

# Direito Administrativo: Transformações e Tendências

Organização: Thiago Marrara

2014

Alexandre Santos de Aragão

Bernardo Strobel Guimarães

Carlos Ari Sunfeld

Daniel Wunder Hachem

Egon Bockmann Moreira

Frédéric Colin

Gustavo Just

Hidemberg Alves da Frota

Irene Patrícia Nohara

José dos Santos Carvalho Filho

Luciane Moessa de Souza

Luis Manuel Fonseca Pires

Luiza Ferreira Campos

Marta Nunes da Costa

Rafael Valim

Saulo Lindorfer Pivetta

Sérgio Guerra

Vasco Pereira da Silva

Wallace Paiva Martins Junior

**DIREITO ADMINISTRATIVO:  
TRANSFORMAÇÕES E TENDÊNCIAS**

© ALMEDINA, 2014

ORGANIZADOR: Thiago Marrara

DIAGRAMAÇÃO: Edições Almedina, S.A.

DESIGN DE CAPA: FBA.

ISBN: 978-856-31-8265-4

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Marrara, Thiago

Direito administrativo : transformações e  
tendências / Thiago Marrara. – 1. ed. –

São Paulo : Almedina, 2014.

Bibliografia.

ISBN 978-85-63182-65-4

1. Direito administrativo 2. Direito  
administrativo - Brasil I. Título.

14-06811

CDU-35

---

Índices para catálogo sistemático:

I. Direito administrativo 35

Este livro segue as regras do novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1990).

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro, protegido por copyright, pode ser reproduzida, armazenada ou transmitida de alguma forma ou por algum meio, seja eletrônico ou mecânico, inclusive fotocópia, gravação ou qualquer sistema de armazenagem de informações, sem a permissão expressa e por escrito da editora.

Julho, 2014

EDITORA: Almedina Brasil

Rua Maria Paula, 122, Cj. 207/209 | Bela Vista | 01319-000 São Paulo | Brasil

editora@almedina.com.br

www.almedina.com.br

# BUROCRACIA REFLEXIVA

IRENE PATRÍCIA NOHARA

## 1. Considerações Introdutórias

O presente ensaio, escrito para a obra sobre tendências e transformações de Direito Administrativo, organizada pelo estimado Thiago Marrara, objetiva refletir criticamente sobre os propósitos pretensamente *desburocratizadores* da última Reforma Administrativa brasileira (da década de noventa), e simultaneamente defender o arejamento da burocracia com os desafios da pós-modernidade, a partir da construção de uma proposta de *burocracia reflexiva*.

Espera-se contribuir para a análise das complexidades e vicissitudes que o modelo burocrático enfrenta em face dos desafios da sociedade contemporânea e também advertir que muitos dos valores prezados pelo Direito Administrativo jamais serão alcançados com a implosão dos pressupostos burocráticos, mormente àqueles que direcionam as práxis administrativas à especialização, ao profissionalismo e à meritocracia, o que se relaciona ao legado do princípio republicano.

Por conseguinte, haverá o esclarecimento de que existem diversas nuances de propostas por detrás da singela pretensão de “desburocratização”, desde proposições afinadas com a noção defendida de *burocracia reflexiva*, como, por exemplo, aquelas que se encontram na doutrina portuguesa, até, no outro extremo, as que se orientam ao desmonte do regime jurídico administrativo e que mascaram, a partir de um discurso supostamente modernizante, a intensão de colonização do público pelo privado, por meio da difusão irrefletida de uma noção de subsidiariedade ou mesmo pela defesa da flexibilização dos controles e conseqüente *fuga ao direito privado*. Estas últimas concepções são inspiradas em grande parte no gerencialismo (*managerialism*) do *Common Law*.

Apesar de todas as críticas que serão feitas a seguir, acredita-se ser possível adaptar a burocracia às novas demandas de uma sociedade em rápida transformação e também preservar aquilo que ela trouxe de positivo à eficiência das instâncias organizacionais públicas, sendo, portanto, exigido do Estado Democrático de Direito muito mais do que um funcionamento industrial,<sup>1</sup> daí a defesa pela existência de uma *burocracia reflexiva*.

## 2. Modelo burocrático e Direito Administrativo

O desenvolvimento das economias monetárias e o crescimento e a expansão das tarefas administrativas do Estado moderno foram fatores que demonstraram a superioridade técnica da burocracia em relação às práticas patrimonialistas vigorantes até então.

A formação da burocracia representa um avanço significativo em relação às outras estruturas de poder ou tipos de domínio (*Herrschaft* – Weber) existentes. Dentro da abordagem weberiana, os domínios legítimos subdividem-se em: *carismático*, *tradicional* e *legal-burocrático*.

O *domínio carismático* seria o legitimado pela suposição de que o líder possuiria poderes ou qualidades excepcionais, o que justificaria a presença de discípulos no aparelho administrativo. É a dominação exercida, por exemplo, pelo profeta, o herói-guerreiro ou o grande demagogo.

Para a continuidade desse tipo de domínio é imprescindível que haja a atuação ininterrupta do quadro no sentido da execução e submissão às ordenações do líder, proclamadas de forma pessoal e geralmente irracional, isto é, não dialogada ou impositiva (não reflexiva).

O *domínio tradicional*, por sua vez, constitui-se pela crença em regras e poderes antigos e imutáveis. O quadro administrativo é composto por servidores públicos comparáveis a súditos, que respeitam deveres, sendo o poder confinado numa área estritamente firmada pela tradição ou pela graça ou arbítrio, na qual o patriarca age de acordo com pontos de vista pessoais, baseados em simpatias ou antipatias. Ele possui uma dimensão patrimonial e a seleção do pessoal não é feita com base em critérios impessoais, tampouco existe a noção de competência objetivamente delimitada.

Já o *domínio racional-legal* é o que obedece à regra estatuída, que submete também quem ordena. Os estatutos contemplam regras de com-

<sup>1</sup> Note-se que as prerrogativas pós-fordistas de reestruturação produtiva da economia mundial integrada também inspiraram as propostas gerencialistas, mas a presente abordagem, conforme será exposto, apresenta outras soluções para o problema do “burocratismo”.

petência determinadas pela utilidade objetiva ou por especialização nas atividades. As condições de trabalho compreendem a ascensão funcional e a remuneração é feita em função da hierarquia do cargo, com a previsão legal de um sistema de carreiras. Neste modelo, denominado de *burocrático*, a base de funcionamento técnico é a hierarquia do serviço, que deve ser realizado de forma impessoal, segundo regras racionais, objetivando-se afastar o arbítrio ou o capricho.

São atributos da burocracia moderna, conforme ideário weberiano: (1) o caráter legal das normas e regulamentos; (2) o caráter formal das comunicações, baseadas em documentos e atas, cujo original ou rascunho é guardado para controle; (3) a racionalidade e a divisão do trabalho; (4) a impessoalidade nas relações; (5) a hierarquia entre autoridades; (6) as rotinas e procedimentos padronizados; (7) as competências técnicas e meritocráticas; (8) a especialização e profissionalização; e (9) a previsibilidade do funcionamento.

Tais características da burocracia moderna são indissociáveis dos institutos do Direito Administrativo, conforme sua atual conformação; pois a sistemática do Direito Administrativo tradicional contempla: obediência à legalidade administrativa, sendo disseminada a publicidade de atos e contratos que devem ser arquivados em ordem cronológica na repartição; hierarquia, com os poderes dela decorrentes: ordenar, fiscalizar, punir, avocar e delegar atribuições; rotinas e procedimentos padronizados, sendo a competência técnica e meritocrática averiguada principalmente no ingresso por concurso público, o que resguarda especialização e profissionalização das carreiras públicas.

Diferentemente do que é disseminado pelo *senso comum*, a racionalidade burocrática relaciona-se com a adequação dos meios em busca do máximo de *eficiência*, pois, conforme expõe Weber:

A empresa capitalista moderna fundamenta-se inteiramente sobretudo no cálculo. Para sua existência, ela requer uma justiça e uma administração, cujo funcionamento, pelo menos em princípio, possa ser racionalmente calculado por normas gerais fixas, do mesmo modo que se calcula o rendimento provável de uma máquina.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. p. 530.

Além das mencionadas *forças*, o modelo burocrático apresenta também algumas *fragilidades*. Primeiramente, pode-se mencionar o evidente **engessamento** que tal visão de rotinas padronizadas<sup>3</sup> provoca, principalmente diante da demanda de celeridade própria da sociedade pós-moderna.

Com o fim da chamada Era Industrial, em que predominou a mecanização da produção e das relações de trabalho, houve a passagem para uma economia mais direcionada aos serviços. É comum a alusão do momento presente como sendo a Sociedade de Informação, em que o conhecimento passa a ser o fator de estruturação das relações econômicas. Assim, tal movimento repercute sobre a própria estruturação das atividades do Poder Público,<sup>4</sup> sendo dele demandada uma nova forma de funcionamento.

Outro aspecto que sofre os impactos destas transformações da Sociedade de Informação é a hierarquia nas relações de trabalho. A rigidez da **hierarquia** nos comandos não permite o pleno desabrochar do consenso e, conseqüentemente, dos valores democráticos, por isso será proposta a inserção de uma ação mais reflexiva da burocracia, também no sentido de menos autoritária, isto é, mais “dialogada” ou “consensual”.

Por fim, existe um aspecto que não foi desprezado por Max Weber, qual seja: a **ausência de transparência**, pois, tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público: a burocracia oculta, na medida do possível, o seu saber e o seu fazer crítica, uma vez que “toda burocracia procura aumentar mais ainda a superioridade do profissional instruído ao guardar segredos sobre seus conhecimentos e intenções”.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Em pesquisa empírica realizada para o *Projeto Pensando o Direito*, sob a temática Gestão da Força de Trabalho entre os Entes Federativos da Administração Pública, 15% dos servidores participantes identificam como fator de insatisfação com as condições do trabalho no setor público: “a rotina desestimulante”.

<sup>4</sup> Ainda mais porque o Estado brasileiro titularizou serviços, considerados públicos, e, das atividades econômicas de produção, ele acaba ficando com algumas especificadas na Constituição e que desempenha quando há: imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

<sup>5</sup> WEBER, Max. Op. cit. p. 225.

### 3. Vicissitudes do modelo gerencial proposto pela última Reforma Administrativa

O *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* (PDRAE), apresentando no Brasil ao ensejo da Reforma Administrativa da década de 90, objetivou substituir o modelo burocrático pelo gerencial. Procurou-se modificar o papel do Estado de prestador direto de serviços públicos para gerenciador de inúmeras atividades que seriam progressivamente transferidas ao setor privado, num movimento expressivo de privatização ou desestatização.

O modelo gerencial foi tido como uma solução para o dito “esgotamento” do modelo burocrático e, segundo Abrúcio,<sup>6</sup> tomou por base o denominado *managerialism* (gerencialismo<sup>7</sup>) ou *public management*.

Com inspiração no sistema do *Common Law*, a proposta foi repleta de elementos extraídos do vocabulário comum à governança global (*global governance*). O discurso oficial utilizou-se da governança no sentido de “capacidade de governo do Estado”, focalizando a burocracia estatal como causa da ineficiência na implementação de políticas públicas.<sup>8</sup>

O PDRAE defendeu a transição programada de “um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão”.

Uma diferença marcante entre o modelo burocrático e o gerencial é identificada na *forma de controle*, que, conforme proposta do PDRAE, deixa de se basear nos processos, para se concentrar nos resultados. Dentro do vocabulário empregado, objetivou-se mudar o modelo burocrático, centrado em regras (*rule-based accountability*) para uma noção de gestão pelo desempenho/resultado (*performance based accountability*).

Os meios mencionados para o alcance de tal finalidade foram: (1) a definição precisa dos objetivos que o administrador deverá alcançar em sua unidade; (2) a garantia da autonomia do administrador na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à dis-

<sup>6</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. *Cadernos Enap*, Brasília, nº 10, p. 7, 1997.

<sup>7</sup> O gerencialismo teve inequívoca inspiração no ideário defendido pelos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

<sup>8</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 80.

posição, na persecução dos objetivos contratados; e (3) o controle *a posteriori* dos resultados.

No tocante à estrutura organizacional, o plano apregoou a “descentralização” e a redução de níveis hierárquicos, afirmando-se o desejo de que a administração pública fosse permeável à maior participação da sociedade civil, para descolar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

Ora, alguns problemas da burocracia identificados pelo PDRAE estão corretos, isto é, existe mesmo a necessidade de se **repensar a hierarquia**, de refinar também a questão do atendimento das **necessidades coletivas** como a finalidade primordial que justifica a própria existência do Estado; contudo, diversos dos *meios* sugeridos são, a nosso ver, equivocados, uma vez que amesquinham os objetivos maiores do Estado brasileiro, conforme o conteúdo democrático e de cidadania da Constituição de 1988.

Primeiramente, pode-se observar que a proposta foi essencialmente *deslegitimadora* do regime jurídico administrativo, uma vez que propugna conferir autonomia de gestão ao administrador no tocante aos recursos humanos, materiais e financeiros.

Trata-se da própria antítese das noções de legalidade, controle administrativo e também de indisponibilidade dos interesses públicos. A suposta autonomia no tocante à gestão dos recursos humanos pretendia ser viabilizada, basicamente, a partir de três expedientes: (1) a estruturação do *contrato de gestão*, que objetivou aumentar a autonomia gerencial; (2) a tentativa de *flexibilização do regime da estabilidade*, a partir da inserção de duas hipóteses de perda do cargo: em procedimento de avaliação periódica de desempenho, previsto em lei complementar, e no caso de os gastos com o pessoal excederem os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal; e (3) o intento fracassado, haja vista o reconhecimento de vício formal de inconstitucionalidade pela ADI 2135-4, de proliferação das *contratações celetistas* (baseadas em regime “privado”)<sup>9</sup> na Administração Direta, autárquica e fundacional.

O contrato de gestão acabou não alcançando a aplicabilidade que foi engendrada inicialmente pelo PDRAE. A perda do cargo por procedimento de avaliação periódica de desempenho, de acordo com a lei complemen-

<sup>9</sup> Na verdade, não se pode considerar o regime celetista como privado, mas social. Mas é a contratação que permeia as relações privadas, sendo diferente do regime estatutário, que rege as carreiras públicas.

tar, distorceu o objetivo mais construtivo da avaliação de desempenho, que é *estimular* o desenvolvimento potencial dos servidores, dentro de uma cultura de avaliação de rendimento e de discussão de metas, porquanto a tônica da previsão constitucional foi o caráter punitivo.

Uma cultura organizacional que prima pela evolução constante deve construir um procedimento de avaliação de desempenho equilibrado e capaz de inserir o servidor dentro dos objetivos institucionais, o que promove sentido de orientação e contextualização, bem como engendrar um sistema de ascensão e progressão funcionais pautado em critérios mais objetivos, estimulando o incremento de habilidades e competências mediante práticas meritocráticas.

No entanto, expõe Emerson Gabardo que o modelo gerencial não se voltou, na prática, à valorização do aparato humano na Administração, pois a real preocupação concentrou-se no ajuste do déficit público com a finalidade de controle inflacionário, sendo todas as outras finalidades meramente acessórias ou simbólicas para legitimar a finalidade principal.<sup>10</sup>

Também não há no Direito Administrativo tal liberdade na utilização dos recursos materiais e financeiros do Poder Público, que são controlados, prévia e concomitantemente, tanto pelos órgãos fiscalizatórios externos como pelo sistema de controle interno. A nosso ver, para que sejam viabilizadas as contemporâneas noções de *prevenção* e *precaução* na ação do Poder Público, faz-se necessário que o controle seja permanente, e não algo localizado tão-somente no final dos procedimentos, o que pode gerar para o Poder Público problemas de mais difícil solução.

A ideia de dar um “voto de confiança” ao gestor e simultaneamente liberdade para utilização de recursos, vinculada a uma prestação de contas no momento final, é mais adequada à atividade pública de *fomento* ou de *desenvolvimento de projetos* com verbas governamentais, mas não se encaixa bem à realidade das atividades típicas, que demandam o exercício de Poderes do Estado, sendo problemático delegar tais atribuições a pessoas que não tenham vínculo estatutário, como já reconheceram os Tribunais Superiores<sup>11</sup> brasileiros.

<sup>10</sup> GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 66-67.

<sup>11</sup> ADI 1717, DJ 28.03.2003. p. 61, houve reconhecimento da indelegabilidade do poder de polícia. Na ADIMC 2.310-1, o STF concedeu liminar para suspender a eficácia do art. 1º, da

O problema da sobreposição do modelo alienígena é que os valores presentes na proposta da burocracia não se consolidaram, na prática, no caso brasileiro, e já se fala em seu pretenso “esgotamento”.

Basta que se reflita que foi contemporânea da discussão da Reforma Administrativa a criação das leis de processo gerais das Administrações Públicas brasileiras, o que significa que antes do final da década de 90 não havia no Brasil sequer regramentos genéricos sobre os direitos dos administrados diante dos procedimentos administrativos e já se fala na substituição dos controles de procedimentos por um controle focado nos resultados.

Ademais, o calcanhar de Aquiles dessa proposta de mitigação dos controles procedimentais e foco exclusivo nos fins é acreditar que a flexibilização “em si” seja muito positiva.

Se houver a liberdade conferida à figura de um gestor para manejar recursos financeiros, materiais e humanos, havendo a prestação de contas apenas num momento posterior ao desenvolvimento das atividades, ocorrem, no mínimo, as seguintes vicissitudes: (a) os administrados não poderão utilizar os prazos, direitos e recursos previstos nas leis de processo administrativo, que compreendem controles sobre os procedimentos; (b) se o gestor-administrador é o líder que gerencia com liberdade “recursos humanos”, pode haver limitações ao consenso dialogado<sup>12</sup> e o retorno de alguns aspectos de personalidade pré-burocráticos, abrindo-se espaço maior para as relações irracionais baseadas precipuamente em simpatias e antipatias; e (c) os fins não justificam os meios, pois, conforme conhecida frase de Recaséns Siches: “o emprego de meios perversos a serviço de fins justos, priva os fins de sua bondade originária e os prostitui”.<sup>13</sup>

No Direito Administrativo, os meios são, em variadas circunstâncias, importantes *garantias* que asseguram respeito ao cumprimento de

Lei nº 9.986/00, reconhecendo que as atividades desempenhadas pelas agências reguladoras são incompatíveis com o regime do emprego público.

<sup>12</sup> Paes de Paula identifica que o modelo gerencial apresenta-se participativo no discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório e na construção de canais de participação popular. Ver. PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 41.

<sup>13</sup> SICHES, Luis Recaséns. *Introducción al estudio del derecho*. 2. ed. México: Porrúa, 1972. p. 257.

princípios como igualdade, legalidade e correto emprego das verbas públicas.

O foco nos resultados tem o condão de provocar a tentativa de mascaramento de manejos distorcidos de materiais e receitas que não são disponíveis, pois são verbas e bens públicos.

Vamos supor que haja o inadequado manejo das verbas e bens, no momento da prestação de contas, o gestor tenderá a produzir uma versão final que esconda o emprego errado, com o intuito de se livrar da identificação dos equívocos. Essa possibilidade pode ser evitada ou mitigada caso haja um sistema de controle<sup>14</sup> preventivo e concomitante, pautado na correta e permanente orientação no emprego de bens e receitas públicas.

Ademais, entendemos que os cidadãos-administrados merecem transparência na ação pública. Este também é um dos motivos que fazem com que a ideia de “cidadão-cliente” (aquele que recebe uma prestação final satisfatória) seja bastante superficial. A cidadania é um *status* que envolve não só ser destinatário de uma prestação do Estado, como se fosse mero “consumidor” de um serviço público, mas compreende a possibilidade de participar da formação da vontade estatal e da estratégia de cumprimento das políticas públicas.

Existem, ainda, atividades estatais cuja eficiência jamais poderá ser mensurada a partir da satisfação do destinatário, como, por exemplo, o cumprimento de determinações de poder de polícia, nas quais o indivíduo terá o exercício da propriedade ou da liberdade restringido em nome do bem-estar comum. Logo, nesta seara, quanto *mais eficiente* a ação estatal, muito provavelmente *menos satisfeito* ficará o cidadão-administrado.

Em suma, as soluções simplistas, supostamente pragmáticas, não são, no mais das hipóteses, as mais éticas do ponto de vista: do controle e da evolução das instâncias organizacionais rumo a uma cultura de impessoalidade, moralidade e respeito aos princípios republicano e democrático.

Por conta desta constatação, defendemos que alguns valores da burocracia são bastante compatíveis com a disciplina constitucional da Administração Pública e merecem prosperar, o que não significa que não haja

<sup>14</sup> Montesquieu já defendia que o controle é essencial, pois a ação humana tende a ir até o momento que encontra limites, *in verbis*: “é uma experiência eterna a de que todo homem que tem poder tende a abusar dele; ele vai até onde encontra limites”. Se os limites forem “encontrados” só *a posteriori*, é muito provável que se multipliquem os abusos.

a necessidade de sofrerem adaptações que calibrem seu funcionamento com as demandas de uma sociedade democrática e Contemporânea, o que será exposto na proposta de *burocracia reflexiva*.

#### 4. Os vários sentidos de uma pretensa “desburocratização”

A expressão “desburocratização” é um conceito polissêmico, que pode traduzir propostas bastante diversificadas sob o mesmo termo. Por isso, sempre que se menciona *desburocratização* é necessário que o emissor da fala especifique o que quer significar quando propugna um discurso favorável ou desfavorável, para evitar compreensões equivocadas.

Rigorosamente falando, deve-se deixar claro que pretender “modernizar a partir de uma proposta de desburocratização” acaba sendo, do ponto de vista científico, um contrassenso, pois a modernidade firma-se com a Revolução Industrial, sendo este o pano de fundo weberiano de construção das formulações burocráticas, para que o capitalismo se modifique a partir de estruturas organizacionais mais eficientes e controláveis.

Mesmo que se especifique que a pretensão de modernização não se relaciona propriamente com a Modernidade, mas que significa, por exemplo, “avanço”, “progresso” ou “evolução”, ainda assim é uma afirmação problemática, pois estas são noções difusas<sup>15</sup>, relativas, e que foram postas em xeque nas abordagens contemporâneas dos riscos civilizacionais que o suposto “progresso” provocou em termos de disseminação da barbárie, sobretudo no século XX.

Também vale a pena mencionar, neste ponto, a observação de Gilberto Bercovici, com inspiração em Celso Furtado, segundo a qual a *modernização* pode não implicar em avanço rumo ao desenvolvimento, *in verbis*:

Quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização. Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre a assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Embora possa haver taxas elevadas de

<sup>15</sup> Importante distinguir conceito jurídico indeterminado ou difuso, que é o vago, do conceito ambíguo ou polissêmico, pois este último contempla vários sentidos, que tanto podem ser sentidos precisos como vagos.

crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população.<sup>16</sup>

Outrossim, é necessário combater a indistinção que existe, no senso comum, entre: *burocracia* e *burocratização*. Não se confundem as deturpações patológicas do burocratismo com o modelo burocrático em si, conforme constatação de Raymundo Faoro:

Há a burocracia, expressão formal do domínio racional, própria do Estado e da empresa modernos, e o estamento burocrático, que nasce do patrimonialismo e se perpetua noutro tipo social, capaz de absorver e adotar as técnicas deste, como meras técnicas. Daí seu caráter não transitório. Na conversão do adjetivo em substantivo se trocam as realidades, num jogo de palavras fértil em equívocos.<sup>17</sup>

A mencionada utilização das técnicas burocráticas para finalidades “pré-burocráticas”, isto é, personalistas e patrimoniais de um “estamento burocrático”, atribui às organizações apenas uma fachada ou um verniz de burocracia.

Tal fenômeno é também retratado com maestria por Franz Kafka. Na obra *O Castelo*, que completa o “trio de ferro” kafkiano, com *O Processo* e *Metamorfose*, há alusão constante dos valores burocráticos: da formalização, da impessoalidade e da hierarquia funcional, como meras justificativas dadas para a distorção prática dos objetivos da burocracia.

Por meio da ficção, Kafka retrata algo bastante corriqueiro nas repartições (ou, nas palavras de Walter Benjamin, “distorções precisas” kafkianas): ao que o protagonista da trama K. descobre que suas funções não eram necessárias, ele se direciona ao prefeito, buscando esclarecimentos. Entretanto, a dinâmica das organizações do entorno do castelo desenvolve-se de tal forma que, ainda que se descubram erros na comunicação entre repartições, os funcionários preferem *retroalimentar* o sistema por meio de processos absolutamente ineficazes em vez de por em xeque a preci-

<sup>16</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 53.

<sup>17</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. p. 368.

são dos comandos superiores ou mesmo a justeza de funcionamento do “aparelho”.

Trata-se de postura que provoca a *multiplicação infinita* do erro administrativo, dando a impressão de que mesmo que se vença a falta de transparência nas instâncias burocráticas, com a investigação laboriosa de documentos oficiais, ainda assim, a autoridade tenderá a resolver a questão de uma forma caprichosa e imprevisível, o que torna a suposta referência a uma normatividade superior algo arbitrário.

Conforme o relato de Olga, uma das personagens, “as pessoas são muito lentas no castelo, e o pior é que nunca se sabe o que significa essa lentidão; pode significar que a coisa está em andamento, mas pode também significar que o trâmite oficial ainda nem começou”, “temos aqui um provérbio: *decisões administrativas são tímidas como as jovens*”, ao que rebate astuciosamente K.: “e as decisões podem ter ainda outras propriedades em comum com as jovens”.<sup>18</sup>

Este sugestivo diálogo é interpretado por Walter Benjamin, no contexto da obra analisada, da seguinte forma: as decisões administrativas são, no fundo, *devassas* como as moças do entorno do Castelo, pois “podem servir a tudo”.<sup>19</sup> Trata-se do próprio desvirtuamento da utilização do racionalismo e da abstração, feito para encobrir arbítrios e caprichos concretos, sendo este o contexto em que a *burocracia* se transforma em *burocratismo*, ou seja: quando são deixados de lado valores como previsibilidade, tecnicidade, controle pela normatividade e, conseqüentemente, meritocracia.

Portanto, entendemos que em vez de fazer ruir o modelo burocrático como um todo, diante das distorções que ocorrem, faz-se necessário aperfeiçoar as práticas burocráticas por meio do combate às suas vicissitudes mais comuns.

Por este motivo, não concordamos com a proposta de desburocratização tal qual formulada pelo modelo gerencial contido no *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*, que teve como pano de fundo as medidas de ajuste fiscal determinadas por organismos financeiros internacionais no período auge da influência neoliberal sobre a América Latina.

<sup>18</sup> KAFKA, Franz. *O Castelo*. Tradução de Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 200.

<sup>19</sup> BENJAMIN, Walter. *Magia e Técnica, Arte e Política: ensaios sobre literatura e história cultural*. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 141.

O Brasil não completou sua transição para um sistema em que os valores de meritocracia e profissionalismo estão disseminados e incorporados às práticas administrativas.

Ademais, a Constituição de 1988 permanece em vigor, prevendo um regime jurídico público para a ação administrativa no qual há concursos públicos de ingresso tanto em cargos como nos empregos públicos, impessoalidade e indisponibilidade no uso dos bens e recursos públicos, a partir da previsão de controles: preventivos, concomitantes e posteriores, o que é contrário a grande parte das propostas gerenciais, conforme demonstrado.

Por outro lado, existem algumas questões da burocracia que merecem aperfeiçoamentos, por isso, concordamos com o sentido dado por Canotilho e Vital Moreira de “evitar a burocratização”.

Para os mencionados autores portugueses, *evitar a burocratização* requer:

- (a) eliminação do dualismo entre o Estado (classe política, burocracia e funcionalismo) e a ‘sociedade civil’, mediante a abertura das estruturas organizatórias aos contatos imediatos, informais e frequentes com os cidadãos que precisem recorrer aos serviços administrativos;
- (b) inadmissibilidade de uma ‘burocracia administrativa’, considerada como entidade substancial, impessoal e hierarquizada, com interesses próprios, alheios à legitimação democrática, divorciados dos interesses das populações, geradoras de vícios imanentes às estruturas burocráticas, como ‘mentalidade de especialistas’, rotina e demora na resolução dos assuntos do cidadão, compadrio na seleção de pessoal etc.;
- (c) transparência no procedimento de atuação e decisão dos serviços administrativos.<sup>20</sup>

Portanto, caso se chame esta última reflexão de “desburocratização”, trata-se de proposta com a qual concordamos, o que é muito diferente da formulação de desburocratização presente no modelo gerencial,<sup>21</sup> que pre-

<sup>20</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. p. 927.

<sup>21</sup> Já estava presente na época, inclusive da ditadura militar brasileira, a noção de desburocratização, propugnada por Hélio Beltrão, que adiantava uma tendência de ampliar a

tendeu, sem sucesso, transformar autarquias e fundações que possuiriam poder de Estado em agências *autônomas* administradas, com liberdade, por meio de contratos de gestão, disseminando contrações celetistas na Administração Pública Direta, autárquica e fundacional, que foram posteriormente barradas por decisão do Supremo Tribunal Federal.<sup>22</sup>

### 5. Por uma burocracia reflexiva

Antes de se partir para a proposta de burocracia reflexiva, faz-se necessário contextualizar o cenário de rápidas transformações sociais que demandam das instâncias organizacionais públicas e privadas adaptações. Existem diversas leituras que são feitas do momento atual, chamado de sociedade contemporânea, pós-modernidade, modernidade reflexiva, líquida ou mesmo de sociedade de risco (*Risikogesellschaft*).

O século XXI iniciou-se abalado por grandes incertezas ante a dissolução de pontos de apoio que garantiam segurança às estruturas organizacionais, tais como: a soberania do Estado Nacional, o princípio do desempenho como vetor do desenvolvimento social e a crença no progresso por meio da ciência e da tecnologia.

Diante das modificações provocadas contemporaneamente por meio da indústria química, da microeletrônica, da tecnologia nuclear e das manipulações genéticas, e o maior grau de integração das economias mundiais, o universo do risco foi ampliado e a humanidade confrontada com a necessidade de reflexão acerca de um potencial de ameaça tradicionalmente inimaginável, que desafia as categorias até então utilizadas para o pensamento e a ação.

As noções que circundam o projeto de modernidade de *crença na verdade*, alcançável pela razão, de *linearidade histórica rumo ao progresso* e do *fortalecimento dos Estados nacionais* foram abaladas pelas experiências traumáticas legadas pelo século XX.

Com os avanços científicos e tecnológicos, o indivíduo procurou emancipar-se de relações de poder fundadas em uma ordem metafísica ou tra-

contratualização na Administração Pública, por isso alguns identificam no final da década de 60 o germe do modelo gerencial, a partir da defesa de um Estado mais “leve”, mas, neste ponto, a alusão constante de Beltrão em prol da “descentralização” afastou-se retoricamente da prática centralizadora e estatizante dos militares.

<sup>22</sup> Cf. ADI 2135-4/STF, Rel. Néri da Silveira, j. 2.8.2004.

dicional, sendo impulsionado a acreditar na razão. O ser humano, com sua ciência e razão, controlaria a natureza rumo ao progresso. Contudo, muitos fatores auxiliaram na desmistificação do narcisismo antropocêntrico que se apoiava na evolução por meio de uma suposta racionalidade humana.

São acontecimentos que auxiliaram para que ocorresse tal “eclipse da razão”<sup>23</sup>: as guerras mundiais, o holocausto e a manipulação da energia atômica para fins bélicos. Ficou claro que o mesmo movimento que serviu ao progresso civilizacional e tecnológico gerou condições para a disseminação da barbárie, ou seja, o aperfeiçoamento técnico andou de mãos dadas com a desumanização.

Em suma, o suposto progresso também teve, paradoxalmente, sua contribuição no aniquilamento do bem-estar da humanidade.

A mesma problemática pode ser observada no desenvolvimento da burocracia como fenômeno associado à modernidade, pois para serem mais eficientes e céleres as organizações foram orientadas à especialização de atividades, à distribuição de competências, à ascensão em postos de hierarquias escalonadas e à profissionalização, mas tal transformação em vez de gerar apenas melhorias, provocou também o crescimento do mencionado *burocratismo*.

A burocracia voltou-se para um movimento (entrópico) de reprodução desfuncional. Por conseguinte, é comum que a burocracia seja referida como “voltada para si mesma”, isto é, para os próprios interesses, e não para o bom desempenho de suas legítimas funções primordiais.

O normativismo-legalista, a ausência de transparência requeitada por uma cultura que pressupõe a superioridade da decisão tomada por especialistas e o formalismo são ingredientes que, se distorcidos, acabam por provocar esse “distanciamento”, que provoca a desfuncionalização burocrática.

Concordamos, portanto, com alguns aspectos da crítica feita ao modelo burocrático, mas, por entendermos, pelos motivos acima expostos, que o modelo gerencial, tal qual propugnado pelo PDRAE, é uma via que não se harmoniza com a proposta de regime administrativo e também com muitos dos objetivos presentes da Constituição de 1988, defendemos, conforme dito, um modelo que objetiva aproveitar o que a burocracia tem de positivo e também combater as vicissitudes do burocratismo, a partir da ênfase aos

<sup>23</sup> Vocabulário presente na teoria crítica da Escola de Frankfurt.

valores republicano, democrático e à visão de que o cidadão não é apenas o destinatário de uma prestação de serviços do Estado, mas deve ser considerado protagonista das transformações sociais.

A *burocracia reflexiva* considera o cidadão como um sujeito que deve participar, ou seja, ter voz ativa, e não como “cliente” que deve ter satisfeitas suas necessidades de “consumo” pelo Estado, como se este fosse apenas uma empresa prestadora de serviços ou uma organização que tem por objetivo tão-somente articular em torno de si os setores de regulação, para conduzir um consumo regrado.

Existe, de fato, previsão no art. 174 da Constituição da função normativa e reguladora do Estado na atividade econômica, mas as atividades desempenhadas pelo Estado, pela sistemática constitucional, não se restringem a tais funções. Sua demissão do papel de prestador de serviços públicos, tal qual propugnado, pode ter consequências gravíssimas na realização dos objetivos constitucionais de promoção do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, presentes no art. 3º da Lei Maior.

Objetiva-se, portanto, com a presente análise alinhar a burocracia com a noção de que um desenvolvimento sustentável é aquele que se orienta democraticamente ao planejamento das políticas públicas, rumo a uma efetiva modificação das estruturas econômicas e sociais, pois somente assim será possível harmonizar a pretensão de *modernização* da Administração Pública com o objetivo constitucional de *desenvolvimento* do País.

Trata-se de proposta pensada para o cenário de países em desenvolvimento, como o Brasil, para evitar que seja identificada com uma possível resposta ao diagnóstico europeu de *modernidade reflexiva* de Giddens, pela questionável noção de terceira via, ou mesmo de Ulrich Beck, o qual, no fundo, mais diagnostica do que propriamente oferece soluções.

Entende-se útil, no entanto, a advertência destes autores quanto às modificações ocorridas, que surtem efeitos diferenciados em variados contextos; mas os desafios que países centrais da Europa enfrentam são distintos daqueles encarados pelos países latino-americanos, que, em sua maioria, constituíram historicamente *Estados Sociais* sem conseguir instaurar sociedades de *bem-estar social*.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> No vocabulário empregado por BERCOVICI, Gilberto. Op. cit. p. 57.

Subsiste um déficit distributivo nas realidades latino-americanas.<sup>25</sup> Assim, os *riscos* dos países em desenvolvimento – com má distribuição de bens, oportunidades sociais e disparidade na qualidade dos serviços disponíveis em razão do poder aquisitivo marcadamente diferenciado – atingem as pessoas de forma muito distinta, sendo as camadas pobres da população ameaçadas mais intensivamente em sua luta pela sobrevivência com: menos saneamento, mais ingestão de poluição nos deslocamentos ao trabalho, alimentos com mais toxinas, menos oportunidades profissionais ou mesmo de lazer e cultura.<sup>26</sup>

Também não nos agrada integralmente o “discurso do medo” provocado em decorrência da reflexão sobre a *sociedade de risco*, pois mesmo que o alarme seja relevante e útil, ele tem potencial de pôr em marcha aspectos retrógrados. Como o próprio Ulrich Beck admite: o medo tem o potencial de levar ao irracionalismo, ao fanatismo e às soluções extremistas<sup>27</sup> (não dialogadas ou mesmo “dialogáveis”).

Assim, não é o fato de a humanidade não ter alcançado, no século XX, a emancipação social prometida com a preservação simultânea da autonomia individual, que deve conduzir as pessoas à descrença impotente no futuro da civilização, pois esta postura conduz à alienação.

O mesmo raciocínio vale, a nosso ver, para a crítica ao modelo burocrático, pois não é o fato de a burocracia não ter conseguido efetivamente se voltar a uma ação funcional e que promova, com eficiência, o bem-estar coletivo que deve conduzir as pessoas à defesa da implosão do modelo burocrático e sua substituição por um modelo flexível, sem as amarras e controles do regime jurídico público, voltado à satisfação hedonista do cidadão-cliente, ora despido da responsabilidade de refletir e/ou participar dos rumos da sociedade.

A reflexividade da burocracia implica, portanto, aprofundar o contato com a sociedade civil por meio de uma noção bem compreendida de consensualidade. A consensualidade defendida na presente proposta significa que a Administração Pública deve ampliar os mecanismos de interlocução comunitária existentes para que haja uma ação mais legítima.

<sup>25</sup> Também em parcelas das realidades europeias.

<sup>26</sup> Em junho de 2013, o Brasil vivenciou uma primavera de reivindicações que não se via há vinte anos. Houve mobilizações em prol das demandas coletivas, como: redução da tarifa dos transportes públicos, saúde etc.

<sup>27</sup> Op. cit. p. 60.

Há, entretanto, setores que se aproveitam da ambiguidade da expressão consensualidade para fazer valer significações que nem sempre são afinadas com as concepções emancipatórias da cidadania.

Os significados conservadores procuram confundir o intérprete, reputando consensual uma ação do Poder Público acordada diretamente com os setores interessados, o que seria do ponto de vista democrático apenas um “simulacro de consensualidade”, pois se toma por pressuposto a adoção de valores consensuais próprios ao universo privado, sem considerar o compartilhamento público deste mesmo consenso.

Por outro lado, significações emancipatórias são as que estimulam o diálogo, que alguns autores chamam de *burocracia dialógica*,<sup>28</sup> abrindo as instâncias organizacionais a maior e melhor participação pública, mediante a realização de audiências, consultas populares ou qualquer outro meio de influência da cidadania “desinteressada” (na verdade: interessada tão-somente na discussão acerca do bem-estar comum, como, por exemplo, a saúde pública ou a preservação do meio ambiente, e não em seus interesses particulares mais imediatos) em assuntos de relevância pública.

Ora, como as medidas tomadas pelo Estado acabam por repercutir no cotidiano dos cidadãos, imprescindível que os debates sejam feitos não apenas no momento das eleições, mas que haja o arejamento das ações administrativas com a participação dialogada e com a consideração pelos argumentos apresentados também pela coletividade.

Note-se, contudo, que a presente burocracia reflexiva preocupa-se com a cidadania e a participação, mas não se equipara à proposta do chamado “modelo societal”, pois este último, conforme constatação de Ana Paula Paes de Paula, não aprofunda a questão da organização do aparelho do Estado.<sup>29</sup>

Conforme o atual estágio do progresso científico vivenciado pela sociedade contemporânea, as questões de interesse geral dificilmente se desvinculam da necessidade de intermediação por meio de um conhecimento técnico. Assim, é necessário o esclarecimento científico, para não haver assimetrias nas compreensões.

<sup>28</sup> FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 34.

<sup>29</sup> PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 43.

Todavia, neste ponto, cabe a advertência de Ulrich Beck no sentido de que mesmo diante da intermediação técnica, ainda é uma questão afeita à cidadania, ou seja, que deve ser compartilhada com a sociedade: qual o grau de risco que a sociedade concorda em correr em nome do “progresso”.

Sempre que tecnocratas, gestores e cientistas procurarem esconder do povo às razões de suas decisões, fingindo não haver escolha possível ante a tecnicidade da questão envolvida, haverá uma ação estatal autoritária e, portanto, não reflexiva.

A necessidade de reflexão advém do fato de que a sociedade em rápida transformação também tem de tomar medidas eficazes e céleres para evitar o alastramento de mazelas, práticas e perigos na sociedade. Com as transformações dos riscos, submergem debates que devem ser permanentemente fomentados, com foco nos princípios da *precaução* e da *prevenção*, que já não mais povoam exclusivamente as preocupações do Direito Ambiental, mas têm aplicação intensiva no âmbito do Direito Administrativo. Por exemplo, numa liberação de produto pela Anvisa ou numa medida para a segurança dos frequentadores de estabelecimentos de entretenimento.

A *burocracia reflexiva* pressupõe romper o engessamento das rotinas padronizadas diante da demanda de celeridade da sociedade pós-moderna, *empoderando* os agentes públicos a tomarem decisões aptas a resolverem questões de maior urgência, desde que haja adequada motivação, sendo este um ingrediente imprescindível ao consenso. Este *empoderamento* é, no entanto, obtido de uma forma distinta da propugnada pelo modelo gerencial.

Mantém-se o respeito à estabilidade<sup>30</sup> como condição para uma ação pública isenta e com maior capacidade de resistir às pressões infundadas de origem privada; no entanto, em vez de o servidor sentir-se sozinho, com o peso da responsabilidade exclusiva pelas decisões tomadas, deve haver o desenvolvimento de um sistema de compartilhamento das informações,

<sup>30</sup> Segundo Juarez Freitas, o desenho institucional não contratual das carreiras de Estado tem especial relevo na proteção do funcionalismo também contra atos arbitrários de agentes políticos que encabeçarão a estrutura administrativa por determinado período. *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 117. Ademais, a estabilidade é um dos grandes chamarizes de pessoas qualificadas para o setor público, pois com a volatilidade e arbítrio mais disseminados no setor privado, trata-se de um aspecto estatisticamente muito valorizado na escolha por uma carreira pública. Em pesquisa feita para o *Projeto Pensando o Direito*, a resposta mais comum à pergunta sobre o motivo que levou servidores a escolherem trabalhar no setor público foi justamente a *estabilidade*.

que o auxilie a tomar medidas ponderadas, mesmo que mais rápidas, com atenção aos controles preventivo e concomitante, numa sistemática de orientação permanente, sendo a punição medida voltada aos casos dolosos ou de acentuada gravidade.

Trata-se de uma orientação que, a nosso ver, colabora com a diminuição de parcela da mentira, do medo e da ausência de discussão das decisões, por meio do fomento de uma cultura de *transparência* e de permanente *diálogo*, o que implica, conforme exposto, deslocar a forma como os controles são tradicionalmente feitos no Brasil: da ênfase na repressão para o viés preventivo e orientador, tanto nas políticas de capacitação dos agentes públicos, que devem ser constantes, como nas averiguações das corregedorias e órgãos disciplinares.

Em suma, *empoderar* não seria simplesmente dar poderes a partir da flexibilização dos controles, o que é perigoso e antidemocrático; mas dar condições e apoio/suporte para uma decisão ponderada, estimulando uma ação administrativa mais aberta ao diálogo interno e externo, o que implicará também no desenvolvimento da capacidade de autocrítica ou reflexividade das Administrações Públicas.

Note-se que o formalismo e a impessoalidade, no contexto da *burocracia reflexiva*, não podem ser utilizados como estratégias de distanciamento em relação aos cidadãos-administrados.

Trata-se inclusive de concepção que possui previsão legal no art. 3º da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99), o qual determina que: o administrado tem direito de ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão *facilitar* o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações, sendo previsto também na lei o *formalismo mitigado*<sup>31</sup> ou *moderado*, que nada mais é do que o formalismo com razoabilidade.

O agente público deve ser estimulado a apreciar os casos com uso do *bom senso*, isto é, do equilíbrio (da prudência), afastando-se das práticas burocráticas formalismos inócuos que dão maior ênfase ao cumprimento por si só de regras do que ao alcance das finalidades e ao atendimento das necessidades públicas, sendo alcançado o resultado propugnado pelo inciso XIII, do parágrafo único, do art. 2º da Lei nº 9.784/99, que enuncia

<sup>31</sup> NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo Administrativo: Lei nº 9.784/99 Comentada*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 195.

o critério de “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige”.

Ademais, como a eficiência e a ação concertada dos agentes públicos também dependem do estímulo à liderança e ao comprometimento com uma ação pública eficaz, entendemos que haverá maior resultado na ação do Estado se houver *valorização* das carreiras públicas, o que é feito por investimentos<sup>32</sup> e não simplesmente por meio de medidas de cortes ou ajustes fiscais.

Neste ponto, há a necessidade de revisão de alguns pressupostos da teoria do órgão,<sup>33</sup> que considera o servidor público da perspectiva de uma *longa manus* estatal, que age por imputação dos comandos legais, o que, muito embora seja pragmaticamente recomendável no âmbito da validação dos atos administrativos, para que não haja prejuízos aos particulares de boa fé, do ponto de vista da gestão pública de pessoal acaba sendo violador da *dignidade* dos servidores públicos, que são seres humanos únicos e não meros prolongamentos disformes de um suposto comando abstrato do Estado.

Imprescindível, portanto, alcançar um sentido ponderado da impessoalidade<sup>34</sup> no Poder Público, que não desconsidera características humanas dos servidores públicos, mas que, por outro lado, evite o uso da máquina para finalidades pessoais.

Também é importante rever a forma como são estruturadas muitas das carreiras públicas, de modo a abri-las às transformações sociais, pois como o servidor público pode ficar por *meio século* na repartição, caso se considere que a compulsória no Brasil é de 70 anos, é muito provável que neste

<sup>32</sup> Conforme tivemos oportunidade de pesquisar, há um percentual significativo de servidores que está atualmente estudando para trocar de carreira pública e a principal reclamação refere-se à remuneração, seguida de uma rotina desestimulante. Ora, a retenção deste pessoal nas carreiras originárias dependerá de investimentos e de valorização, o que redundará em uma ação pública mais eficiente.

<sup>33</sup> Desenvolvida originariamente por Otto Gierke.

<sup>34</sup> Segundo expõe Roberto Sorbilli Filho, “Dromi, preocupado com os desdobramentos nocivos da teoria organicista, conducentes a uma relação essencialmente vertical entre o Estado e seus agentes, aponta para a necessidade de se separar o elemento objetivo do órgão, relativo ao conjunto de atribuições institucionais da repartição estatal, do elemento pessoal e variável, encarnado na figura humana. In. *Servidor Público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 394.

interstício haja transformações em relação às suas atribuições provocadas pelas mutações nas relações sociais e tecnológicas.

Mesmo que o seu regime jurídico originário não seja feito de forma a prever todas as transformações que virão nas próximas décadas, ainda assim pela mutabilidade do regime pela via legislativa, é necessário pensar em adaptações nas carreiras para adequá-las às novas necessidades públicas, pois o servidor pode se sentir desestimulado se pelas transformações tecnológicas suas atribuições sejam despidas de maior relevância.

Por fim, outro tema presente na *burocracia reflexiva* diz respeito aos sistemas informatizados, pois é crescente o uso dos processos digitais nas Administrações Públicas. Conforme observou Fábio de Mauro Medeiros,<sup>35</sup> nem sempre aqueles que formulam tais processos, isto é, o pessoal de TI (Tecnologia de Informação), têm consciência do grau de abertura existente nos textos normativos de observância administrativa.

Pode ocorrer, na prática, de os sistemas informatizados não deixarem margem de motivação e de discricionariedade à autoridade administrativa que o maneja, que terá restrições quanto ao uso do *bom senso* e da *ponderação* no seu cotidiano funcional doravante informatizado.

Assim, a burocracia deve se voltar à uma orientação permanente e integrada, com a discussão contínua em todas as searas, o que inclui também a participação intensiva dos operadores da área jurídica na programação dos processos digitais, influenciando a inserção de chaves ou o aperfeiçoamento dos *softwares* a fim de evitar injustiças na aplicação concreta das leis em suas tarefas administrativas cada vez mais informatizadas.

## 6. Conclusões

Tendo por base o exposto, conclui-se que:

1. é necessário arejar a burocracia, que foi teorizada originariamente para um cenário modernizante e industrial, com uma proposta que responda aos desafios da pós-modernidade;
2. parte da crítica da proposta gerencial da década de 90, contida no *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*, é adequada, mas os *meios* sugeridos subvertem os objetivos e o regime jurídico administrativo da Constituição de 1988;

<sup>35</sup> Relato de Fábio Mauro de Medeiros: Diretor do Centro Regional do Centresaf/SP (Mini-Fórum de Escolas de Governo). In. *Gestão Pública dos Entes Federativos: desafios jurídicos de inovação e de desenvolvimento*. São Paulo: Clássica, 2013. p. 196.

3. é elaborada, portanto, uma proposta de *burocracia reflexiva*, pois os valores prezados pelo Direito Administrativo não serão plenamente alcançados com a simples implosão dos pressupostos burocráticos, que contemplam aspectos positivos como: profissionalização, especialização e previsibilidade;
4. *desburocratização*, conforme demonstrado, é conceito ambíguo que possui sentidos progressistas ou retrógrados, a depender do contexto utilizado;
5. imprescindível diferenciar *burocracia* de *burocratização*, sendo esta última decorrente de deturpações no uso das técnicas burocráticas para fins personalistas ou patrimoniais;
6. foram identificadas, no entanto, as seguintes *problemáticas* nas práxis burocráticas, em relação aos desafios da Contemporaneidade, que merecem adequações: predomínio da visão normativista-legalista; presença de formalismos estéreis; desfuncionalização das atividades que “se voltam para si” na multiplicação de processos ineficazes; ausência de transparência; suposição de superioridade dos tecnocratas, que acabam não compartilhando com o tecido social dos seus conhecimentos e sobretudo intenções; distanciamento em relação à sociedade civil; engessamento das rotinas; e, conseqüentemente, ausência de comprometimento com uma ação pública eficaz;
7. A *burocracia reflexiva* é proposta que pretende atacar tais problemas a partir dos seguintes *meios*: tratar o cidadão-administrado não como “cliente” do Estado, mas como “sujeito” que deve influenciar as transformações sociais; disseminar o uso de formas de participação direta dos cidadãos na discussão dos negócios públicos, como audiências públicas e consultas populares; manter a estabilidade como condição para uma ação pública isenta; enfatizar a ação orientadora nos controles preventivo e concomitante; criar procedimentos de avaliação de desempenho equilibrados e capazes de inserir os servidores públicos no contexto das políticas públicas, a partir do estímulo ao incremento de habilidades e competências focadas no desenvolvimento potencial por critérios meritocráticos; deslocar, portanto, o eixo de abordagem do instrumento de avaliação de desempenho da seara *punitiva* para perspectiva *premia*l; disseminar o emprego do formalismo moderado, a partir do estímulo ao uso do bom senso; valorizar as carreiras públicas e o reconhecimento da

*dignidade* dos agentes públicos; e influenciar no processo de informatização dos procedimentos administrativos, para que haja a possibilidade de uma decisão administrativa ponderada tomada também nas ferramentas digitais; e

8. apesar de a proposta de *burocracia reflexiva* enfrentar desafios da pós-modernidade ou da sociedade de risco, exigindo do Estado uma ação mais célere para evitar o alastramento dos perigos em um cenário de rápida transformação social e tecnológica, diferentemente da Alemanha, ela foi pensada para a circunstância de países em desenvolvimento, nos quais subsistem demandas de distribuição de oportunidades sociais, objetivando harmonizar a proposta de modernização do Estado com um modelo sustentável e reflexivo de desenvolvimento.