

DESBUROCRATIZAÇÃO DO ESTADO – UM CAMINHO PARA O APRIMORAMENTO DA NOSSA ADMINISTRAÇÃO?

DE-BUREAUCRATIZATION OF THE STATE – A WAY TO IMPROVE OUR ADMINISTRATION?

ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA FILHO

Doutor e mestre em Direito do Estado. Professor da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Professor da Escola Paulista da Magistratura. Pesquisador vinculado ao CEDAU. Juiz de Direito em São Paulo.
ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-7091-7258>].
gabacunhafilho@tjsp.jus.br
DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.23.cunhafilho>].

Recebido em: 02.11.2021 | Received on: November 2nd, 2021
Aprovado em: 10.02.2022 | Approved on: February 10th, 2022

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

RESUMO: O presente artigo trata criticamente da proposta de desburocratização do Estado como um meio adequado de se buscar uma gestão pública mais eficiente. Após uma introdução em que discutimos vícios e virtudes de uma organização que pautar seu modo de agir pelo método burocrático, abordamos os principais aspectos de dois atos normativos (um vigente e um projetado) animados por uma política declaradamente antiburocrática. Ao final, apresentamos nossas conclusões sobre o tema proposto. Para nossa investigação nos valemos de revisão bibliográfica e análise de legislação.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia – Reforma administrativa – Eficiência – Gestão pública – Serviço público.

ABSTRACT: This article critically deals with the proposed de-bureaucratization of the State as an adequate means of seeking a more efficient public management. After an introduction in which we discuss the vices and virtues of an organization that bases its way of acting on the bureaucratic method, we approach the main aspects of two normative acts (one in force and one projected) animated by an avowedly anti-bureaucratic policy. At the end, we present our conclusions on the proposed theme. For our investigation we made use of bibliographical review and analysis of legislation.

KEYWORDS: Bureaucracy – Administrative reform – Efficiency – Public management – Public service.

SUMÁRIO: 1. Introdução: algumas linhas sobre as virtudes e vícios de um modelo de gestão burocrática, bem como sobre o papel do ser humano e da lei para o seu adequado funcionamento. 2. Lei de desburocratização (Lei 13.726/2018): dúvida sobre a efetiva inovação

advinda dos seus dispositivos. 3. Proposta de Emenda Constitucional 32-A/2020: um projeto de desprofissionalização da Administração Pública brasileira. 4. Balanço, hipóteses e conclusões parciais. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO: ALGUMAS LINHAS SOBRE AS VIRTUDES E VÍCIOS DE UM MODELO DE GESTÃO BUROCRÁTICA, BEM COMO SOBRE O PAPEL DO SER HUMANO E DA LEI PARA O SEU ADEQUADO FUNCIONAMENTO

Em¹ uma marcha que não dá qualquer sinal de arrefecimento, nosso Estado, por meio de nossos governantes, insiste na técnica de aprovar mais e mais leis como resposta para os mais diversos problemas enfrentados pela nossa sociedade.

Seja por seu caráter simbólico (dar a impressão de que se está fazendo alguma coisa), seja pela crença de que é efetivamente pela via legislativa que se alcançará aprimoramento em nossas instituições, foi aprovada a Lei 13.726/2018, endereçada à “racionalização de atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a instituir um selo de Desburocratização e de Simplificação”.

Uma primeira nota a respeito do novo diploma, que, ao lado das recentes alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (cujo próprio nome foi alterado por lei específica² antes das inovações trazidas pela Lei 13.655/2018), do Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei 13.460/2017) e da Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021), faz parte do “esforço legal” para tornar nossa Administração mais eficiente, é que a Lei 13.726/2018, em sua própria ementa, revela um preconceito: sugere que nossa burocracia precisa ser desfeita.

1. Como citar este artigo | *How to cite this article*: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Desburocratização do estado: um caminho para o aprimoramento da nossa administração? *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, n. 23, a. 6, out.-dez. 2022. DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.23.cunhafilho>].

2. A Lei 12.376/2010, inspirada no nobre propósito de alterar o “âmbito de aplicação” da Decreto-lei 4.657/1942, até então denominado Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, alterou a ementa do diploma, o que, na prática, não modificou em nada na forma como os “operadores do Direito” já tratavam tal texto normativo. Vejam a singeleza da modificação: “Art. 1º Esta Lei altera a ementa do Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942, ampliando o seu campo de aplicação; Art. 2º A ementa do Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942, passa a vigorar com a seguinte redação: ‘Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro’”. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2]. Acesso em 01.01.2019.

Em meio a uma campanha que encontra bastante ressonância em vários dos nossos principais meios de comunicação,³ o projeto de Estado-mínimo, que pressupõe a redução da sua estrutura a qualquer custo,⁴ que hoje encontra seu ponto culminante na Proposta de Emenda Constitucional 32,⁵ quando encampado por nossos governantes, não só reforça estigmas mal endereçados entre nós como preocupa.

O exercício burocratizado do poder, é importante lembrar, representa avanço significativo quando comparado às experiências anteriores vivenciadas pela civilização ocidental.⁶

Burocrático, no sentido de profissionalizado e pautado por regras prévias e impessoais, é uma virtude da organização estatal e não um vício.

-
3. Fenômeno que, vale dizer, não é exclusivo do nosso país, como nos dá notícia Alejandro Nieto GARCÍA, que identifica na crítica desde sempre feita à burocracia as reações que movimentos políticos e teóricos dirigem ao próprio Estado, em especial na sua roupagem intervencionista, ou seja, como regulador da economia (*El pensamiento burocrático*. Granada: Comares, 2002. p. 24 e ss.). A esse respeito, ver também SUNSTEIN, Cass R; VERMEULE, Adrian. *Law & Laviathan: redeeming the administrative state*. Cambridge: Belknap Press-Harvard, 2020. p. 24 e ss.
 4. Inclusive através da venda de empresas públicas rentáveis, uma das bandeiras levantadas pelo Consenso de Washington, como apontado por ARENAS, Luis. *Capitalismo cansado: tensiones (eco)políticas del desorden global*. Madrid: Editorial Trotta, 2021. p. 14. Para uma visão crítica sobre os efeitos gerados pelas políticas impostas pelo referido “consenso” na realidade dos países da periferia do capitalismo, ver MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 158 e ss.
 5. Proposta que foi objeto de várias importantes alterações em curto espaço de tempo, a revelar a falta de norte do plano que o governo tem para a reforma da nossa Administração, e que foi objeto de debate promovido pela Escola Superior de Advocacia da OAB/SP nos dias 29 e 30 de setembro de 2021, em evento capitaneado por Fernanda Fritoli, cujo teor pode ser consultado em [www.youtube.com/watch?v=vqKgT26voTk&t=8s] e [www.youtube.com/watch?v=svdaKAgng98]. Acesso em: 02.10.21.
 6. Sobre o ponto, ver WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft: Herrschaft*. Band I, 22-4. Tübingen: Mohr Siebeg, 2009 (primeira edição de 1922). p. 23 e ss.; POGGI, Gianfranco. *La burocrazia: natura e patologia*. Roma, Bari: Laterza, 2013. p. 17 e ss.; MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. *Gestão Pública*. São Paulo: Atlas, 2017. p. 49-51. Para uma perspectiva mais crítica, ver GRAEBER, David. *Bureaucratie*. Trad. Françoise et Paul Chemla. Arles-França: Babel, 2017. p. 178 e ss. Para uma profunda revisão bibliográfica sobre os autores que se dedicaram ao tema até meados do século XX, ver GARCÍA, Alejandro Nieto. *El pensamiento burocrático*. Granada: Comares, 2002. p. 59 e ss.

Ressalvados poucos avanços pontuais que realmente precisam ser feitos em nosso arcabouço jurídico, como a eliminação da aposentadoria compulsória como pena disciplinar³² (com o cuidado de se impedir expressamente a retroação da alteração para beneficiar os até então sancionados dessa forma) e a vedação da pena administrativa de cassação de aposentadoria,³³ a PEC em sua maior parte versa sobre assuntos já suficientemente tratados na Constituição, ou então que precisam ser disciplinados por atos normativos infraconstitucionais, ou então que devem ser objeto de medidas diversas da legislação para terem tratamento satisfatório.

No que é de índole realmente constitucional a PEC traz um projeto de Estado-mínimo, com dispositivos voltados a desestimular as carreiras públicas em geral, já que tiram qualquer incentivo para os agentes ficarem longos períodos no serviço público. Dessa forma, a hipótese mais plausível que explica o projeto do governo para nossa burocracia é a de que este vê como favorável ao interesse público a contratação de servidores temporários para satisfazer exclusivamente necessidades transitórias de uma dada gestão, ou seja, sem que esses sirvam de anteparo ao cidadão contra o abuso no exercício do Poder.

5. CONCLUSÃO

Neste ensaio discutimos como a aversão cultural que a ideia de burocracia gera no público vem sendo instrumentalizada por projetos políticos que, com fins mais ou menos explícitos, vêm investindo contra o serviço público e, por consequência, contra a própria organização estatal.

Tomando a burocracia pelo que esse modelo de “dominação legal-racional” tem de vícios, e olvidando-se a imprescindibilidade das suas virtudes para que haja o trato republicano da coisa pública, não faltam projetos de alteração da legislação visando modernizar o Estado por meio do combate à sua estrutura, o que envolve o enfrentamento daqueles que lhe dão vida, ou seja, os servidores.

Esperamos com essas reflexões termos ao menos lançado dúvidas sobre a correção dos rumos que estão sendo alardeados como solução para que tenhamos uma gestão pública de melhor qualidade em nosso país.

32. Art. 37, XXIII, “e”, projetado para a Constituição.

33. Art. 39-A, § 10-A, projetado para a Constituição. A nosso ver a vedação da previsão de cassação de aposentadoria como pena administrativa realmente é passível de críticas, isso à vista do caráter contributivo do regime previdenciário, ou seja, pelo fato de o segurado pagar mensalmente para fruir o benefício em questão, o que em nada está relacionado com um ilícito administrativo que lhe seja imputado.

Talvez um maior foco na adequada aplicação da legislação que já temos em prol de uma Administração mais eficiente seja o primeiro e mais seguro passo a ser dado nesse momento da caminhada, que não começou hoje e nem vai terminar amanhã, na busca de um Estado mais responsável e responsivo, capaz de oferecer serviços públicos de qualidade para os seus cidadãos.

6. REFERÊNCIAS

- ARENAS, Luis. *Capitalismo cansado: tensiones (eco)políticas del desorden global*. Madrid: Editorial Trotta, 2021.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- CASSESE, Sabino; TORCHIA, Luisa. *Diritto amministrativo: una conversazione*. Bologna: Il Mulino, 2014.
- CHEVALLIER, Jacques. *Le service publique*. 9. ed. Paris: PUF, 2012.
- CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Legalidade e consensualidade: a Administração precisa de lei para fazer acordos? *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, n. 7, ano 4, p. 9-18, mar.-ago. 2015.
- CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Burocracia, legalidade e eficiência: notas sobre supostas (in)compatibilidades. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, n. 47, ano 20, p. 9-21, jan.-fev. 2019. Disponível em: [www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.1.pdf?d=636909377789222583]. Acesso em: 02.10.2021.
- CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. Multiplicando litígios: a eleição da métrica sentenças-por-minuto como um meio sem fim. Que lições podemos extrair da insolvência da UNIMED Paulistana? In: COSTA, Daniel C. G. da; FONSECA, Reynaldo S. da; BANHOS, Sérgio S.; CARVALHO NETO, Tarcísio V. de (Coords.). *Democracia, justiça e cidadania: desafios e perspectivas*. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Fórum, 2020. t. 2.
- CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARRUDA, Carmen Silvia L. de; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). *Direito em tempos de crise: Covid-19*. São Paulo: Quartier Latin, 2020. v. I.
- CYRINO, André. *Direito administrativo de carne e osso*. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2021.
- DEBBASCH, Charles. *Science administrative*. Paris: Dalloz, 1971.
- DUTRA, Carlos Roberto de A. *Processo legislativo, controle de constitucionalidade e legística*. Curitiba: Juruá, 2020.
- GARCÍA, Alejandro Nieto. *El pensamiento burocrático*. Granada: Comares, 2002.
- GRAEBER, David. *Bureaucratie*. Trad. Françoise et Paul Chemla. Arles: Babel, 2017.
- LONGHI, João Victor R. *Processo legislativo interativo*. Curitiba: Juruá, 2017.

- MAIRAL, Héctor A. *As raízes legais da corrupção: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la*. Trad. Susan Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018.
- MARKOVITS, Daniel. *The meritocracy trap: how America's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class, and devours the elite*. New York: Penguin Press, 2019.
- MARQUES NETO, Floriano A. A superação do ato administrativo autista. In: MEDUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: RT, 2011.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. *Gestão Pública*, São Paulo: Atlas, 2017.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed., Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.
- MEGNA, Bruno Lopes. O “compromisso” para prevenir ou regular a compensação a irregularidades: “um negócio jurídico administrativo-processual”. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). *Lei de introdução às normas do direito brasileiro – anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. v. II.
- NAGATA, Bruno Mitsuo. Questões atuais do devido processo legislativo. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (Coords.). *Lei de introdução às normas do direito brasileiro – anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. v. I.
- PEDROSO, Lucas Aluísio S.; LUTAIF, Michael. *Por que apostar no sigilo dos estudos da reforma administrativa é uma má ideia?* Texto publicado em 03.10.2020. Disponível em: [<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-que-apostar-no-sigilo-dos-estudos-da-reforma-administrativa-e-uma-ma-ideia/>]. Acesso em: 03.10.2021.
- PÉREZ, José Luis Monereo. Estudio preliminar: la burocracia en el proceso de racionalización de la civilización occidental: variaciones sobre un “tema de Max Weber”. In: GARCÍA, Alejandro Nieto. *El pensamiento burocrático*. Granada: Comares, 2002.
- POGGI, Gianfranco. *La burocrazia: natura e patologia*. Roma, Bari: Laterza, 2013.
- ROSA, Bruna Borghetti C. F. *Prerrogativa do parlamentar ao devido processo legislativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.
- SANDEL, Michael J. *The tyranny of merit: what's become of the common good?* New York: Farrar, Straus and Giroux, 2020.
- SOUZA, Rodrigo Pagani de. O caminho e as pedras no caminho para o novo modelo legal do saneamento básico no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo P. de; TOJAL, Sebastião B. de B.; CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da. (Coords.). *Desafios da nova regulação do saneamento no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

SUNSTEIN, Cass R; VERMEULE, Adrian. *Law & Laviathan: redeeming the administrative state*. Cambridge: Belknap Press-Harvard, 2020.

WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft: Herrschaft*. Band I, 22-4. Tübingen: Mohr Siebeg, 2009. (primeira edição de 1922)



PESQUISA DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Administrativo

Veja também Doutrina relacionada ao tema

- Conceitos abertos na atividade administrativa: entre as alternativas possíveis, o erro e a deferência na atividade controladora, de Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro, Vladimir da Rocha França e Ivan Lira de Carvalho – RT 1041/57-74.