposição a lembranças subjetivas (no sentido de que estas estão gravadas somente nas memórias de pessoas). As segundas tendem a se tornar nebulosas, confusas e fugidias ao longo do tempo, de modo que pessoas diferentes e de boa fé passam a lembrar de maneira distinta. É mais provável que as pessoas concordem sobre o significado de algo que está registrado – algo escrito ou gravado no passado, mas legível e visível agora.

Além disso, pessoas falecem ou desaparecem, sua ausência tornando difícil reconstituir fatos passados por meio de depoimentos. Outra falha da memória subjetiva pode surgir quando a descrição do evento ocorrido pode servir para discriminar entre interesses divergentes. Duas partes que têm interesses opostos a resolver com a descrição do evento podem ser tentadas a informar lembranças distintas. Ou seus interesses podem levar a autoengano. Em contraste, é mais difícil a uma pessoa negar o sentido de algo que foi registrado na época do evento e está razoavelmente claro.

Em consequência, há outra virtude do procedimento administrativo: a possibilidade de servir como mecanismo de controle. Onde há renda ou riqueza em suas diversas formas e contrapartidas (patrimônios, heranças, estoques de mercadorias, rebanhos, dívidas etc.), a lembrança objetiva de certos atos e decisões pode dificultar e limitar as ações de malfeitores. Portanto, como já foi dito, diversos procedimentos são instalados para cumprir a função de poupar recursos e proteger patrimônios.

De modo semelhante, procedimentos podem controlar a assunção e o cumprimento de compromissos, promessas e deveres importantes. A lembrança objetiva reduz muito as objeções e as divergências sobre se houve compromissos e sobre o teor deles. Deste modo, diversos procedimentos cumprem a função de prevenir conflitos ou de debelá-los rapidamente – ocasiões em que também se poupam recursos.

A finalidade do controle pode ser proteger certos interesses, objetivos, benefícios ou direitos. Tanto de cidadãos como de servidores públicos e como de dirigentes. Por exemplo, o direito de receber algo é mais sólido se a obrigação de fornecer está gravada em pedra (por assim dizer). Não é de surpreender que uma pessoa não reclame

de trâmites burocráticos nas ocasiões de se beneficiar deles. Mas a contrapartida disto é que os aspectos virtuosos de procedimentos burocráticos são pouco reconhecidos no debate público sobre o tema.

### 4.3 Um procedimento burocrático de bibliotecas

É instrutivo um exemplo de procedimento burocrático que existe dentro das bibliotecas em geral. Suponha-se que uma usuária quer consultar um livro cujo título conhece. O primeiro passo do procedimento consiste em consultar o catálogo geral da biblioteca, o qual dá informações sobre o acervo existente. Na consulta, escolher a opção 'título' (entre outras opções, poderia ter sido um nome de um dos autores).

Se o catálogo for um armário de fichas em papel grosso, a usuária procura e encontra a ficha do livro desejado (supondo que a biblioteca tenha algum exemplar). Nos catálogos eletrônicos, digita-se o título e a tela exibe uma ficha. Seja em papel ou em tela, a ficha dá várias informações sobre o livro, entre as quais o que se denomina o 'número de chamada' (semelhante, por exemplo, a 624.193).

Suponha-se que usuários em geral têm livre acesso às estantes. Salvo certas exceções, elas estão ordenadas numericamente. O segundo passo do procedimento consiste em procurar a estante com numeração entre 600 e 700 e, entre elas, aquela com numeração na faixa de 620. O passo seguinte é examinar as prateleiras até encontrar o livro procurado. O quarto passo do procedimento consiste em levar o livro a uma mesa, para consultá-lo; ou ir ao balcão de empréstimos, para tomá-lo emprestado.

Esse procedimento é parte importante da estrutura burocrática de uma biblioteca. Cada livro tem um número identificador, o número de chamada. Ignore-se que comumente tem outro número identificador, para fins de controle patrimonial. Os dois números diferem porque as finalidades distintas (assistir aos usuários versus localizar item de patrimônio) requerem convenções numéricas divergentes.

Quase sempre, os livros estão organizados nas estantes por ordem do número de chamada. Por sua vez, as estantes estão organizadas em cada sala e em salas diferentes seguindo a ordem desses números. De modo que, conhecendo o número de chamada, a própria leitora ou leitor encontra facilmente o livro buscado.

#### 4.4 Uma estória de desburocratização apressada

Para se compreender esse procedimento, é útil imaginá-lo como poderia ser sem ele. Por isso, suponha-se que certa biblioteca municipal tem um novo diretor (sem formação de bibliotecário) que é fortemente entusiasta da desburocratização.

Ele raciocina da seguinte maneira. Um usuário chega querendo ver certo livro. Porém, em vez de ser levado diretamente ao livro, a biblioteca dirige-o para a consulta de um catálogo, no qual precisa descobrir um número de chamada. Somente depois de ter este número é que poderá encontrar o livro desejado. Não seria mais simples que o usuário encontrasse diretamente o livro? E isto seria desburocratização, pois um passo do procedimento seria eliminado (a consulta do catálogo) e um número chato também.

Como fazê-lo? Simples. Reorganizam-se as estantes por ordem alfabética e os livros são arrumados nelas por ordem alfabética de título (não contando o artigo inicial deste). De fato, o leitor ganha tempo. Em vez de procurar o título de um livro em um fichário e depois procurar um número nas estantes, ele procura diretamente o título nos próprios livros nas prateleiras.

No entanto, há consequências incômodas dessa espécie de desburocratização para outros tipos de leitores. A menos que a biblioteca duplique sua coleção, uma leitora que busque um livro pelo nome de autor não encontrará estantes onde os livros estejam arrumados por ordem alfabética de autor. Logo, quem quiser tomar conhecimento da obra de um determinado autor precisará de um catálogo organizado por nome de autor. Aliás, por essa razão, cada livro tem outro número precedido de letra (por exemplo, K84), que indica a ordem deste livro entre aqueles cujo autor principal tem nome começando pela letra especificada.

Há outra espécie de leitores. Embora comecem buscando certo livro, satisfazem-se com consultar outro que esteja da mesma disciplina ou assunto (caso o primeiro não estiver disponível). Suponha-se que alguém procura um livro de microeconomia na letra M. Pode ser que não saiba da existência de livros da mesma disciplina sem que o título comece pela letra M. Por exemplo, um título começando com 'teoria dos preços' ou com 'alocação de recursos' ou com 'análise matemática' (da teoria dos preços).

Portanto, uma organização dos livros por ordem alfabética de título faria com que livros da mesma disciplina ou do mesmo assunto estivessem distantes uns dos outros nas estantes. Um livro de título 'Psicologia: uma introdução' estaria localizado na letra P, enquanto outro de título 'Introdução à Psicologia' estaria na letra I. Um livro de química

em inglês (*chemistry*) estaria perto de um livro sobre cheques e bancos, mas longe dos livros de química em português. Um livro de oftalmologia estaria longe de outro sobre visão, mas perto de um livro sobre ofídios.

Evidentemente, caso se organizassem os livros por ordem alfabética de autor, também ocorreria que livros de diferentes assuntos e de disciplinas distintas estariam lado a lado. Por exemplo, um livro de psiquiatria de um certo Simon estaria próximo de um livro de administração de outro Simon. Salvo que isto não ocorreria na minoria dos casos de um autor de várias obras, sendo todas sobre o mesmo assunto.

#### 4.5 Organização por assunto

Tendo em vista isso, em geral as bibliotecas organizam seus livros por assunto. Ficam juntos livros de um mesmo assunto e ficam próximos livros de assuntos correlatos, semelhantes ou subordinados. Disto resulta a necessidade de uma disciplina de classificação de assuntos de material bibliográfico, na qual se criam meios de expressar a estrutura de classes, suas divisões, subdivisões e seções. Tais meios são chamados 'sistemas de classificação'. Um deles é o mais empregado no Brasil: o sistema decimal de Dewey, que utiliza números e ponto decimal (tal como em 624.193).

Por exemplo, na classe com números na centena dos 600 estão livros de ciência aplicada e de tecnologia. Dentre eles, os números na dezena 20 de 620 cobrem livros de engenharia. Especificamente, os livros de engenharia civil recebem o número 624. Dentre estes, os livros sobre fundações de construções recebem o número 624.15 e aqueles sobre túneis têm o número 624.19. Por sua vez, dentre estes, os casos de discorrer sobre túneis de montanhas recebem o número 624.192 e nos casos de túneis subterrâneos recebem o número 624.193 (Shera e Egan, 1969, p. 133).

Não é tão importante que um usuário aprenda esses números, pois o catálogo informa o número de chamada de cada livro. Mais importante é que os números guiam os bibliotecários na arrumação dos livros nas estantes. Por conseguinte, ao encontrar o livro buscado, uma leitora verá (em volta deste) obras do mesmo assunto; um pouco adiante, verá obras de assuntos correlatos ou semelhantes.

Obviamente, isso é muito útil para leitoras e leitores que estão pesquisando determinado tema e seus tópicos. Ademais, quem busca uma obra específica tem a oportunidade de descobrir a existência de outras e estender seu interesse inicial. Paralelamente, quem deseja mudar o assunto de leitura pode simplesmente começar por uma consulta ao catálogo de assuntos.

#### 4.6 Alguns aspectos de procedimentos

Refletindo-se sobre esse procedimento burocrático das bibliotecas, constatam-se alguns aspectos que podem ser comuns a vários procedimentos de outras organizações. Primeiro, em geral um procedimento atende aos interesses ou necessidades de vários tipos de usuários, não somente a um tipo. No exemplo acima, veio à mente do diretor da biblioteca somente a necessidade do tipo de usuário que procura livros por título que já conhece.

Segundo, mais geralmente, quase sempre um procedimento burocrático visa alcançar vários objetivos. Vários destes podem ir além dos interesses imediatos de cada pessoa que precisa passar pelo procedimento. Por exemplo, certos livros podem ter alto valor econômico, histórico ou artístico. Isto leva os bibliotecários a juntar estes livros em estantes especiais, cujo acesso seja restrito ou vigiado.

Portanto, algumas estantes podem não estar em ordem com as outras. Pode-se dizer que o procedimento tem uma exceção (que é informada nas fichas do catálogo). Como opção, pode-se dizer que há um procedimento de segunda ordem para esses livros especialmente valiosos. Estes não deixam de estar catalogados conforme o sistema de classificação usual; no entanto, a necessidade de cumprir outro objetivo (segurança ou defesa do patrimônio da biblioteca) modifica a regra de localização.

Terceiro, muitas vezes um procedimento é guiado por um ou uns poucos princípios orientadores. No caso da biblioteca, a organização dos livros e de outros materiais informativos orienta-se pela predominância do assunto. No exemplo da vacinação, o procedimento guiava-se pela busca da eficácia – isto é, descobrir o grau de eficácia e comprová-lo. A lição é que, ao procurar entender um procedimento qualquer, é de grande relevância descobrir quais princípios o regem.

Há enorme variedade de procedimentos administrativos em termos de objetivos. Por exemplo, para gerir a utilização da frota de veículos de transporte de uma organização, para gerir o atendimento aos usuários na emissão de uma carteira de motorista, para gerir o acesso à sala de cirurgia de um hospital e para gerir a limpeza do prédio de uma organização. Outra dimensão de variedade está em como um procedimento se encadeia com outros. O procedimento de gestão da limpeza vincula-se a um procedimento de armazenagem e distribuição de produtos de limpeza. Este, por sua vez, vincula-se a um procedimento de aquisição destes produtos. E há também um procedimento financeiro de gestão da conta de fundos para materiais de limpeza.

## 5 VIVENCIANDO PROCEDIMENTOS

### 5.1 Funcionário sujeito a procedimentos

Em grande parte de suas atitudes e de suas ações, um funcionário público segue procedimentos. Começa por haver um procedimento para entrar no prédio e outro para entrar na sala de trabalho. Há procedimentos para marcar o ponto de trabalho e para preencher outros requisitos da função de servidor. Os procedimentos são roteiros dos papéis que os funcionários vivem na vida de trabalho. Tanto a divisão de trabalho entre os funcionários como o trabalho de cada um ajustam-se a procedimentos.

Em geral, os procedimentos executados pelos funcionários de certo órgão público são maneiras de administrar e de executar políticas públicas (particularmente, programas e projetos). Ora, estas devem ser aprovadas e autorizadas em leis, cujas propostas são feitas pelo poder legislativo ou pelo poder executivo. Por sua vez, o segundo poder, a quem cabe executar as políticas públicas, com frequência regulamenta essas leis para tornar seu conteúdo mais específico. Ademais, por vezes deixa uma margem de normatização adicional para os órgãos públicos – ou seja, para as altas autoridades desses órgãos.

Por conseguinte, o conteúdo de um procedimento executados pelos funcionários de certo órgão público surge no poder legislativo, onde adquire certa estrutura (seus componentes básicos). Em seguida, esta estrutura é preenchida mais detalhadamente pela cúpula do poder executivo e pelas autoridades dos órgãos públicos. Em geral, os burocratas ordinários têm pouca ou nenhum arbítrio para estabelecer os passos e o formato de um procedimento que lhes cabe executar.

Mais amplamente, os burocratas estritos ou genuínos têm pouco ou nenhum arbítrio individual para estabelecer o teor, o número, as quantidades e a qualidade dos serviços prestados pelos órgãos públicos em que trabalham. Usam e empregam recursos dentro dos limites estabelecidos em procedimentos burocráticos. São quase somente instrumentos organizacionais dos tomadores de decisão. Salvo pela margem admitida de discricionariedade que resulta de prerrogativas profissionais.

Entenda-se bem: no contexto, ‘estabelecer’ significa escolher e decidir. Às vezes, na fase de formulação das leis, das normas e dos procedimentos, uns poucos funcionários rasos são consultados. Porém, o alcance do que fazem é opinar e sugerir. Quem faz as políticas públicas (quem escolhe, decide e impõe o cumprimento) são as autoridades, não os burocratas ordinários.

## 5.2 Procedimentos e burocratas insatisfatórios

### 5.2.1 Impacto dos procedimentos

Os procedimentos são fator importante em dar aos funcionários a imagem típica de burocratas (e à organização a imagem de ser burocrática). Quando os burocratas parecem morosos ou rígidos ou insensíveis, muitas vezes é porque eles seguem os procedimentos próprios da situação. É também o impacto dos procedimentos sobre os cidadãos que leva alguns a julgar o Estado como ineficiente (por exemplo, porque demora para aprovar a abertura de uma nova empresa).

Obviamente, alguns servidores públicos têm ocasionalmente responsabilidade pessoal por experiências de morosidade, de rigidez procedimental ou de insensibilidade, que cidadãos tenham vivido. Pessoas falham, ao menos de vez em quando ou em certa temporada – seja qual for a atividade humana, seja o setor público ou privado. No entanto, o impacto dos procedimentos é que prevalece. Pois muitas vezes as decisões, as atitudes e as ações do burocrata são impostas ou restringidas por procedimentos.

Essas experiências não são predominantemente uma matéria de atitude ou conduta pessoal do burocrata individual. Quando um passo de um procedimento é errôneo, o mesmo servidor executará (e outros servidores executarão) esse passo várias vezes por dia, ao longo de dias, meses e anos. Logo, por causa desse passo, cada funcionário será moroso, rígido ou insensível muitas vezes. Por isso, tendo em vista a grande relevância dos procedimentos, servidores provavelmente não são o fator principal ou até podem não ter nenhuma responsabilidade pessoal pelas mazelas burocráticas.

No entanto, o usuário de um órgão público tende a pensar que os servidores (do atendente de balcão ao médico) têm plena ou ampla liberdade de escolha. Julga com base no que vê e no que ouve; porém, não podendo conhecer os procedimentos, não tem condições de aferir o grau de arbítrio que os servidores à sua frente têm. Comumente este grau é comparativamente pequeno.

Obviamente, além de serem condicionados pelos procedimentos, os funcionários diferem individualmente em ritmo de trabalho; alguns temperamentos são calmos comparativamente a outros que são agitados. Alguns são eloquentes e convincentes, outros são secamente informativos. Alguns exibem entusiasmo, apesar das dificuldades; outros são melancólicos.



Há também conflito de valores administrativos: o requisito de que o funcionário seja cuidadoso em seu trabalho leva-o a olhar duas vezes, pensar duas vezes, reexaminar o que fez. Tal situação é típica do trabalho de quem colhe informações, faz aferições, avalia, aprecia ou julga programas e projetos que envolvam grandes montantes monetários ou valores humanos fundamentais em divergência.

### 5.2.2 Procedimentos como escudo dos servidores

Como foi dito, procedimentos administrativos podem servir para proteger certos interesses e direitos. Ilustre-se com os servidores públicos, nos casos de órgãos geridos pelo regime de comando e controle. Neste regime, a esfera da informalidade passa a ser um risco para os funcionários. Por exemplo, seja que certas iniciativas informais destes eram aceitáveis pela chefia no início de período; no final, na hora da avaliação de desempenho, o chefe pode declará-las inaceitáveis (às vezes, somente aquelas de certos indivíduos).

Às vezes um funcionário ordinário não tem o arbítrio sequer de tirar uma mesa do lugar e colocar em um ponto mais conveniente dentro da mesma sala. O lugar 'correto' foi decidido e tornado permanente por gerentes que estiveram somente uns poucos minutos na sala. Assim, em alguns órgãos e algumas épocas, para evitar formas de arbitrariedade e de retaliação, os servidores procuram fazer somente o que está estritamente previsto nas normas e dentro dos passos dos procedimentos.

Um clima interno de informalidade facilitaria à autoridade mudar supostas 'regras' ou 'ordens' suas com efeito retroativo (ou seja, o servidor deveria ter agido antes como é 'correto' agora). Logo, a precaução do servidor leva-o a diminuir a informalidade o quanto pode. No regime de comando e controle, atuar de maneira rigidamente burocrática é uma forma de autoproteção e sobrevivência do funcionário.

Em geral, avaliar desempenho de pessoas (e de grupos de pessoas) depara-se com a grande dificuldade de obter objetividade em critérios e em medições da contribuição de cada um – o que a literatura chama *metering problems* (Pitelis, 1991, p. 24). A existência desta dificuldade explica a racionalidade organizacional da forma 'burocrática' de emprego no Estado. Ou seja, nesta o vínculo é de tempo integral ou até de dedicação exclusiva; atenuam-se as doses de incentivos econômico (pois estes são demasiadamente potentes); e gerencia-se pessoal sobretudo por meio de normas e restrições administrativas (Perry, 1986, p. 57, 66; Holmström e Milgrom, 1994, p. 987-990; Gibbons, 1998, p. 117-118, 129).

Ademais a subjetividade dos assim chamados 'mérito' e 'produtividade' na avaliação gera reclamações, discordâncias persistentes, ressentimentos e até separações. Isto reflete as diferenças entre constatar que um motor é ineficiente e julgar que uma pessoa é improdutiva. Quem refletir sobre o impacto desagregador desta espécie de julgamento sobre a convivência interna entenderá o tanto de sabedoria administrativa que há em preferir alguma objetividade (ainda que oca).

E na falta de melhores formas de objetividade, uma maneira de obtê-la é fazer a avaliação aferir o cumprimento de procedimentos burocráticos. Torna-se compreensível o costume, ainda que pouco ou nada informe sobre qual seja a conexão entre um indivíduo e o produto global da organização.

### 5.2.3 Temor de mudanças

Por razão similar, servidores sob um regime de comando e controle têm receio de reformas e de alegadas modernizações. Primeiro, elas inauguram um período de mudanças, em que as normas e procedimentos ficam fluidas; a informalidade recriada fortalece o entendimento discricionário dos chefes (logo, reduzindo a proteção do servidor). Segundo, dentro do órgão, as mudanças são promovidas pelos superiores e tomam as feições concretas que eles concebem, de modo que provavelmente elas vêm para fortalecer a autoridade deles sobre os subordinados – dificilmente os chefes aceitariam que fosse o contrário.

Nessas circunstâncias, a precaução do funcionário ordinário, seu cuidado de não se afastar da letra das normas, impede-o de ser flexível perante as solicitações dos usuários dos serviços do órgão. Ela ou ele não se sente forte o bastante para arriscar ser sensível às condições específicas, às características e às necessidades próprias de cada atendido. Portanto, na conhecida experiência de rigidez no atendimento ao público, uma parcela pode ser consequência de haver uma gestão pelo regime de comando e controle.

Esta subseção e a anterior estendem um pouco uma história problemática – resumida por Jeffrey Pfeffer, professor de comportamento organizacional na Universidade de Stanford. Sua mensagem é que uma função dos procedimentos burocráticos consiste em substituir o arbítrio, às vezes caprichoso e despótico (adjetivos seus), por etapas e passos regulares que possam proporcionar tratamento justo (Pfeffer, 1997, p. 192).

### 5.3 Fixação versus mutabilidade

Há muito tempo se faz menção a uma das mazelas da organização burocrática: as regras fixas que obstruem. Por exemplo, o filósofo e economista John Stuart Mill referiu-se a ela há 157 anos (Mill, 1867, p. 127-128). Sua advertência é um ponto de partida conveniente para se analisar um problema geral dos procedimentos burocráticos. Este problema pode ser formulado assim: Devem-se eliminar todos esses procedimentos? Ou devem-se eliminar aqueles que exibem mazelas? Ou é possível aperfeiçoá-los para retirar-lhes os defeitos? E, neste caso, como fazê-lo?

Hélio Beltrão, ministro na administração do presidente da República general Arthur da Costa e Silva, inaugurou por volta de 1967 a tradição nacional de desburocratização no Brasil. Em contraste com a exagerada promessa do título de um livro de David Osborne (*Banishing bureaucracy*; Osborne e Plastrik, 1997), esta tradição não almeja eliminar as estruturas burocráticas. Seu alvo é extinguir as disfunções (Oliveira, 1984, p. 25). Desburocratizar não é deixar de reconhecer a utilidade de procedimentos burocráticos.

A razão é simples: quase somente organizações muito efêmeras (uma multidão que se reúne diante de um orador anônimo em uma praça) ou muito pequenas (um vendedor de rua) podem prescindir de registros e de trâmites burocráticos. Além disso, para ser 'sem burocracia', a organização pequena precisa não lidar com outra organização que seja grande. Uma pequena mercearia pode não ter registros nem procedimentos burocráticos referentes a suas atividades internas. Mas guarda e gerencia cópias ou dados das contas de luz e de água.

John Stuart Mill referiu-se também a rotina como sendo outra das mazelas da organização burocrática. Todavia, rotina é um dos aspectos de disciplina, seja pessoal, grupal ou coletiva; não pode haver organização sem disciplina nem sem rotinas. A propósito, rotinas são regras ou aglomerados de regras. Em geral, estas são fixas porque, se fossem variáveis irregularmente, não seriam regras. Porém, se variassem dentro de um esquema regular, continuariam sendo regras; seriam regras com certa forma e grau de flexibilidade.

## 5.4 Um pouco da perspectiva digital

### 5.4.1 Fenômeno burocrático e dispositivos digitais

Considere-se a esfera digital de um país como sendo a reunião dos dispositivos digitais nele localizados, juntamente com seu raio de atuação. Esses dispositivos são computadores, telefones celulares e aparelhos manuais assemelhados, aplicativos de computador, internet, serviços de telefonia digital, redes de câmeras em logradouros públicos, drones, robôs, entre outros. Esta esfera é um ser um tanto vago, mas o conceito serve para se refletir um pouco.

O tema da conexão do fenômeno burocrático com essa esfera merece estudos. No entanto, é amplo e requer mais espaço do que o presente texto dispõe. Ademais, o surgimento desses dispositivos é recente e eles continuam a ser modificados; não parecem ter se acomodado em uma situação estável. São pouco disseminadas ou superficiais as informações sobre como operam e como afetam as pessoas que se vejam envolvidas com eles. Por isso, pouco se pode concluir com algum conteúdo firme.

Em particular, ainda não é claro em que extensão essa esfera veio para diminuir ou para aumentar a carga dos procedimentos burocráticos sobre os cidadãos e as organizações privadas. Criam oportunidades e são instrumentos úteis aos interesses que servem a uma e a outra tendência. Com décadas de antecipação, a literatura de ficção científica expôs a noção de que o Estado e as grandes organizações podem empregar os meios de comunicação de massa para controlar em detalhe os cidadãos e as pequenas organizações.

Essa esfera abriga informações sobre pessoas e sobre organizações, as quais compõem uma espécie de riqueza em volume fora do comum. Por um lado, esta atrai ataques de *hackers* dos mais diversos tipos. Por outro lado, os dispositivos dessa esfera são muito inseguros, por causa da extraordinária complicação dos inúmeros itens que os compõem. Comumente não se pode saber quantas falhas de segurança eles contêm nem onde estão; podem ter milhares em um mesmo aplicativo (Schneier, 2015, p. 103, 105; 2019, p. 178). Não se prevê por enquanto como e quando poderão ser seguros (Schneier, 2015; 2019).

Por exemplo, a internet é análoga a uma casa imensa e com um número incontável de portas. Nela entram e saem a qualquer hora centenas de milhares ou milhões de inquilinos. E cada sítio da internet com grande movimento também é análogo a esta

**TEXTO para DISCUSSÃO**

casa. Quem tem uma chave entra, mas muitas vezes não se pode saber se é uma pessoa que deveria tê-la nem como conseguiu obtê-la. Além disto, o que está disponível em um sítio da internet pode ser acessado a partir de lugares distantes e de outros países. A distância desfavorece a segurança e favorece os ataques.

A exigência de que se concebam e se utilizem senhas fortes não se ajusta às maneiras de ser das pessoas e às suas expectativas (Norman, 2011, p. 64-67). É pouco provável que alguém consiga manter uma senha em sigilo, a menos que ela seja do tipo fraco (isto é, facilmente decorada e não precisa ser anotada). Dados biométricos podem equivaler a senhas fortes; mas também têm suas fraquezas. Por um lado, transformam-se em arquivos digitais que são transmitidos à distância; por outro, põem em risco de sequestro a pessoa cujo corpo fornece os dados (Schneier, 2019, p. 76-77). Não é de surpreender que dados desta espécie também tenham sido furtados.

A esfera digital gerou extensas oportunidades de inúmeras formas de golpes de vigaristas. Organizações ilícitas podem forjar facilmente sítios da internet, e-mails, mensagens e telefonemas. Quase toda semana um usuário desta esfera é contatado por supostas autoridades estatais ou privadas (gerentes de bancos, por exemplo), e até por alegados parentes, fazendo-lhe exigências ou oferecendo-lhe vantagens e serviços. Não há forma segura de distinguir o real do suposto, pois textos, vozes e imagens são facilmente imitáveis (inclusive com ajuda de aplicativos).

Para as organizações lícitas ficou muito baixo o custo de coletar massas de dados e armazená-los. As expectativas são de que tenham ou venham a ter alto valor mercantil. Porém, vazamentos e furtos de dados podem prejudicar as pessoas referidas nestes dados; em geral as organizações não reembolsam as vítimas pelos dissabores, pelo tempo e pelos esforços de sanar os prejuízos. Assim, um custo alto fica por conta da coletividade das vítimas. Esta disparidade entre benefício e custo é um dos motivos pelos quais se manifesta uma tendência de coleta excessiva de dados e de concentração excessiva deles em umas poucas organizações (Windh, 2011, p. 20).

Em um grupo de agentes que entram em contato entre si por meio de uma rede de comunicações, predomina o efeito da parte mais fraca. Ou seja, o nível de segurança da rede é igual ao nível de segurança do agente menos seguro, não a uma média dos esforços de segurança de todos os membros. A analogia é com adquirir um excelente cadeado para a porta da sala, enquanto o responsável pela cozinha mantém em sua porta um ferrolho de madeira. Para a maioria das organizações não há recompensa proporcional em investir muito em segurança, pois permanece inalterado o impacto

do elo mais fraco (que está em outra organização). Esta é uma das dificuldades de obter segurança em nível razoável nas transações e nas comunicações que ocorrem por meio da internet ou por meio de telefonia digital (Windh, 2011, p. 20).

#### 5.4.2 Burocracia e esfera digital

A utilização da esfera digital para atualizar a forma burocrática de administração estatal está sujeita aos propósitos do Estado. Na vida interna deste ente influem duas forças em oposição. Uma é a propensão a certa multiplicação e a maior rebuscamento dos procedimentos administrativos. Esta resulta de uma maneira pela qual o Estado procura cumprir mais exatamente e mais extensamente seus propósitos.

A existência da esfera digital é uma oportunidade tentadora para criar novos procedimentos e para expandir os existentes, pois ela está repleta de informações dos entes privados e dá fácil acesso aos próprios entes. Além disso, a esfera criou e expande velozmente uma cultura de monitoramento e vigilância (Zuboff, 2021). Um poucas empresas gigantes dominam uma infraestrutura de influência e de manipulação das escolhas de cidadãos e de organizações.

Essa cultura é particularmente atraente a alguns compartimentos do Estado nos quais tem força certa filosofia específica de manter a ordem social (e de ter menos trabalho na tarefa de fazer cumprir as leis). Ou seja, uma filosofia favorável a que se ampliem a documentação e o registro daquilo que os cidadãos fazem e dizem. Gente que a cada período cria mais um termo de ciência, mais uma declaração de consentimento, mais uma confirmação de concordância (com uma escolha feita pela parte com mais força na transação). Cada vez que um documento é reformulado, inclui mais alguma informação sobre o cidadão.

Essa esfera contém um instrumento de fazer cumprir as vontades dos administradores de sítios da internet e de aplicativos. É um mecanismo de tirar vantagem da situação de uma audiência cativa. Já existia em outras circunstâncias e em menor escala, mas foi fortalecido e agigantado na esfera digital. É como uma venda casada. A organização fornece as informações que o usuário deseja ardentemente, mas exigindo a contrapartida de que este dê dados sobre sua pessoa, suas ações, suas opiniões, seus familiares e seus contatos.

Comumente, consiste em barrar o acesso de usuários a serviços de esfera digital. A barreira é retirada quando o usuário se resigna a fornecer dados sobre si (ou mais dados do que já forneceu em outra ocasião). Ou quando dá um clique para admitir

que teve conhecimento de certa mensagem de interesse dos administradores desta esfera. Na interpretação jurídica destes, o mero fato de olhar uma página da internet significa que o usuário concorda em ser monitorado por meio de *cookies* e que aceita uma política de privacidade que eles unilateralmente redigiram.

É o modo de ‘pagar na forma de consentir’, em que o usuário não tem poder de barganha sobre o ‘preço’, sobretudo porque não tem noção de quão valiosos são os dados que a esfera digital coleta. Já em seu início nos anos 1990, a base econômica do gigantesco crescimento da internet comercial era a expropriação de informações privadas e a violação de direitos autorais. A situação do usuário é similar àquela dos índios no século XVI; davam a europeus acesso a terras, florestas e minas do novo mundo em troca de espelhos, aguardente e bugigangas – sem ter a mínima ideia da desproporção de valor envolvida nesta troca nem dos riscos a que estavam se expondo. Naturalmente, os europeus provavelmente também disseram que queriam este acesso para melhorar a experiência de vida dos índios e trazer-lhes ‘presentes’ mais personalizados.

Organizações privadas abriram o caminho de adotar esse mecanismo de forçar o usuário a dar consentimento sem estar bem informado dos valores envolvidos e dos interesses em jogo. O costume privado facilita a aceitação social de que, por sua vez, um órgão público ou seus dirigentes utilizem o mesmo mecanismo. A diferença está em que, em vez de um anúncio comercial, o usuário ouve ou lê uma mensagem sobre assuntos efêmeros.

Em oposição à propensão burocratizante existe outra força na vida interna do Estado no Brasil: a tradição nacional de desburocratização, à qual adere ativamente uma pequena parcela dos compartimentos do Estado. A tradição resiste – e de tempos em tempos se fortalece recebendo apoio da própria presidência da República. Os vários decretos presidenciais desburocratizantes que foram promulgados em diferentes mandatos dão testemunho disto.

Seja como for, o Estado brasileiro tem avançado sua ocupação de uma parte da esfera digital. Um dos modos tem sido transferir para ela os procedimentos administrativos de alguns serviços. A transferência não é estritamente uma desburocratização dos próprios procedimentos, os quais são mais ou menos mantidos como eram (salvo que sob nova roupagem). No entanto, poupa o cidadão de fazer vários transportes de documentos de um órgão para outro. Além disso, o contato telefônico ou pela internet substitui diversos comparecimentos ao órgão prestador do serviço desejado. Portanto, tornam-se os procedimentos mais cômodos para os usuários, economizando-lhes tempo e esforços.



## 6 REPENSANDO PROCEDIMENTOS

### 6.1 Uma perspectiva antropológica

Na maioria das vezes, quando um procedimento burocrático atende a finalidades que não podem ou não devem ser preteridas, resta aperfeiçoá-lo. Preliminarmente, o trabalho de aperfeiçoar procedimentos burocráticos requer adotar-se uma perspectiva antropológica que difere bastante da concepção usual entre os leigos. Algumas proposições desta perspectiva podem-se destacar:

(i) Em muitos campos dos afazeres humanos não há generalizações, não há visões globais; salvo algumas tão abstratas, ou tão excessivamente gerais, que se mostram incapazes de gerar lições úteis. Para elucidar esta proposição, considere-se o exemplo desta situação: é tarde da noite, a praça está mal iluminada, não há ninguém por perto; como saber se o estranho que se aproxima é bem-intencionado? Não há resposta geral. O que fazer: gritar, esperar calado, falar alguma coisa ou correr? Também não há resposta geral.

Esse é o exemplo da segurança pessoal. Há muitas situações dessa espécie, que são genuínas situações estratégicas. Uma generalização no campo da segurança é de que os praticantes de malfeitos se aproveitam da vulnerabilidade de uma pessoa que esteja distraída. Uma regra geral é: fique sempre atento. No entanto, não só manter a atenção em um aspecto fixo torna-se progressivamente cansativo, como também a mente tem a faculdade de distrair-se com facilidade. O fato é que na maioria das vezes as pessoas estão distraídas e vulneráveis; quando se dão conta, já podem ter caído em armadilha.

(ii) Em muitos campos dos afazeres humanos, o que se quer (ou se precisa) saber não são umas poucas causas gerais (que afetam vários fenômenos da mesma espécie) ou uns poucos fatores determinantes gerais. O que se precisa principalmente é tomar conhecimento de uns poucos fatores determinantes específicos de um evento específico e concreto. Ou precisa-se conhecer as características de um ente específico e concreto.

Um exemplo paradigmático é um desastre de avião e o que se busca em sua investigação. Não é que certo desastre foi da espécie tal que há imperícia do piloto ou tal que há evento natural imprevisto e avassalador ou tal que há falha de alguma peça. O que se precisa saber é o que aconteceu com aquele avião específico que caiu naquele lugar, naquele dia e naquele momento. Qual peça em particular falhou, como falhou e por que

falhou. Portanto, em certos campos dos afazeres humanos, o problema pode ser de minúcias e pormenores; ou a solução pode ser de agir sobre minúcias e pormenores.

(iii) Em certos campos do conhecimento natural (física e química) é comum que haja leis, naturais ou científicas, as quais se expressam como regras sem exceção. A beleza ou a simplicidade delas fascina, de modo que tais leis são vistas como um modelo a imitar para todas as ciências. A melhor maneira de formular uma regularidade ou uma generalização seria enunciar uma lei sem exceção. Porém, o fato é que mesmo nestes campos há casos de exceções, além de que há outras ciências com poucas leis (biologia, geologia).

Seja como for, o contraste é grande com muitos campos dos afazeres humanos. Nestes, a maior parte é de regularidades com exceções (quando são proposições explicativas) e regras com exceções (quando devem ser cumpridas ou obedecidas). É compreensível que seja assim, pois elas refletem a complexidade humana; ou seja, a grande variabilidade e a heterogeneidade – as quais existem em todos os níveis ontológicos de atores humanos (indivíduos, grupos, camadas sociais, populações locais e regionais etc.), bem como na maioria das características destes atores.

Em todos os níveis, é comum que os atores humanos ajam e reajam conforme a configuração específica de uma situação estratégica. Por isso mesmo, parece razoável que se aceite a existência de tantas exceções quanto for necessário e viável (obviamente, desde que legítimo e moralmente correto). Aceitá-lo é reconhecer e abraçar a realidade dos seres humanos como são. A busca de regularidades explicativas sem exceções tem sido um projeto pouco frutífero ou quase quimérico, pelo menos por enquanto.

Por isso, a conotação pejorativa de ‘exceções’ é uma falha semântica a ser evitada. Mais adequado é considerar que elas próprias não sejam menos (nem mais) bem-vindas do que as regras. Exceção é boa ou má dependendo da explicação ou da justificativa que possa ter.

## 6.2 Aperfeiçoar procedimentos

O campo dos procedimentos administrativos é um daqueles que se encaixam na perspectiva antropológica dos afazeres humanos exposta atrás. Para tornar mais benignos os procedimentos, pode-se aperfeiçoá-los retirando ou substituindo passos, bem como acrescentando outros. Contudo, não é fácil fazer, pois não há técnicas gerais aplicáveis imediatamente – nem a um procedimento qualquer nem a aglomerados de procedimentos (um compartimento de um órgão público ou um órgão inteiro).

Também não há visões globais dos procedimentos, os quais são de imensa heterogeneidade quando pertencem a distintos órgãos públicos (estes também com frequência sendo bem diferentes entre si). Nem sequer há uma classificação moderna dos inúmeros procedimentos administrativos existentes. Faz falta uma taxonomia análoga à que existe para os seres vivos em biologia.

Como há milhões de procedimentos no Estado, desburocratizar somente uns poucos não traz impacto grande ou durável na experiência da população com mazelas burocráticas. É preciso desburocratizar um grande número deles para transformar o ambiente de um órgão e dos órgãos em geral. Sob outro ângulo, é preciso desburocratizar persistentemente, ao longo de anos e de mandatos governamentais.

Ora, cada procedimento tem suas particularidades, é diferente de outro. E está embutido em uma rede de conexões com outros. Por isso, modificar algum requer previamente levantar as características de um ente específico e concreto. Inclusive detectar as conexões e aferir o impacto que modificações em dado procedimento analisado pode ter em outros. O trabalho de desburocratizar consiste em agir sobre minúcias e pormenores. Orientações abrangentes não são suficientes.

Por exemplo, um princípio abrangente e desburocratizante é 'simplificar' – atraente e simpático por causa da conotação boa da palavra 'simples'. Mas este princípio não dá qualquer orientação prática, por duas razões. Primeiro, por ser tão geral, é vago e não informa o que simplificar em qualquer dado procedimento. Afinal, nem todo passo de um procedimento pode ou deve ser cortado (ou substituído). Segundo, comumente simplicidade não é simples de fazer nem de obter (Bunge, 1962, p. 134). Muitas vezes é difícil lidar com coisas simples (Norman, 2011, p. 62). Em parte porque frequentemente se percebem em dado objeto várias perspectivas paralelas de simplicidade e de complexidade.

Além disso, muitos procedimentos administrativos não podem deixar de ser complexos, pela mesma razão que uma cabine de um Boeing 787 tem centenas de instrumentos emaranhados (Norman, 2011, p. 13-14). Isto é, porque os afazeres humanos entrelaçam objetivos numerosos e até divergentes. Uma etapa da atividade de ação consiste em fazer um procedimento ser inteligível para os usuários (Norman, 2011, p. 40). Quando se chega a compreender e apreciar os propósitos dos passos de um procedimento, este adquire uma nova perspectiva pela qual não se o vê como tão complicado nem como irracional.

A segunda etapa consiste em amansar e suavizar um procedimento burocrático (em analogia a domar um animal ou aparar pontas de um móvel tosco). Isto é o resultado de um cuidadoso diagnóstico de sua estrutura e de suas microfunções, seguido de um trabalho de design competente. Surge uma complexidade bem organizada e que gera conforto ou mesmo satisfação, em vez de confundir e frustrar. Ela se ajusta às maneiras de ser dos usuários e às suas expectativas (Norman, 2011, p. 31, 51).

### 6.3 Autarquia federal de desburocratização

Ao longo dos anos há certa tendência a maior rebuscamento dos procedimentos administrativos. Uma das causas é que, com o passar do tempo, os órgãos públicos assumem funções adicionais ou formas diferentes de cumprir funções preexistentes, em consequência das diferentes maneiras de ver dos novos governantes ou dos novos parlamentares. Isto requer novos procedimentos ou etapas adicionais em procedimentos preexistentes.

Quando pressões de situações do momento requerem mudanças apressadas, as novas etapas e os novos procedimentos são imediatamente enxertados em procedimentos preexistentes. Nestes casos, buscar simplificar levaria tempo demais; pode ser mais simples e mais rápido complicar adicionalmente do que simplificar.

É de se esperar que, nessas circunstâncias, não se perca tempo analisando e aperfeiçoando a parte preexistente dos procedimentos antigos. Assim, estes tendem a ficar mais tortuosos (muitas vezes de maneira desnecessária, mas tal que tomaria tempo e esforço descobrir formas alternativas e corrigir). Uma solução razoável é construir uma contratendência, uma atividade persistente de rever e reorganizar os procedimentos burocráticos, curando-os das deformações que surgem.

Essa é de fato o propósito da tradição nacional de desburocratização no Brasil. No entanto, em geral, os órgãos públicos não dispõem de recursos e de tempo de pessoal para examinar e revisar seus próprios procedimentos. Pois uma maneira de 'economizar' mão de obra no Estado tem sido empregar no máximo um número de servidores que realizem somente as atividades do dia a dia.

Comumente a pressão dos embates políticos leva os administradores dos órgãos a adotar formas de administração voltadas para resultados. Estes de fato são de curto prazo, pois são os que se podem exibir nos relatórios próximos no tempo (sejam trimestrais, semestrais ou de fim de ano). Nestas circunstâncias, tem menor ou

nenhuma prioridade dedicar horas de pessoal a atividades cujos resultados venham distantes no tempo – tais como investigar, formular e aferir possibilidades de melhorar processos de trabalho e procedimentos administrativos.

Isso sugere um caminho de contrabalançar a tendência do rebuscamento dos processos. O Estado pode ter um órgão dedicado a investigar, formular e empreender desburocratização. Com o objetivo de atuar para obter resultados no futuro, deveria ser um órgão com um corpo permanente de servidores, ultrapassando os ciclos de mandatos eleitorais. Poderia ser uma autarquia federal dedicada à tradição de desburocratização do Estado brasileiro. E possivelmente cada nível da federação poderia ter sua própria autarquia semelhante.

## 6.4 Regras rígidas que obstruem

### 6.4.1 Impedimentos

Considere-se agora uma variação da queixa de Stuart Mill, aquela de regras que obstruem porque são rígidas (em vez de vagamente fixas). Comece-se pelo aspecto de obstruir. 'Obstrução' é impedimento, apenas tendo conotação mais negativa. Uma análise de um procedimento administrativo deve verificar primeiro se o impedimento cumpre ou não algum objetivo desejável do próprio procedimento. Muitas vezes, protege segredos, privacidade ou usos legitimamente privilegiados de alguma coisa.

Pode ser análogo a fechaduras em portas de salas ou de armários, que visam impedir o acesso de muita gente potencialmente inconveniente. As fechaduras por si só são instrumentos; mas são utilizadas em procedimentos de discriminar quem tem acesso a chaves e quem não tem. Por sua vez, criam-se procedimentos para delimitar os próprios acessos e possivelmente registrar os usos das chaves (algo trivial atualmente com formas eletrônicas de chaves). Outros impedimentos, se forem úteis, muitas vezes têm papéis análogos a chaves. Portanto, deve-se examinar se a pessoa ou o grupo prejudicado pela obstrução de um dado procedimento deveria ter acesso e em que condições.

Em muitos procedimentos, alguém tem a obrigação de fazer alguma coisa; ou alguém está apto a receber algum benefício. Nesses casos, precisa identificar-se no início do procedimento. Muitas vezes não basta dizer quem é; a declaração deve ter autenticidade. Por isso, o procedimento requer que haja uma autenticação, algo que demonstre a verdade da declaração ou verifique a genuinidade do documento

apresentado. Os passos de identificação e de autenticação podem ser vistos como barreiras que protegem o próprio procedimento – e, mais amplamente, os recursos da organização.

Isso mostra uma maneira pela qual as queixas de obstruções burocráticas podem ter certo viés que exagera o número de mazelas. O que é impedimento a uma parte envolvida com um procedimento administrativo pode ser uma proteção de direito ou de prerrogativa para outra parte. Pode-se esclarecer este enunciado geral com o exemplo simples da licença emitida por um órgão de prevenção e extinção de incêndios.

O dono de uma boate pode reclamar na mídia de que foi impedido de fazer seu negócio funcionar tão cedo quanto poderia (ou até quanto seus potenciais fregueses gostariam). Em contrapartida, raramente os cidadãos potencialmente protegidos de um risco aparecem na mídia defendendo a importância do licenciamento. Neste exemplo está bem visível qual parte envolvida com um procedimento administrativo se beneficia. Entretanto, muitos procedimentos são mais intrincados, de modo que os valores protegidos não são imediatamente transparentes.

#### 6.4.2 Rigidez

Considere-se agora o aspecto da rigidez das regras. Um exemplo bastante comum foi o de pagamentos de tributos e de taxas. Um estado, um município ou um órgão público (corpo de bombeiros, por exemplo) fazia um convênio com um banco, possivelmente aquele que oferecesse o serviço mais barato. Em consequência, obrigava os contribuintes a pagar somente naquele banco. Porém, sempre foi tecnicamente possível oferecer ao contribuinte a opção de escolher o banco de sua conveniência. O cerne da questão é que oferecê-la traria um gasto adicional para o setor público.

Isso ilustra um princípio geral no que concerne a rigidez. Muitas vezes é possível montar um procedimento mais flexível, que oferece ao usuário diversas opções. Uma dimensão da flexibilidade que se mostra atrativa é levar em conta diferenças de condições ou de situações dos membros de distintas camadas sociais; ou dos membros de grupos que tenham outras diferenças sociais relevantes (as quais seja legítimo considerar). Contudo, oferecer serviços diferenciados requer do Estado dedicar recursos materiais e funcionários para concretizar as diferenças de tratamento.

## 6.5 Flexibilidade se constrói com recursos

### 6.5.1 A necessidade de recursos

As dificuldades técnicas de desburocratizar o Estado como um todo (ou, pelo menos, em sua maior parte) incluem o número imenso de procedimentos a analisar e rever, as interconexões entre eles, a variedade de órgãos públicas e de suas atividades. O trabalho a fazer precisa ser duradouro, ultrapassando mandatos governamentais. Na falta dele faz-se desburocratização local, de aspectos que não se enraízem profundamente em outros – mudanças que não descaracterizem os procedimentos que se decidiu ignorar.

Esse trabalho também se sujeita ao princípio geral de que melhor qualidade tende a ser mais cara. Se algo não for mais caro, há um adicional de benefício que é fornecido de graça. Acontece; mas é muito raro, assim como achar notas de cem reais no chão. Em geral não ocorre porque contraria o princípio da prevalência da escassez nas circunstâncias dos afazeres humanos – como abreviava Milton Friedman, de que almoço grátis não existe (Friedman, 1975).

Em geral, quem quer prestar serviços de melhor qualidade precisa, sim, colocar mais recursos na produção destes serviços ou colocar recursos de melhor qualidade (em geral mais caros). Pela mesma razão, pode-se transformar os procedimentos administrativos, de modo a fazê-los melhores. Nisto consiste propriamente desburocratizar (inúmeros procedimentos e vários órgãos).

Mas a transformação requer dedicação de recursos também; não vem da varinha mágica da fada madrinha de economistas utópicos (varinha que chamam 'eficiência'). Eficiência fácil de conseguir e sem consumir recursos só existe nas economias de competição perfeita em sua forma pura ou idealizada, em que existe informação completa e gratuita.

Não há processos rotineiros de tornar algo eficiente; uma solução de eficiência surge da investigação metódica da situação concreta, combinada com imaginação inovadora (que é uma habilidade comparativamente rara). Por conseguinte, refraseando Milton Friedman e parodiando Al Gore, não existe 'governo' que funcione melhor e custe menos (Friedman, 1975; Gore, 1995).



### 6.5.2 Obstáculo financeiro

Ilustre-se com o aspecto de rigidez dos procedimentos burocráticos. Em termos técnicos, provavelmente a maioria poderia ser transformada em flexível. Um grande obstáculo nada tem a ver com a forma burocrática de administração; consiste em receita pública insuficiente para cobrir o custo de prestar um serviço confortável e ajustado às diferentes conveniências das diversas categorias sociais de cidadãos. Deve-se atentar que o problema de o Estado prestar serviços com eficácia e com qualidade tem natureza diferente do problema de restringir saldo orçamentário e trajetória de dívida pública.

Não cabe ao presente texto entrar na questão da importância relativa dos dois problemas nem nos juízos de valor a respeito disto. Há uma literatura extensa sobre orçamento e dívida pública; mas sucede que o tema do texto está ligado à maneira de o Estado funcionar. No que concerne a isto, cabe notar que não são o corte de gastos e a redução de mão de obra que vão fazer o Estado funcionar melhor.

Em particular, porque o Estado perde a mão de obra mais fácil de sair, os que podem ser despedidos facilmente e os que se aposentam. Em geral, saídas por este critério não se casam bem com as necessidades internas dos órgãos públicos. Essas saídas se espalham desorganizadamente pelos mais diversos órgãos, deixando-lhes com tarefas que não têm quem realize (ou tarefas que sejam realizadas por pessoas sem experiência e até sem formação escolar para elas).

Por exemplo, depois de perder os funcionários que tinham formação em direito administrativo, um departamento de pessoal adapta-se promovendo aos postos de mais responsabilidade servidores cuja formação é em direito privado. Aproveita o que tem. Mas a consequência é que os pareceres e as decisões destes passam a misturar instituições de contratos particulares com problemas de direito público.

Somente por coincidência feliz aposenta-se exatamente o funcionário que fazia o trabalho que um novo aplicativo de computador vai fazer. Ademais, se de fato for o caso que em geral os novos dispositivos técnicos vão melhorar a qualidade dos serviços, provavelmente o custo destes aumentará. Esta é, pelo menos, a previsão precavida (de que em economia não há milagre). Mirem-se no exemplo das técnicas e dos equipamentos de saúde, de farmácia e de medicina, onde houve um extraordinário progresso nas décadas recentes. O outro lado foi a grande elevação dos custos da saúde pública e privada.

Parte do aumento de custos virá pela necessidade de contratar novos funcionários, expertos em técnicas e em dispositivos digitais. Estes não serão baratos nem fáceis de encontrar. As técnicas da esfera digital tornaram-se muito elaboradas; por assim dizer, inacessíveis a meros ex-radiotécnicos autodidatas. Outra necessidade de custos será de expertos em segurança digital, pois os riscos são graves e aumentam quanto mais intensamente as organizações se conectem à internet e às comunicações telefônicas.

## 7 VALORIZANDO PROCEDIMENTOS

### 7.1 Ubiquidade e bivalência

Convém fazer uma defesa prévia desta subseção. É comum que raciocínios por analogia sejam mal vistos porque não são dedutivos. Mas é possível encontrar boas analogias, tanto quanto é possível construir maus raciocínios dedutivos. Os raciocínios por analogia são importantes nos campos dos afazeres humanos, inclusive em ciência e em tecnologia. Sobre isto, Mary Hesse escreveu sua obra clássica (Hesse, 1966; ver também Bunge, 1973, c. 6).

Há certa analogia instrutiva entre micróbios e procedimentos burocráticos. Os primeiros estão por toda a parte onde há vida; particularmente, inundam o ar em volta de qualquer ser humano, formam imensas populações em sua pele, sua boca, seus intestinos e outras partes do corpo (Sachs, 2007, p. 36). De modo semelhante, na vida dos humanos em sociedade, procedimentos burocráticos estão presentes em numerosas atividades humanas de quase todo tipo e em quase todo lugar – desde que realizadas no bojo de organizações não muito pequenas ou realizadas fora delas, mas patrocinadas por elas.

Outro aspecto frutífero da analogia diz respeito a que existem micróbios daninhos e micróbios benéficos (Sachs, 2007). Nos anos gloriosos da descoberta deles, sobretudo na segunda metade do século XIX, parecia que eles tinham somente papel maléfico (há uma história boa e breve em Waller, 2002). Foi quando se propagou a palavra ‘germe’, que ainda tem conotação pejorativa mais frequentemente. No que concerne a procedimentos burocráticos, chegaram os tempos de reconhecer-se que também podem ser prejudiciais ou benéficos (em vez de somente prejudiciais).

Um terceiro aspecto útil da analogia é que muitas vezes micróbios benéficos neutralizam micróbios maléficos, de modo que estes se tornam inofensivos. Em contrapartida,

a perda de certos micróbios pode levar outros a fazer mal (Sachs, 2007, p. 44, 46, ilustrando com a *Escherichia Coli*, uma famosa espécie de bactéria intestinal). Na administração, às vezes um procedimento pode neutralizar, amenizar ou melhorar outro.

## 7.2 Uma promessa de extinguir a burocracia

É instrutivo imaginar que o consultor em administração David Osborne conseguiu extinguir os procedimentos burocráticos em uma organização. Agora, os gerentes e os empregados foram liberados de seguir 'regras'. Por um lado, os gerentes estão livres para exercer pleno livre arbítrio no que exigir dos empregados, bem como nas penalidades e nas recompensas a dar. Também faz parte da autonomia gerencial escolher intensidades das penas e das recompensas.

Por outro lado, os empregados estão livres para fazer o que o gerente mandar ou admitir – estimulados por penalidades e recompensas que o gerente escolher a seu bel-prazer. Há um reinado dos incentivos. No entanto, isto também é evidente despotismo intraorganizacional. Mas ignore-se este aspecto. O principal é que não funcionaria de fato somente como um regime em que não se seguem 'regras'.

Para funcionar, precisaria de procedimentos para registrar hora a hora e dia a dia os atos dos empregados, bem como arquivar as informações e pô-las à disposição do gerente. Pois este, sendo ser humano, nem tem tanto poder de observação nem tem tão boa memória para lembrar precisamente esses atos. E é duvidoso que não haveria ordens escritas; se houvesse, é improvável que não fossem arquivadas em pastas devidamente organizadas.

Donde se conclui que essa liberação de gerentes seria, sim, acompanhada de procedimentos burocráticos. Teria aqueles que monitorassem o cumprimento de ordens pelos empregados, em que extensão estavam sendo cumpridas, com que esforço e com qual rapidez. Ao lado disso, seriam eliminados os procedimentos que protegessem os empregados dos excessos de domínio do gerente sobre estes. Enfim, como foi dito, haveria uma redistribuição de autoridade e de poder; mas de fato nem sequer tentaria extinguir a forma burocrática de organização.

## 7.3 Bivalência dos procedimentos burocráticos

### 7.3.1 Procedimentos burocráticos benéficos

Para encontrar-se algo, é preciso primeiro entreter a ideia de que pode existir. Por causa da conotação pejorativa do adjetivo, é pouco frequente que se considere a possibilidade de haver procedimentos burocráticos benéficos. No entanto, caso se entretenha a ideia, basta procurar um pouco para encontrar.

Por exemplo, condomínios residenciais costumam ter muita gente que entra e que sai ao longo do dia, boa parte não sendo de moradores. Também entram e saem muitas coisas, inclusive automóveis e caminhões de mudança. Em cidades médias e grandes, onde a preocupação com o crime de rua é forte, os moradores de um condomínio em geral apreciam que haja uma portaria e que esta siga certos procedimentos.

No campo de transportes públicos de passageiros, as empresas são bastante limitadas por procedimentos instituídos pelo poder público para proteger os interesses dos usuários. Tais procedimentos dizem respeito, por exemplo, a roteiro de viagem, a horário, a frequência da prestação do serviço e a qualidade do veículo. Para perceber a importância desses procedimentos, considerem-se casos em que são burlados (ilustrando com ônibus urbano).

Um com respeito a roteiro. Comumente, uma linha de ônibus não segue o trajeto mais rápido nem mais reto do ponto inicial ao ponto final; faz arroteios à direita ou à esquerda, penetrando em bairros que também precisam ser servidos. Ocasionalmente, um motorista toma a iniciativa pessoal de abreviar o trajeto para torná-lo mais rápido ou mais reto; todavia, dessa maneira, prejudica os passageiros dos bairros à margem, que se veem forçados a caminhar vários quarteirões.

Outro com respeito a horário e frequência. Comumente o número de passageiros atinge os picos diários em horas próximas aos momentos do início e do fim do expediente de trabalho, bem como na hora de almoço. Correspondentemente, as empresas põem um número grande de ônibus em operação nestes períodos. Porém, se depender de seu arbítrio, algumas delas baixam muito a frequência de ônibus no meio da manhã, no meio da tarde e à noite. Assim, nestes períodos, pode ser que os passageiros nos pontos de ônibus esperem 30 minutos para começar a fazer uma viagem de 15 minutos.

Em suma, há procedimentos burocráticos benéficos; em particular, podem ser úteis porque criam uma regularidade com a qual os usuários de certas atividades podem contar. Quando podem confiar que há ônibus sem demora no meio da manhã, algumas pessoas podem sair de casa a esta hora para fazer compras ou visitas. De modo similar, algumas empresas podem contratar pessoas para fazer entregas de encomendas a esta hora deslocando-se em ônibus. Procedimentos podem dar previsibilidade, o que motiva a criação de hábitos sociais e sua manutenção.

### 7.3.2 Procedimentos ambivalentes

Note-se, porém, que muitos procedimentos são ambivalentes; isto é, são benéficos para uma parte dos envolvidos e não são para outra. Nos exemplos, algumas empresas não têm lucro em determinadas horas do dia e em certos dias da semana. Embora lucrem no mês como um todo, às vezes escolhem aumentar os lucros por meio de burla aos procedimentos mencionados.

Ademais, em geral não há um catálogo ou um arquivo que se possa consultar para saber quais são os propósitos que um procedimento visa alcançar. Comumente, uma pessoa que depende deste (por exemplo, um usuário de uma atividade) tem de fazer uma conjectura e atribuir-lhe pelo menos um propósito. No entanto, há um grande risco de erro. Em parte, porque muitas vezes o usuário não conhece o procedimento inteiro, mas somente a parcela que vivenciou. E, em parte, porque quase sempre o procedimento procura conciliar vários objetivos (os quais podem ter certo grau de tensão entre si).

Refleta-se, por exemplo, sobre uma linha de ônibus cujo ponto inicial é em um bairro e cujo ponto final é no centro da cidade. Às vezes os moradores do bairro pensam que a linha é 'sua'; ou seja, que foi criada exclusivamente para atender a suas necessidades de ir ao centro. Por isso, ressentem-se de que 'percam tempo' quando o ônibus faz um arroteio por dentro de um bairro que está no meio da trajetória.

E pode ser que a própria empresa de ônibus tenha sede no bairro do ponto inicial (e talvez os donos ou dirigentes sejam moradores deste bairro). Isto explica porque os ônibus da linha começam a sabotar a entrada no bairro intermediário, desobedecendo à trajetória oficial.

No entanto, considere-se um possível problema da secretaria de transportes do município. Talvez nenhuma outra empresa aceite instalar uma linha servindo ao bairro intermediário, estimando que a receita a obter seria insatisfatória. Donde se conclui

que a formulação de procedimento requer certa conciliação de interesses divergentes das partes envolvidas. Ademais, em situações assim, é comum que nenhuma parte se sinta satisfeita com a solução encontrada. Assim, pode-se perceber que os problemas de prestar serviços à sociedade muitas vezes não são fáceis para os órgãos públicos.

#### 7.4 Dificuldade de desburocratizar

Como se pode perceber, um órgão público abriga e normalmente põe em movimento vários milhares de procedimentos burocráticos. Em algum estado com numerosos órgãos públicos, ou no poder executivo federal, há vários milhões de procedimentos burocráticos. Mas o imenso número não é o único aspecto relevante. Acontece também que esses procedimentos são muito específicos em conteúdo. Os protocolos de entrar em um quartel ou em uma escola estadual ou em uma universidade federal ou em um hospital ou em prédio do Banco Central são diferentes entre si.

Em consequência do imenso número de procedimentos e de sua variedade, desburocratizar ou aperfeiçoar o funcionamento dos órgãos públicos não é algo fácil e rápido de fazer. Certamente não é feito por determinadas reformas administrativas, aquelas que alteram as conexões entre órgãos públicos (ou entre compartimentos destes) mas não têm impacto significativo de reformar os procedimentos. Nem é feito simplesmente por aquelas que facilitam aos gerentes do setor público despedir funcionários, pois nem menor número de funcionários nem rotatividade deles altera o impacto dos procedimentos burocráticos existentes.

Entrementes, essas reformas são promovidas às vezes com a finalidade de facilitar o domínio do grupo político-partidário que assume o poder ou de facilitar corte da despesa pública. Qualquer destes fins tem pouca ou nenhuma interseção com a finalidade de melhorar a qualidade de funcionamento do Estado. Esta depende muito da qualidade dos procedimentos burocráticos (obviamente, também da qualidade e da competência da mão de obra, da qualidade e da competência dos dirigentes e gerentes, bem como da disponibilidade de recursos).

Há somente poucas e raras oportunidades de tentar desburocratizar afetando de uma vez e em massa milhares ou milhões de procedimentos burocráticos diferentes. Extinguir a exigência de reconhecimento de firma talvez tenha sido uma delas, pois cada processo administrativo comumente requer várias assinaturas de pessoas diferentes. Afora esses casos raros, o que se precisa fazer é analisar os procedimentos um por

um, procurando descobrir as finalidades de cada passo e a viabilidade de cortá-lo ou modificá-lo. É um trabalho típico de minúcias e pormenores.

Isso requer a existência de uma equipe especializada e dedicada inteiramente ao trabalho durante um período de tempo que ultrapassa a duração de alguns mandatos eletivos (Oliveira, 1984, p. 8). Logo, a criação de uma autarquia para fins de desburocratização parece ser um modo adequado de lidar com o problema. Perante uma possível objeção óbvia, cabe lembrar a máxima preferida de Milton Friedman (de que almoço grátis não existe). Traduzindo-a para o contexto, não existe desburocratização sem se incorrer nos custos de planejá-la e de implementá-la.

## 8 COMENTÁRIO FINAL

O eminente antropólogo Melville J. Herskovits escreveu que o ser humano é um ente de muitas facetas (Herskovits, 1948; 1952, p. 20). Pode-se dizer o mesmo do fenômeno burocrático, um componente muito importante da vida organizacional na civilização ocidental contemporânea. O fenômeno abrange a vida interna e as relações externas de cada organização que tenha uma estrutura administrativa burocrática, onde um corpo de funcionários põe em andamento (ou segue) procedimentos burocráticos.

O presente texto expõe as principais facetas do fenômeno, examinando noções básicas e mostrando características gerais da administração burocrática. Tendo em vista que os procedimentos burocráticos são ignorados em boa parte da literatura técnica, o texto dedica-lhes mais espaço. Mostra sua importância, em contraste com a informalidade – esta tende a ser pouco ou nada eficaz em certas atividades que tenham finalidade útil ou produtiva.

Também chama atenção para o aspecto de que a construção dos procedimentos burocráticos aplica o princípio da divisão do trabalho, que engendra eficiência. Além disto, os procedimentos servem para limitar o uso do poder e para poupar recursos perante certas tentações de desperdício, bem como são instrumento auxiliar na preservação da moralidade administrativa.

Não se incluiu nos propósitos do presente texto abordar eficiência. Porém, fazendo conjecturas nesta subseção final, pode-se lembrar que eficiência é um valor do âmbito de produção, não do âmbito de lidar com seres humanos e levar em consideração seus sentimentos, receios, aspirações e esperanças. Ou seja, é um valor frio, sem calor



humano. Por isso, não é à toa que certos procedimentos demorem ou incomodem ou irrite (ou sejam irracionais sob certas perspectivas). Eles foram feitos assim mesmo.

Talvez o caminho a seguir seja aperfeiçoar tais procedimentos, até mesmo descartando um tanto de eficiência em prol de um tanto de consideração por pessoas. Além disso, em geral os procedimentos são complexos, o que requereria muito mais trabalho de alta qualificação para desenhá-los do que comumente foi feito. Por isso, muitos deles têm defeitos de formulação. Outros estão desadaptados às mudanças de circunstâncias que o tempo traz.

A julgar pela experiência do dia a dia (embora esta seja um tanto temerária), há dezenas de milhares de procedimentos burocráticos portando falhas de desenho, estando deformados e rebuscados. Um remédio razoável é desburocratizar, trabalho que requer grande escala de atividade, pessoal especializado e horizonte de longo prazo. Sua finalidade é eliminar as disfunções, não a forma burocrática de organização. Por isso o presente texto propõe que se crie uma autarquia federal de desburocratização.

## REFERÊNCIAS

- ALBROW, Martin. **Bureaucracy**. London: Macmillan, 1970.
- BEETHAM, David. **Bureaucracy**. 2nd ed. Buckingham: Open University Press, 1996.
- BUNGE, Mario. The complexity of simplicity. **Journal of philosophy**, v. 59, n. 5. p. 113-135. Mar. 1962.
- \_\_\_\_\_. **Method, model and matter**. Dordrecht: D. Reidel, 1973.
- DOWNS, Anthony. **Inside bureaucracy**. Boston: Little, Brown, 1967.
- DUDLEY, Larkin S. Bureaucracy: perspectives. *In*: BERMAN, Evan M.; RABIN, Jack. (Ed.) **Encyclopedia of public administration and public policy**. 2nd ed. Boca Raton: CRC Press, 2008. p. 221-224.
- FRIEDMAN, Milton. **There's no such thing as a free lunch**. LaSalle: Open Court, 1975.
- GERTH, H. H.; WRIGHT MILLS, C. (Ed.) **From Max Weber: essays in sociology**. New York: Oxford University Press, 1946.
- GIBBONS, Robert. Incentives in Organizations. **Journal of economic perspectives**, v. 12, n. 4. p. 115-132. Autumn 1998.

GORE, Al. **Common sense government**: works better and costs less. New York: Random House, 1995.

HARE, Robert. White-collar psychopaths. *In*: HARE, Robert. **Without conscience**: the disturbing world of the psychopaths among us. New York: Guilford Press, 1993. c. 7. p. 102-123.

HERSKOVITS, Melville J. **Man and his works**. New York: Alfred A. Knopf, 1948.

\_\_\_\_\_. **El hombre y sus obras**. México: Fondo de cultura económica, 1952.

HESSE, Mary. **Models and analogies in science**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1966.

HOLMSTRÖM, Bengt; MILGROM, Paul. The firm as an incentive system. **American economic review**, v. 84, n. 4. p. 972-991. Sep. 1994.

JONES, Archer. **The art of war in the Western world**. Urbana: University of Illinois Press, 2001.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. **Atlas do Estado brasileiro**: uma análise multidimensional da burocracia pública em duas décadas (1995-2016). Brasília: Ipea, 2018.

MEIER, Kenneth J. **Regulation**: politics, bureaucracy, and economics. New York: St. Martin's, 1985.

MELO, Valdir. **Conjecturas instruídas e juízos factuais**: um elemento da fundamentação de propostas de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2510).

MILL, John Stuart. **Considerations on representative government**. New York: Harper & Brothers, 1867.

NORMAN, Donald A. **Living with complexity**. Cambridge: MIT Press, 2011.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e. **Desburocratização e democracia**. Campinas: Papirus, 1984.

OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter. **Banishing bureaucracy**. New York: Plume, 1997.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. 4. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021.

PERRY, James L. Merit pay in the public sector: the case for a failure of theory. **Review of public personnel administration**, v. 7, n. 1. p. 57-69. Fall 1986.

PETERS, Tom; WATERMAN Jr., Robert. **In search of excellence**. London: Harper Collins Business, 1995.

PFEFFER, Jeffrey. Does human resources have a future? *In*: ULRICH, Dave; LOSEY, Michael R.; LAKE, Gerry (Ed). **Tomorrow's HR management**: 48 thought leaders call for change. New York: John Wiley, 1997. p. 190-196.

PITELIS, Christos. **Market and non-market hierarchies**. Oxford: Blackwell, 1991.

SACHS, Jessica Snyder. **Good germs, bad germs**. New York: Hill and Wang, 2007.

SCHNEIER, Bruce. **Data and Goliath**: the hidden battles to collect your data and control your world. New York: W. W. Norton, 2015.

\_\_\_\_\_. **We have root**: even more advice from Schneier on security. Indianapolis: Wiley, 2019.

SHERA, Jesse H.; EGAN, Margaret E. **Catálogo sistemático**: princípios básicos e utilização. Brasília: Universidade de Brasília, 1969.

SIMON, Robert I. **Bad men do what good men dream**. Washington, DC: American Psychiatric Press, 1996.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. v. I. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOWELL, Thomas. **Knowledge and decisions**. New York: Basic Books, 1980.

STIGLER, George. The economics of conflict of interest. **Journal of political economy**, v. 75, n. 1. p. 100-101. Feb. 1967.

WALLER, John. **The discovery of the germ**. New York: Columbia University Press, 2002.

WILLOUGHBY, W. F. **The government of modern states**. Rev. ed. New York: D. Appleton-Century, 1936.

WILSON, James Q. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. United States: Basic Books, 2000.

WINDH, Jennifer C. Payments security: as strong as the weakest link. **EconSouth**. p. 18-21. 3rd. Quarter 2011.

ZUBOFF, Shoshana. **Capitalismo de Vigilância**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2021.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

### Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

### Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

**Missão do Ipea**  
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro  
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria  
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

