ALÉM DO EXCESSO DE PAPÉIS: A BUROCRACIA COMO CAPACIDADE ESTATAL, GARANTIA DEMOCRÁTICA E INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

BEYOND PAPERWORK: BUREAUCRACY AS STATE CAPACITY, A DEMOCRATIC SAFEGUARD AND A PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION INSTRUMENT

LIDIANE MIRIAM DA SILVA CESÁRIO
UNIVERSIDADE FUMEC

LETÍCIA CAMPOS FARNEZI DE PAULA
UNIVERSIDADE FUMEC

Comunicação:
O XIV SINGEP foi realizado em conjunto com a 14th Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge) e com a SPARK (Society for Promoting Academic Research and Knowledge), em formato híbrido, com sede presencial na UNINOVE - Universidade Nove de Julho, no Brasil.

ALÉM DO EXCESSO DE PAPÉIS: A BUROCRACIA COMO CAPACIDADE ESTATAL, GARANTIA DEMOCRÁTICA E INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Objetivo do estudo
Analisar a burocracia como capacidade estatal estratégica, demonstrando seu papel na implementação das políticas públicas, na produção de valor público e no fortalecimento da democracia, contrapondo a visão que a reduz a excesso de formalidades e ineficiência.

Relevância/originalidade
O estudo propõe uma releitura da burocracia, compreendendo-a como infraestrutura institucional da democracia e da ação estatal. Ao integrar contribuições clássicas e contemporâneas, amplia o debate sobre implementação de políticas públicas, governança e capacidade estatal.

Metodologia/abordagem
Desenvolveu-se um ensaio teórico qualitativo, fundamentado em revisão crítica da literatura nacional e internacional sobre burocracia, capacidade estatal, governança, accountability e implementação de políticas públicas, articulando autores clássicos e contemporâneos da Administração Pública e Ciência Política.

Principais resultados
Os resultados indicam que burocracias profissionais fortalecem a coordenação institucional, asseguram continuidade administrativa, promovem accountability e ampliam a capacidade estatal, tornando-se essenciais para converter decisões governamentais em políticas públicas efetivas e direitos concretizados para a sociedade.

Contribuições teóricas/metodológicas
O artigo integra diferentes abordagens sobre burocracia, implementação e governança, propondo um modelo analítico que reposiciona a burocracia como capacidade estatal e tecnologia institucional da democracia, contribuindo para ampliar interpretações sobre Administração Pública contemporânea.

Contribuições sociais/para a gestão
Os resultados subsidiam gestores públicos e pesquisadores ao evidenciar que burocracias qualificadas fortalecem transparência, coordenação, legitimidade institucional e efetividade das políticas públicas, favorecendo decisões administrativas mais responsáveis e orientadas à produção de valor público e proteção dos direitos sociais.

Palavras-chave: Burocracia, Capacidade estatal, Políticas públicas, Accountability, Governança pública

BEYOND PAPERWORK: BUREAUCRACY AS STATE CAPACITY, A DEMOCRATIC SAFEGUARD AND A PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION INSTRUMENT

Study purpose
To analyze bureaucracy as a strategic state capacity, highlighting its role in public policy implementation, public value creation, and democratic strengthening, challenging the common perception that associates bureaucracy solely with excessive formalities and administrative inefficiency.

Relevance / originality
The study reinterprets bureaucracy as an institutional infrastructure supporting democracy and state action. By integrating classical and contemporary perspectives, it broadens discussions on policy implementation, governance, accountability, and state capacity within contemporary Public Administration.

Methodology / approach
A qualitative theoretical essay was developed through a critical review of national and international literature on bureaucracy, state capacity, governance, accountability, and public policy implementation, articulating classical and contemporary contributions from Public Administration and Political Science.

Main results
The findings indicate that professional bureaucracies strengthen institutional coordination, ensure administrative continuity, promote accountability, and enhance state capacity, enabling governments to transform political decisions into effective public policies and tangible social rights for citizens.

Theoretical / methodological contributions
The article integrates different theoretical approaches to bureaucracy, implementation, and governance, proposing an analytical framework that repositions bureaucracy as state capacity and an institutional technology of democracy, contributing to broader interpretations within contemporary Public Administration research.

Social / management contributions
The study provides insights for public managers and researchers by demonstrating that qualified bureaucracies improve transparency, institutional coordination, legitimacy, and policy effectiveness, supporting more responsible administrative decisions focused on public value creation and the protection of citizens' social rights.

Keywords: Bureaucracy, State capacity, Public policies, Accountability, Public governance

ALÉM DO EXCESSO DE PAPÉIS: A BUROCRACIA COMO CAPACIDADE ESTATAL, GARANTIA DEMOCRÁTICA E INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1 INTRODUÇÃO

A burocracia constitui um dos pilares do Estado moderno e das democracias contemporâneas. É por meio dela que decisões políticas são traduzidas em procedimentos administrativos, serviços públicos e direitos efetivamente entregues à sociedade. Apesar dessa relevância institucional, a burocracia permanece frequentemente associada à lentidão, ao excesso de formalidades e à ineficiência, sendo apresentada como obstáculo à inovação e à modernização da administração pública. Essa percepção, amplamente difundida no debate público, contribuiu para consolidar uma compreensão reducionista do fenômeno burocrático, limitada à ideia de excesso de papéis, procedimentos e controles.

Nas últimas décadas, as reformas inspiradas pela Nova Gestão Pública reforçaram esse entendimento ao defender modelos organizacionais orientados por eficiência, desempenho e resultados. Embora essas transformações tenham introduzido importantes avanços na administração pública, a experiência internacional demonstrou que a simples flexibilização de estruturas burocráticas não é suficiente para garantir maior capacidade de resposta do Estado. Ao contrário, estudos recentes evidenciam que governos capazes de formular, implementar e sustentar políticas públicas efetivas compartilham uma característica comum: a existência de burocracias profissionais, estáveis e dotadas de capacidade técnica para coordenar recursos, interpretar normas e assegurar continuidade administrativa (Pires & Gomide, 2016; Cavalcante & Lotta, 2023).

Entretanto, a oposição entre burocracia e eficiência revela-se insuficiente para explicar o funcionamento do Estado contemporâneo. A implementação de políticas públicas exige organizações capazes de coordenar recursos, produzir informações, estabelecer rotinas e assegurar continuidade administrativa. Nesse contexto, a burocracia não representa apenas um conjunto de procedimentos formais, mas uma capacidade institucional responsável por transformar decisões políticas em ações concretas. Como destacam Pires e Gomide (2016), a efetividade das políticas públicas depende diretamente da qualidade das capacidades estatais construídas por meio de burocracias profissionais. Cavalcante e Lotta (2023) reforçam essa perspectiva ao demonstrar que a coordenação administrativa e a atuação cotidiana das burocracias constituem fatores determinantes para a produção de valor público e para a efetividade da ação governamental.

Ao mesmo tempo, a crescente demanda social por transparência, controle e accountability ampliou significativamente os mecanismos de monitoramento da ação estatal. A digitalização dos processos administrativos, longe de eliminar a burocracia, produziu novas

formas de registro, fiscalização e coordenação institucional, fenômeno que Lima (2021) denomina de "burocracia aumentada". Dessa forma, organizações públicas passaram a operar em um ambiente caracterizado pela coexistência entre inovação, transformação digital e expansão dos instrumentos de controle, tornando ainda mais relevante compreender o papel desempenhado pelas burocracias contemporâneas.

Essa compreensão aproxima-se da literatura contemporânea sobre governança pública, segundo a qual burocracias profissionais não atuam apenas como executoras de normas, mas como instituições responsáveis por articular capacidades organizacionais, coordenação intergovernamental e accountability. Assim, a discussão desloca-se da simples crítica aos procedimentos administrativos para a análise da qualidade das capacidades estatais necessárias à implementação das políticas públicas (Abrucio, 2007; Peters, 2021; Pires & Gomide, 2016).

Embora a literatura reconheça a importância das capacidades estatais para a efetividade das políticas públicas, ainda prevalece uma visão que associa burocracia predominantemente à rigidez administrativa, dedicando menor atenção à sua função estratégica na implementação das decisões governamentais e na produção de valor público. Essa lacuna torna-se especialmente relevante diante da crescente complexidade das políticas públicas, que exigem organizações capazes de coordenar múltiplos atores, assegurar continuidade institucional e equilibrar legalidade, eficiência e responsividade.

Partindo dessa problemática, este ensaio busca responder à seguinte questão: como a burocracia, frequentemente percebida como obstáculo à eficiência administrativa, pode ser compreendida como uma capacidade estatal indispensável à implementação das políticas públicas e ao fortalecimento da democracia?

Defende-se, como tese central, que a burocracia profissional constitui uma tecnologia institucional da democracia e uma capacidade estatal estratégica, responsável por converter escolhas políticas em ações administrativas, garantir accountability, assegurar impessoalidade e produzir valor público. Sob essa perspectiva, o problema contemporâneo da administração pública não reside na existência da burocracia, mas na construção de burocracias qualificadas, capazes de combinar estabilidade institucional, coordenação, inovação e compromisso com o interesse público.

Para desenvolver essa argumentação, o artigo articula contribuições da literatura clássica e contemporânea da Administração Pública e das Políticas Públicas, dialogando com autores como Weber, Howlett, Secchi, Pires, Gomide, Moore, Bovens, Evans, Fukuyama, Cavalcante, Lotta e Abrucio. A partir desse diálogo, busca-se contribuir para uma compreensão mais abrangente da burocracia como capacidade estatal e como elemento

essencial para a implementação das políticas públicas, para a governança democrática e para a efetivação dos direitos sociais.

2 METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como um ensaio teórico de natureza qualitativa, desenvolvido a partir da discussão crítica da literatura nacional e internacional sobre burocracia, capacidade estatal, implementação de políticas públicas, accountability e governança democrática. Diferentemente de revisões voltadas à sistematização exaustiva da produção científica, o ensaio teórico busca construir uma interpretação analítica do fenômeno investigado por meio do diálogo entre diferentes perspectivas conceituais, permitindo o desenvolvimento de uma tese própria e de uma reflexão crítica sobre o objeto de estudo.

A construção do argumento fundamenta-se na articulação entre autores clássicos da sociologia e da administração pública, como Max Weber, e contribuições contemporâneas provenientes dos campos da Administração Pública, da Ciência Política e das Políticas Públicas. Foram privilegiados estudos que abordam burocracia profissional, capacidade estatal, implementação, governança, accountability e criação de valor público, com especial atenção às discussões produzidas nas últimas décadas sobre o papel das instituições burocráticas na efetividade das políticas públicas.

A literatura mobilizada inclui contribuições sobre racionalidade administrativa e burocracia (Weber), implementação e ciclo das políticas públicas (Howlett, Secchi e Lipsky), capacidade estatal (Evans, Fukuyama, Pires e Gomide), governança e accountability (Bovens, Hood e Filgueiras), criação de valor público (Moore), além de estudos recentes sobre burocracias contemporâneas, governança pública e implementação de políticas públicas (Abrucio, 2007; Cavalcante & Lotta, 2023; Lima, 2021).

A estrutura analítica do ensaio organiza-se em torno de cinco eixos complementares: a burocracia como fundamento do Estado moderno; sua relação com a formulação e implementação das políticas públicas; a burocracia como expressão da capacidade estatal; os mecanismos de governança e accountability; e o paradoxo contemporâneo da burocracia, marcado pela necessidade simultânea de simplificação administrativa e fortalecimento dos instrumentos de controle. Essa organização permite compreender a burocracia como capacidade institucional indispensável ao funcionamento da democracia e à produção de valor público.

A opção pelo ensaio teórico justifica-se pela possibilidade de desenvolver uma reflexão crítica sobre conceitos que permanecem centrais para a Administração Pública contemporânea, articulando contribuições provenientes da sociologia das organizações, da ciência política e da literatura sobre políticas públicas. Essa abordagem permite construir

interpretações capazes de integrar diferentes perspectivas analíticas e propor novas formas de compreender a burocracia como capacidade estatal e tecnologia institucional da democracia.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Burocracia e Estado Moderno: a contribuição weberiana

A compreensão contemporânea de burocracia não pode prescindir de Max Weber, cuja análise sobre a dominação racional-legal permanece central para entender a modernidade administrativa. Para Weber, o Estado moderno se caracteriza pelo monopólio legítimo do uso da força e pela existência de uma administração racional-legal organizada por meio de burocracias profissionais. Nesse modelo, a burocracia deixa de ser mera estrutura organizacional e passa a constituir condição para o exercício legítimo do poder público (Weber, 1999).

Weber identificou na burocracia o modelo administrativo característico do Estado moderno, distinguindo-o de formas anteriores de organização baseadas em relações pessoais, tradição ou carisma. Suas características fundamentais — hierarquia clara de autoridade, divisão de trabalho especializado, regras impessoais, documentação sistemática, recrutamento por competência técnica e separação entre patrimônio pessoal e público — não representam defeitos, mas virtudes de um sistema que substitui o arbítrio pessoal por decisões baseadas em normas previsíveis e aplicáveis igualmente a todos.

A racionalidade legal weberiana refere-se justamente a essa capacidade de tomar decisões com base em regras abstratas, gerais e previamente conhecidas. Nesse sentido, a burocracia constitui um avanço civilizacional: ela garante que o poder público seja exercido dentro de limites legais e que os cidadãos possam antecipar as regras que orientam as decisões que os afetam. O problema surge quando procedimentos se multiplicam além do necessário ou quando a burocracia é capturada por interesses privados. Mas a solução não é eliminar a burocracia; é qualificá-la.

3.2 Formulação, Implementação e Burocracia

Durante muito tempo, os estudos sobre políticas públicas concentraram sua atenção na formulação das decisões governamentais, atribuindo menor relevância às estruturas responsáveis por sua execução. Entretanto, a literatura contemporânea demonstra que a efetividade das políticas públicas depende menos da qualidade das decisões normativas e mais da capacidade das organizações públicas de transformá-las em ações concretas. Nesse processo, a burocracia assume papel estratégico ao conectar escolhas políticas, recursos institucionais e resultados entregues à sociedade.

Hill e Hupe (2014) argumentam que a implementação não deve ser compreendida como etapa meramente operacional do ciclo das políticas públicas, mas como processo dinâmico de negociação, adaptação institucional e coordenação entre múltiplos atores. Sob essa perspectiva, burocracias profissionais exercem papel estratégico ao interpretar normas, resolver conflitos administrativos e ajustar a execução das políticas às especificidades dos contextos locais, aproximando formulação e implementação em um processo contínuo.

Secchi (2010) destaca que políticas públicas constituem um conjunto articulado de decisões e ações orientadas para a resolução de problemas coletivos. Sob essa perspectiva, a própria estrutura administrativa do Estado — composta por carreiras, procedimentos, sistemas de controle e rotinas organizacionais — representa uma política pública permanente, responsável por criar as condições institucionais necessárias para que as demais políticas sejam implementadas.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) reforçam essa compreensão ao demonstrar que a implementação representa uma etapa decisiva do ciclo das políticas públicas, na qual objetivos formulados em normas legais precisam ser convertidos em serviços, programas e benefícios efetivamente acessíveis à população. Esse processo exige coordenação institucional, definição de responsabilidades, estabilidade organizacional e capacidade administrativa, atributos diretamente associados à existência de burocracias profissionais.

A literatura brasileira também reconhece que a implementação depende da qualidade das capacidades estatais construídas ao longo do tempo. Para Bresser-Pereira (2008), a profissionalização da administração pública constitui condição indispensável para que servidores atuem orientados pelo interesse público, reduzindo interferências patrimonialistas e fortalecendo a continuidade das políticas governamentais. Bergue (2011) acrescenta que a gestão de pessoas no setor público deve ser compreendida como dimensão estratégica da implementação, uma vez que servidores qualificados e comprometidos representam um dos principais ativos das organizações públicas.

Sabatier (1986) também contribui para essa discussão ao demonstrar que políticas públicas são implementadas por redes de organizações e agentes que interpretam objetivos governamentais segundo capacidades institucionais e restrições operacionais. Dessa forma, a qualidade da burocracia influencia diretamente a capacidade do Estado de produzir resultados consistentes ao longo do tempo.

Essa perspectiva aproxima-se das contribuições de Pires (2009) e Pires e Gomide (2016), que compreendem a burocracia como capacidade estatal responsável por mediar a relação entre decisões governamentais e sua efetiva materialização. O desafio contemporâneo não consiste em optar entre maior controle ou maior autonomia administrativa, mas em

construir arranjos institucionais capazes de equilibrar legalidade, accountability, discricionariedade responsável e capacidade de implementação.

Cavalcante e Lotta (2023) demonstram que a efetividade das políticas públicas resulta da interação entre capacidades organizacionais, coordenação institucional e atuação cotidiana das burocracias implementadoras. Nessa abordagem, burocratas deixam de ocupar posição exclusivamente executiva e passam a atuar como agentes estratégicos da governança pública, interpretando normas, coordenando recursos, produzindo conhecimento institucional e adaptando políticas às demandas concretas da sociedade. Assim, a burocracia configura-se como capacidade estatal indispensável para a implementação das políticas públicas e para a geração de valor público.

3.3 Capacidade Estatal e Implementação das Políticas Públicas

O conceito de capacidade estatal ocupa posição central nos estudos contemporâneos sobre Administração Pública por permitir compreender por que determinados governos conseguem implementar políticas públicas de forma consistente, enquanto outros enfrentam dificuldades para transformar decisões políticas em resultados concretos. Mais do que disponibilidade de recursos financeiros ou estruturas organizacionais complexas, a capacidade estatal está relacionada à existência de instituições profissionais capazes de coordenar ações, mobilizar competências técnicas e produzir respostas estáveis às demandas sociais.

Evans (1995) demonstra que Estados bem-sucedidos compartilham uma característica fundamental: burocracias profissionais relativamente autônomas, organizadas por critérios técnicos e simultaneamente conectadas às necessidades da sociedade. Essa combinação entre autonomia institucional e inserção social permite que políticas públicas sejam implementadas com continuidade, legitimidade e capacidade de adaptação.

Fukuyama (2004) amplia essa discussão ao afirmar que a qualidade do Estado depende menos da extensão de suas funções e mais da capacidade de executá-las adequadamente. Governos incapazes de organizar registros administrativos, fiscalizar normas, arrecadar recursos ou coordenar programas sociais apresentam limitações institucionais que comprometem a efetividade das políticas públicas, independentemente da qualidade das decisões formuladas.

Peters (2021) observa que a capacidade estatal depende da combinação entre coordenação administrativa, profissionalização do serviço público e capacidade de aprendizagem organizacional. Estados que conseguem preservar memória institucional, estabilidade burocrática e mecanismos de cooperação apresentam maior potencial para implementar políticas públicas complexas e responder a crises sociais, econômicas e políticas.

No contexto brasileiro, Pires e Gomide (2016) argumentam que a capacidade estatal resulta da interação entre competências burocráticas, arranjos institucionais e mecanismos de coordenação governamental. Políticas públicas implementadas por burocracias profissionais, com objetivos claros, estabilidade organizacional e relativa autonomia técnica, tendem a produzir melhores resultados e maior continuidade administrativa.

A implementação também depende da atuação cotidiana dos chamados burocratas de nível de rua. Lipsky (2010) demonstra que professores, profissionais de saúde, assistentes sociais e demais servidores que mantêm contato direto com a população não apenas executam políticas públicas, mas interpretam normas, tomam decisões e adaptam procedimentos às situações concretas enfrentadas diariamente. Assim, a qualidade da implementação está diretamente associada à formação, às condições de trabalho e às capacidades institucionais desses agentes públicos.

Cavalcante e Lotta (2023) demonstram que a implementação das políticas públicas depende da atuação de burocracias profissionais capazes de articular competências técnicas, discricionariedade responsável e coordenação institucional. Sob essa perspectiva, a capacidade estatal é construída continuamente nas práticas organizacionais, por meio de servidores que interpretam normas, produzem conhecimento institucional e adaptam políticas públicas às demandas concretas da sociedade. Assim, a burocracia deixa de ser compreendida como simples estrutura hierárquica e passa a representar elemento estruturante da governança democrática e da produção de valor público.

Sob essa perspectiva, a burocracia deve ser compreendida como infraestrutura institucional da democracia, responsável por conectar decisões políticas, capacidades organizacionais e resultados públicos. Sua importância não reside apenas na observância de procedimentos legais, mas na possibilidade de assegurar continuidade administrativa, reduzir arbitrariedades, fortalecer mecanismos de accountability e garantir que políticas públicas sejam efetivamente transformadas em direitos acessíveis à população. A capacidade estatal, portanto, representa a competência institucional do Estado para coordenar recursos, produzir respostas legítimas e promover valor público por meio de burocracias profissionais qualificadas.

3.4 Accountability, Governança e Proteção do Interesse Público

A relação entre burocracia e accountability é aspecto fundamental para compreender o papel institucional da burocracia na democracia. Accountability refere-se à responsabilização de agentes públicos por suas decisões e ações, envolvendo transparência, prestação de contas e possibilidade de sanção. Com frequência, as críticas à burocracia ignoram que procedimentos administrativos, registros, documentação e controles internos existem justamente para garantir essa responsabilização.

Hood (1991) demonstra que mecanismos de controle administrativo — documentação de decisões, pareceres técnicos e auditorias internas — constituem instrumentos de transparência e responsabilização que não existem para criar obstáculos ao cidadão, mas para protegê-lo, garantindo que decisões públicas sejam tomadas dentro de marcos legais e possam ser auditadas posteriormente. Bovens (2007), por sua vez, enfatiza que a prestação de contas envolve múltiplas dimensões — responsabilidade legal, política, profissional e social — e que a burocracia contribui para todas elas ao estabelecer procedimentos que orientam as decisões para o interesse público.

Moore (1995) destaca que o valor público não é criado apenas por decisões políticas, mas pela capacidade de implementação. A burocracia, quando bem estruturada, transforma intenções em resultados concretos que beneficiam a população. Nesse sentido, ela não é obstáculo ao interesse público, mas mecanismo essencial de sua produção. Uma administração pública sem procedimentos claros e sem mecanismos de controle não é mais eficiente; é mais arbitrária, menos transparente e mais vulnerável à corrupção.

Filgueiras (2018) destaca que integridade pública e accountability constituem dimensões complementares da governança democrática, exigindo instituições capazes de produzir transparência, previsibilidade e responsabilização. Nesse contexto, procedimentos burocráticos deixam de ser simples formalidades e passam a representar salvaguardas institucionais contra arbitrariedades, favorecimentos e práticas patrimonialistas.

Autor	Conceito	Contribuição
Weber	Burocracia racional-legal	Impessoalidade e legalidade
Secchi	Políticas públicas	Estrutura administrativa permanente
Pires e Gomide	Capacidade estatal	Coordenação institucional
Cavalcante e Lotta	Implementação	Atuação estratégica da burocracia
Bovens	Accountability	Responsabilização pública
Moore	Valor público	Produção de resultados sociais

Quadro 1 – Síntese das contribuições teóricas
Fonte: Elaborado pelas autoras.

3.5 Nova Gestão Pública e os Limites da Crítica à Burocracia

A partir dos anos 1980, a Nova Gestão Pública (NGP) emergiu como crítica sistemática à burocracia weberiana, propondo modelos alternativos de administração pública. Osborne e Gaebler (1992) argumentaram que estruturas burocráticas tradicionais eram inadequadas para responder aos desafios de um mundo em rápida transformação, e que o Estado deveria adotar práticas orientadas para resultados, eficiência e satisfação do cidadão-cliente.

A NGP trouxe contribuições relevantes: ênfase em resultados em vez de processos, orientação para o cidadão e busca de eficiência por meio de tecnologia e gestão por

desempenho. Essas perspectivas foram úteis para criticar burocracias ineficientes e desconectadas de demandas reais. No entanto, a crítica radical à burocracia revelou limites significativos: experiências em diversos países mostraram que a redução excessiva de procedimentos e controles frequentemente resultou em maior discricionariedade, menor transparência e vulnerabilidade à corrupção.

Além disso, a perspectiva do cidadão como cliente não captura adequadamente a natureza das políticas públicas em democracias. Cidadãos são portadores de direitos que devem ser garantidos de forma impessoal e igualitária — e essa garantia depende justamente de procedimentos burocráticos que assegurem tratamento uniforme. A literatura contemporânea reconhece que a solução não está em escolher entre burocracia weberiana ou NGP, mas em integrar suas contribuições: manter estruturas que garantam impessoalidade, legalidade e accountability, qualificando-as para serem mais responsivas e orientadas para resultados.

Lima (2021) denomina esse fenômeno de "burocracia aumentada", caracterizada pela expansão dos mecanismos de monitoramento, registro e controle mediados por tecnologias digitais. Assim, a inovação administrativa deve ser compreendida menos como substituição da burocracia e mais como sua adaptação a novos instrumentos de governança e coordenação estatal.

FORMULAÇÃO
▼
BUROCRACIA PROFISSIONAL
▼
Coordenação | Implementação | Accountability | Governança | Capacidade Estatal
▼
PRODUÇÃO DE VALOR PÚBLICO
▼
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS
▼
FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

Figura 1 – Burocracia profissional como capacidade estatal democrática
Fonte: Elaborado pelas autoras.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

A análise desenvolvida neste ensaio permite propor uma compreensão integrada da burocracia como capacidade estatal, estruturada em cinco dimensões principais: coordenação institucional, implementação das políticas públicas, accountability, produção de valor público e efetivação dos direitos sociais. Essas dimensões não atuam de forma isolada, mas articulam-se como elementos interdependentes da ação estatal democrática. Assim, a contribuição

central do artigo consiste em demonstrar que a burocracia profissional não deve ser compreendida apenas como aparato administrativo, mas como infraestrutura institucional indispensável para transformar decisões políticas em resultados públicos legítimos.

4.1 A burocracia como capacidade estatal: uma síntese analítica

A literatura analisada ao longo deste ensaio permite compreender que a burocracia não pode ser reduzida à percepção de excesso de formalidades, lentidão administrativa ou rigidez organizacional. Essa interpretação, amplamente difundida no debate público, desconsidera que as burocracias profissionais constituem um dos principais mecanismos pelos quais o Estado coordena recursos, organiza processos e transforma decisões políticas em ações concretas. Sob essa perspectiva, a burocracia deixa de ser compreendida apenas como um modelo administrativo e passa a representar uma capacidade estatal indispensável ao funcionamento das democracias contemporâneas.

Os autores discutidos convergem ao reconhecer que a efetividade das políticas públicas depende da existência de instituições capazes de assegurar continuidade administrativa, impessoalidade, coordenação e accountability. Weber (1999) identifica a burocracia como fundamento da racionalidade legal do Estado moderno; Secchi (2010) e Howlett, Ramesh e Perl (2013) demonstram que políticas públicas somente produzem resultados quando implementadas por estruturas administrativas organizadas; Pires e Gomide (2016) associam a capacidade estatal à existência de burocracias profissionais capazes de transformar diretrizes governamentais em ações administrativas efetivas, assegurando continuidade institucional, coordenação e produção de valor público.

4.2 Da Formulação à Efetivação dos Direitos

Um aspecto central frequentemente negligenciado no debate público é que a burocracia constitui o mecanismo pelo qual decisões políticas se transformam em direitos efetivamente garantidos à população. Uma lei que estabelece o direito à educação, à saúde ou à assistência social permanece letra morta sem a estrutura burocrática responsável por sua implementação. Conforme argumenta Secchi (2010), as políticas públicas não existem apenas como enunciados normativos, mas como processos de alocação de recursos e de transformação de decisões governamentais em resultados concretos.

Quando um governo decide que crianças têm direito à educação pública, essa decisão política somente se materializa por meio da atuação da burocracia: servidores que recrutam professores, organizam currículos, administram recursos, monitoram a qualidade do ensino e garantem o acesso igualitário aos serviços educacionais. Da mesma forma, quando se estabelece o direito a benefícios de assistência social, sua efetivação depende de processos administrativos capazes de verificar critérios de elegibilidade, processar pagamentos,

acompanhar beneficiários e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. Sem essa estrutura burocrática, a política pública permanece apenas como previsão legal, sem produzir impactos concretos na vida dos cidadãos.

Nesse sentido, a burocracia não representa um obstáculo aos direitos, mas o mecanismo por meio do qual eles se tornam efetivos. Ela constitui o elo institucional entre a decisão política e a concretização dos direitos fundamentais, garantindo continuidade administrativa, previsibilidade e igualdade de tratamento. Sem burocracias profissionais, políticas públicas permanecem intenções normativas incapazes de produzir transformações sociais significativas.

Essa interpretação é compartilhada por Secchi (2010), Howlett, Ramesh e Perl (2013) e Pires e Gomide (2016), que compreendem a implementação como etapa decisiva do ciclo das políticas públicas. Para esses autores, a efetividade da ação estatal depende da capacidade das burocracias de coordenar recursos, interpretar normas, organizar processos e transformar decisões governamentais em ações administrativas concretas. Assim, a qualidade da burocracia influencia diretamente a capacidade do Estado de produzir valor público e assegurar que direitos formalmente reconhecidos sejam efetivamente entregues à sociedade.

4.3 Burocracia, Inovação e Modernização Administrativa

Uma das críticas mais recorrentes à burocracia é a de que ela seria incompatível com a inovação. Essa percepção, no entanto, confunde estrutura com rigidez. Procedimentos burocráticos bem desenhados não impedem a inovação; ao contrário, criam previsibilidade, accountability e segurança jurídica necessárias para que processos inovadores sejam implementados com legitimidade (Hood, 1991).

Conforme Lima (2021) demonstra em seu trabalho sobre “burocracia aumentada”, a modernização administrativa não elimina a burocracia, mas a reconfigura por meio de tecnologias digitais. Sistemas informatizados de registro, protocolos automatizados e plataformas integradas de serviços públicos são formas contemporâneas de burocracia, mais eficientes e acessíveis, mas igualmente fundamentadas em procedimentos, registros e controles.

Inovar no setor público, portanto, não significa abandonar a burocracia, mas redesenhá-la para que produza mais valor público com menor custo institucional. Isso é fundamentalmente diferente de simplesmente suprimir procedimentos — o que frequentemente resulta em espaços preenchidos pelo arbítrio pessoal ou pela corrupção.

4.4 Valor Público, Legitimidade e Confiança Institucional

Outro aspecto decisivo para a compreensão da burocracia como capacidade estatal é sua relação com a legitimidade democrática e a confiança institucional. Instituições públicas que operam de forma burocrática, no sentido weberiano, tendem a gerar maior confiança social porque tornam o exercício do poder mais transparente, verificável e previsível.

Moore (1995) destaca que o valor público emerge quando o Estado produz resultados relevantes para a sociedade a partir de três dimensões articuladas: valor substantivo, legitimidade política e capacidade operacional. A burocracia ocupa o eixo da capacidade operacional: sem servidores organizados, procedimentos estáveis e rotinas administrativas confiáveis, o Estado não consegue converter legitimidade formal em entrega concreta de políticas.

No caso brasileiro, essa relação é ainda mais sensível. A permanência de práticas patrimonialistas e a desigual distribuição de capacidades institucionais tornam a burocracia profissional elemento fundamental para assegurar igualdade de tratamento, reduzir favorecimentos pessoais e fortalecer a confiança nas instituições públicas (Holanda, 1995; Filgueiras, 2018; Abrucio, 2007).

A confiança nas instituições não decorre apenas de discursos, mas da experiência concreta do cidadão ao receber respostas previsíveis e impessoais do Estado. Burocracia de qualidade não é apenas instrumento técnico: é fundamento da confiança democrática.

4.5 Burocracia, Democracia e Igualdade de Tratamento

A associação entre burocracia e excesso de formalidades frequentemente obscurece uma de suas funções mais relevantes para o Estado democrático: a promoção da igualdade de tratamento entre cidadãos. Ao estabelecer procedimentos padronizados, critérios objetivos de decisão e registros administrativos obrigatórios, a burocracia limita a atuação baseada em interesses pessoais e reduz espaços para favorecimentos, discriminações e práticas patrimonialistas. Sob essa perspectiva, a observância de regras não representa mera formalidade administrativa, mas um mecanismo institucional de proteção dos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade pública.

Weber (1999) já afirmava que a burocracia moderna constitui uma forma racional-legal de dominação, caracterizada pela atuação baseada em normas previamente estabelecidas e pela separação entre interesses privados e funções públicas. Essa racionalidade permite que decisões administrativas sejam tomadas de forma previsível, transparente e uniforme, assegurando que indivíduos em situações equivalentes recebam tratamento semelhante perante a administração pública. A burocracia, portanto, não elimina a discricionariedade, mas estabelece limites institucionais capazes de reduzir arbitrariedades e ampliar a segurança jurídica.

Essa discussão ganha relevância especial no contexto brasileiro, marcado por uma tradição patrimonialista em que relações pessoais, favores e interesses particulares historicamente influenciaram a ocupação dos cargos públicos e a distribuição de recursos estatais. Nesse cenário, a burocracia profissional representa um avanço institucional ao substituir vínculos pessoais por critérios técnicos, processos formalizados e mecanismos de responsabilização. Conforme argumenta Filgueiras (2018), instituições burocráticas fortalecidas contribuem para a integridade pública ao ampliar a transparência, reduzir oportunidades de corrupção e reforçar a confiança da sociedade na atuação do Estado.

Sob a perspectiva da accountability, Bovens (2007) observa que burocracias estruturadas criam condições para que decisões governamentais sejam registradas, monitoradas e posteriormente avaliadas pelos órgãos de controle e pela própria sociedade. A existência de procedimentos documentados, fluxos administrativos e registros oficiais não apenas permite identificar responsabilidades individuais e institucionais, mas também assegura que a implementação das políticas públicas possa ser acompanhada, corrigida e aperfeiçoada continuamente. Dessa forma, a burocracia constitui um instrumento de controle democrático e de proteção do interesse público.

A literatura contemporânea sobre valor público amplia essa compreensão ao demonstrar que a legitimidade das organizações públicas não decorre exclusivamente dos resultados produzidos, mas também da forma como esses resultados são alcançados. Moore (1995) argumenta que a criação de valor público depende da capacidade do Estado de agir com legitimidade, imparcialidade e responsividade, atributos diretamente relacionados à existência de burocracias profissionais qualificadas. Assim, procedimentos administrativos, registros funcionais, controles internos e critérios objetivos de decisão deixam de representar simples exigências formais para se tornarem garantias institucionais de justiça administrativa.

Essa perspectiva também permite compreender que a burocracia exerce papel estratégico na implementação das políticas públicas. Conforme destacam Pires e Gomide (2016), a capacidade estatal está diretamente relacionada à existência de organizações capazes de coordenar recursos, padronizar processos e assegurar continuidade administrativa independentemente das mudanças políticas. Políticas públicas somente produzem efeitos concretos quando burocracias profissionais conseguem transformar diretrizes governamentais em ações consistentes, assegurando que benefícios, serviços e direitos sejam distribuídos segundo critérios públicos e universais.

Nesse sentido, a burocracia pode ser compreendida como uma infraestrutura institucional da democracia. Sua função não se limita ao controle de procedimentos ou ao cumprimento de formalidades legais, mas consiste em criar condições para que o poder estatal seja exercido de forma previsível, transparente e impessoal. Ao restringir privilégios, reduzir

arbitrariedades e assegurar igualdade de tratamento entre cidadãos, a burocracia fortalece a legitimidade das instituições públicas e contribui para a efetivação dos direitos fundamentais.

Essa interpretação permite superar a visão simplificada que identifica burocracia apenas como sinônimo de lentidão administrativa. O verdadeiro desafio da gestão pública contemporânea não consiste em eliminar procedimentos ou flexibilizar indiscriminadamente controles, mas em construir burocracias inteligentes, profissionais e orientadas para resultados, capazes de equilibrar eficiência, inovação, accountability e proteção do interesse público. Sob essa perspectiva, a burocracia deixa de ser compreendida como obstáculo à democracia e passa a representar uma de suas principais garantias institucionais. Dessa forma, a burocracia não deve ser compreendida apenas como técnica administrativa, mas como uma instituição democrática capaz de transformar princípios constitucionais em práticas concretas de igualdade, legalidade e proteção do interesse público.

A literatura analisada permite compreender que a burocracia exerce cinco funções estratégicas: (i) coordenação institucional; (ii) implementação das políticas públicas; (iii) accountability; (iv) produção de valor público; e (v) efetivação dos direitos sociais. Essas funções constituem dimensões interdependentes da capacidade estatal democrática.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste ensaio permitiu demonstrar que a burocracia deve ser compreendida como uma capacidade institucional do Estado democrático, e não como um problema a ser simplesmente eliminado. Longe de representar um conjunto de obstáculos administrativos, ela constitui o mecanismo pelo qual decisões políticas são convertidas em políticas públicas efetivamente entregues à sociedade.

O argumento central do artigo foi o de que a burocracia opera como uma tecnologia institucional da democracia: ela limita arbitrariedades, reduz privilégios, fortalece a impessoalidade administrativa, assegura accountability e amplia a capacidade do Estado de proteger o interesse coletivo. Em um cenário no qual a sociedade exige transparência, segurança jurídica, igualdade de tratamento e combate à corrupção, a existência de burocracias profissionais torna-se ainda mais necessária — não menos.

Essa compreensão desloca o debate da tradicional oposição entre burocracia e eficiência para uma perspectiva centrada na qualidade institucional. A questão central deixa de ser a redução indiscriminada de procedimentos e passa a ser a construção de burocracias profissionais, inteligentes e orientadas para resultados, capazes de equilibrar legalidade, transparência, capacidade de implementação e produção de valor público.

A literatura revisada evidencia que a implementação das políticas públicas depende diretamente da qualidade da burocracia. Sem carreiras profissionais, registros administrativos, processos claros e mecanismos de controle, o Estado perde sua capacidade de transformar intenções governamentais em direitos concretos. Escolas, hospitais, secretarias e agências reguladoras só cumprem sua função porque existem procedimentos que organizam, orientam e responsabilizam a ação pública.

No caso brasileiro, essa discussão assume especial importância diante da permanência de práticas patrimonialistas. Concursos públicos, licitações, processos administrativos e prestação de contas não são meros rituais formais; são instrumentos de proteção da democracia e de contenção do uso privado da coisa pública — conquistas que não podem ser descartadas em nome de uma eficiência mal compreendida.

A eficiência administrativa, portanto, não depende da eliminação da burocracia, mas da sua qualificação. Procedimentos inteligentes, sistemas integrados, servidores profissionalizados e mecanismos robustos de accountability são condições indispensáveis para que o Estado produza valor público e preserve a confiança da sociedade em suas instituições.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de pessoas em organizações públicas*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2008.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (org.). *Burocracia e implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2023.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

FUKUYAMA, Francis. *State-building: governance and world order in the twenty-first century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. 3. ed. London: Sage Publications, 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIMA, Licínio Carlos. Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 42, e252803, 2021.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley, 1992.

PETERS, B. Guy. *Administrative traditions: understanding the roots of contemporary administrative behavior*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. In: MENEGUIN, Fernando; BUGARIN, André (org.). *Resgate da reforma do Estado: agenda de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2009.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2016.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.