

NÍVEL DE RACIONALIDADE BUROCRÁTICA DA GESTÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO VALE DO RIO GUARIBAS (PI).

LUCIOLLA PRAEIRO FERREIRA DE SOUSA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)

DOUGLAS MORAES BEZERRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)

ALEX BRUNO FERREIRA MARQUES DO NASCIMENTO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG)

JEANES DE SOUSA SILVA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)

MARIA TARCIANA SANTOS FERREIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)

NÍVEL DE RACIONALIDADE BUROCRÁTICA DA GESTÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO VALE DO RIO GUARIBAS (PI).

1. INTRODUÇÃO

Apesar de complexas transformações sociais, econômicas, políticas e tecnológicas no mundo contemporâneo, a sociedade moderna segue submetida à imponente organização burocrática que é o Estado, onde a burocracia reina como poder, administração e organização a um só tempo, nas palavras de Prestes Motta (2000).

Ao ser considerada a partir das conclusões de Faoro (2001), essa afirmação assume um conteúdo marcadamente político. Para o autor, a histórica preponderância burocrática do Estado brasileiro se caracteriza pela existência de um amálgama entre o novo e o velho, permitindo a persistência secular da estrutura patrimonial que resiste e tutela a absorção das transformações mundiais decorrentes da experiência capitalista. Seguindo a mesma linha de raciocínio, Costa (2008) argumenta que à medida que a experiência estatal brasileira foi se desenvolvendo, novos padrões e estruturas foram sendo incorporados, mas sem que houvesse uma ruptura completa com os padrões anteriores.

Ao considerar o protagonismo recente assumido pelos municípios na efetivação de algumas ações do Estado brasileiro, esse quadro se torna um importante ponto de partida para as reflexões cada vez mais urgentes sobre a eficiência das burocracias municipais. Atribuições como a gestão das estruturas e serviços das UBSs (saúde), a viabilização da educação infantil I (educação) e a significativa ampliação dos CRAS (assistência social), tornaram a capacidade burocrática dos municípios uma preocupação estratégica para o Brasil pós-1988 (Abrúcio, 2019).

Além de exigir um olhar atento para o processo complexo de constituição da administração pública brasileira, a análise dessa questão exige também imergir na complexidade conceitual na qual está assentada a definição de burocracia.

Uma leitura da recente e antiga literatura sobre a burocracia e suas implicações na organização ilumina interpretações diversas e, muitas vezes, errôneas acerca da essência do fenômeno burocrático para a sociedade contemporânea (Evans; Rauch, 2014). Fundamentadas nos estudos de Max Weber, as pesquisas de Ramos (1983), Prestes Motta (2000), Faoro (2001), Fittipaldi (2015), Tragtenberg (2006) e Cohn (2000), por exemplo, exploram as nuances acerca da burocracia e seus impactos na sociedade, porém, destacando resultados diversos.

A este respeito, as conclusões de Evans e Rauch (2014) dão conta que as organizações com maior percepção de “weberianidade” burocrática estão correlacionadas a organizações inovadoras, com culturas organizacionais restritivas à corrupção, assim como organizações com maior racionalidade burocrática, baseadas na meritocracia e profissionalismo, estão associadas a organizações mais eficazes (Evans e Rauch, 2014).

Partindo dessa compreensão, os esforços de investigação deste estudo consistem em responder à seguinte questão-problema: qual a percepção dos Secretários de Administração dos municípios piauienses do Vale do Rio Guaribas sobre o nível de burocracia da gestão pública dos municípios onde atuam?

Quando Prestes Motta e Bresser-Pereira (2004), inspirados por Weber (1982), afirmam que uma organização pode ser muito ou pouco burocrática, muito ou pouco modernizante, muito ou pouco eficiente, eles apontam para a possível existência de uma variação nos níveis de burocracia nas organizações. Partindo dessa premissa, este estudo definiu como objetivo principal analisar os níveis de racionalidade burocrática presentes na gestão pública os municípios do Vale do Rio Guaribas (PI), segundo a percepção dos (as) respectivos (as) secretários (as) de administração.

Além dessa introdução, este artigo é seguido por mais quatro seções. Na seção que se segue está incluído o embasamento teórico que apoia a descrição que se pretende fazer acerca do objeto de estudo – a burocracia – e que embasou as dimensões/características da racionalidade burocrática presentes no *survey*. A terceira seção consiste no detalhamento da metodologia de pesquisa escolhida. Na quarta seção é feita a análise e exposição dos dados coletados. Na quinta e última seção está a conclusão desta pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Burocracia: quem ela pensa que é?

Quando o assunto é burocracia, a diversidade de compreensões e percepções acerca do fenômeno traduz a miríade de conflitos sobre suas características e conceitos à guisa dos estudiosos das Ciências Sociais, onde o consenso nem sempre existe. A partir do pensamento do sociólogo alemão Max Weber, considerado um de seus maiores estudiosos, as divergências conceituais e práticas acerca do fenômeno burocrático demonstram os cuidados que as particularidades e implicações da burocracia na esfera da administração pública requerem (Ramos, 1983).

Apreender o conceito da burocracia exige uma análise rigorosa de um contexto social no qual a ação burocrática pode atuar como um agente ativo de mudança social, ora de forma positiva, ora negativa, como depõe Guerreiro Ramos, sobretudo considerando que “a presença da burocracia num sistema social o qualifica como historicamente mais evoluído do que os sistemas sociais que não a possuem” (Ramos, 1983, p. 237).

Prestes Motta (2000) também saberia reconhecer que uma organização burocrática, dotada das características idealizadas por Max Weber, não poderia deixar de ser usada como estratégia de administração capaz de gerar as mudanças almejadas pela sociedade moderna, através do Estado, entendendo-se este como uma grande organização burocrática.

Noutro estudo, porém, numa perspectiva política, Prestes Motta e Vasconcelos (2010) concebem o fenômeno burocrático como uma tentativa de formalizar e coordenar o comportamento humano por meio do exercício da autoridade racional-legal para o atingimento de objetivos organizacionais gerais, dado o modo como os interesses econômicos são empregados para a conservação do poder.

Nos escritos weberianos a burocracia também surge de outras formas e constitui-se como força social e política independente, com valores próprios e com capacidade de influir sobre os fins e a cultura da sociedade, sendo retratada como espaço de poder e influência social. Nas produções políticas de Weber, a burocracia é identificada como um dos elementos que permitem a reprodução das antigas relações de dominação num momento de crise, por meio de sua capilaridade e eficiência administrativa (Pinhel, 2021).

Weber (1999), Prestes Motta (2004) e Tragtenberg (2006) examinam a burocracia como uma estrutura de poder. Isso porque sua condição de estabelecer relações de dominação possibilita a reprodução dos indivíduos nas suas posições sociais ou das organizações na lógica de dominação política e econômica, seja formatando as relações sociais ou instituindo a informalidade em favor de elites que detêm o aparelho burocrático (Paula, 2008).

Em sua teoria organizacional, Fittipaldi (2015) reforça que uma ação burocrática está permeada de intenções de controle e poder, uma vez que o fenômeno burocrático emergiu da redução de custos de transação das relações humanas cada vez mais múltiplas e complexas. Nesta perspectiva, as organizações burocráticas visam o aumento da previsibilidade do

comportamento individual e coletivo – controle – e, em particular, ao estabelecimento das relações de poder.

Dada a ambiguidade e complexidade concebidas desde Weber, Tragtenberg (2006) apresenta o aspecto dual da burocracia, no qual sua ação não se esgota enquanto fenômeno meramente técnico; é acima de tudo um fenômeno político. Ele sintetiza Weber apontando a bipolaridade da burocracia como um fenômeno racional na área administrativa, podendo tornar-se irracional nas decisões políticas.

Nesse contexto, é válido destacar que Weber (1982) estudou a burocracia como o “tipo-ideal”, uma abstração, fazendo com que o fenômeno burocrático apareça em sua forma “pura” e nunca se encontre em sua essência na realidade. Para o sociólogo alemão, nenhum sistema conceitual pode reproduzir integralmente o real e a diversidade de um fenômeno particular, traduzindo-se burocracia em um conceito pluridimensional.

Considerando a proposição metodológica de Weber, pensar a burocracia é também pensar o que ela não é – suas disfunções – devido a uma “confusão” conceitual existente no meio acadêmico. Robert K. Merton (1970) fez esse alerta em seus estudos ao afirmar que é comum teóricos eliminarem as concepções abstratas do “tipo-ideal” weberiano, em favor de uma interpretação equivocada do fenômeno burocrático, levando ao erro de imputar à burocracia suas disfuncionalidades como se fossem a sua essência.

A relação entre a burocracia e suas disfunções é predominante nas organizações brasileiras e deságua em estereótipos e conotações negativas sobre a ação burocrática, vista pelo senso comum e alguns teóricos da academia científica como inimiga da liberdade, da eficiência e da inovação (Franzen, 2022).

Se possível fosse personificar uma imagem da burocracia brasileira, tal como a sociedade contemporânea a enxerga, poderia se imaginar a figura de uma pessoa vestida impecável e conservadoramente, com ar de superioridade, linguagem formal, dotada de frieza e inflexibilidade notáveis. A impessoalidade, formalismo e profissionalismo exemplares seriam também característicos de sua personalidade, criando uma antinomia entre burocracia e carisma (Tragtenberg, 2006, p. 185).

Trata-se, portanto, de uma missão contenciosa trazer aqui uma definição sobre a burocracia ou “o que ela pensa que é”, resguardadas todas as cargas culturais, sociais e políticas que a expressão possui ao atribuir ao fenômeno burocrático uma superioridade para além de sua essência conceitual e prática.

Neste sentido, é preciso recorrer à Weber (1982), que concebe em sua “Teoria da Dominação” a existência de três tipos de dominação legítimas – dominação tradicional, dominação carismática e dominação legal-racional – estabelecendo relação entre dominação e poder. Essa Teoria é aqui lembrada como ponto de convergência entre Max Weber e Raymundo Faoro no tocante às fontes de legitimidade das instituições políticas e seu relevo nas relações de poder contidas na dominação tradicional e carismática.

Em que pese a pluralidade conceitual que envolve o tema, a melhor compreensão do conceito de burocracia passa pela análise de alguns de seus principais traços teóricos, enquanto forma de organização e dominação, tais como: autoridade burocrática; sistema hierárquico da autoridade; distinção entre público e privado; formação especializada; seleção formal; divisão clara do trabalho; impessoalidade; e previsibilidade (Weber, 1982).

Destes traços, são utilizados nesta pesquisa cinco atributos/dimensões da burocracia para a investigação do (s) nível (is) de racionalidade burocrática presente (s) nos municípios da região do Vale do Rio Guaribas (ver quadro 1), onde constam as variáveis aplicadas no questionário survey criado a partir dos estudos de Evans e Rauch (2014), permitindo uma análise descritiva acerca do problema estudado.

Quadro 1 – Dimensões da racionalidade burocrática.

DIMENSÃO	VARIÁVEIS	REFERÊNCIA
Autoridade burocrática	A1 - As atividades cotidianas são realizadas sempre de acordo com as normas impostas/existentes. A2- O cumprimento rigoroso das normas favorece o alcance do resultado/objetivo esperado. A3- A aplicação e obediência às normas é uma prática de todos, independente do cargo ocupado.	Max Weber, 1982.
Hierarquia	H1- As atividades diárias são supervisionadas pela gestão ou por pessoa por ela indicada. H2- A obediência às ordens da gestão imediata pelos servidores é uma prática no órgão em que atuo na prefeitura municipal. H3- As linhas hierárquicas estão claramente definidas.	Max Weber, 1982.
Seleção formal e formação especializada	S1- As pessoas possuem formação profissional compatível com o cargo que ocupam. S2- A indicação de comissionados no órgão em que atuo é feita com base no mérito. S3- As promoções de cargo/função são baseadas no mérito. S4- Todas as pessoas são recrutadas através de concurso público.	Prestes Motta e Vasconcelos, 2010. Evans e Rauch, 2014.
Divisão clara do trabalho	D1- A divisão de atividades é totalmente clara. D2- As pessoas atuam conforme atividades e cargos que lhe são atribuídos no momento da contratação.	Prestes Motta e Bresser Pereira, 2004.
Impessoalidade	I1- O atendimento à população é feito de forma igualitária independente dos gostos pessoais, parentescos ou afinidades. I2- As relações privadas/pessoais não interferem na condução das minhas atividades no órgão em que atuo na prefeitura municipal. I3- A proibição do vínculo de parentesco na contratação de pessoas é obedecida. I4- Os servidores são politicamente neutros no desempenho de suas funções no órgão em que atuo na prefeitura municipal.	Max Weber, 1982.

Fonte: elaborado pelos autores, a partir de Evans e Rauch (2014).

Os preceitos presentes na obra de Weber (1999), do início do século XX, além destes aqui referenciados, permanecem até hoje operantes no senso comum e na prática das organizações reforçando uma frase profética atribuída a Max Weber (1999, p. 450): “à burocratização pertence o futuro”. Para o teórico alemão, uma vez instaurada em sua plenitude, a burocracia constitui uma das estruturas sociais mais difíceis de destruir.

2.3 A racionalidade burocrática na gestão pública brasileira

Como se pode perceber, a diversidade conceitual que permeia a delimitação teórica acerca da burocracia constitui um importante obstáculo a ser superado para a realização da tarefa de analisar a racionalidade burocrática na gestão pública municipal brasileira. Porém, além desse desafio, as rupturas e continuidades que constituem o processo histórico de formação do aparelho estatal brasileiro apresentam-se como um nível a mais de dificuldade para a compreensão do fenômeno em questão.

Desde a década de 1930 a administração pública brasileira tem enfrentado o desafio de promover a racionalização burocrática do Estado brasileiro, porém, na prática essa tarefa segue inconclusa, apesar dos avanços ainda existem significativas desigualdades e padrões resistentes (Costa, 2008; Abrúcio, 2019; Barbosa et al, 2020).

Quanto aos municípios, o quadro é ainda mais grave, pois apesar da Constituição de 1988 ter fortalecido os municípios como entes federativos, mesmo sem equipará-lo aos estados e à União, a ausência de capacitação e qualificação profissional ainda seguem como dois dos

principais obstáculos a serem superados pela gestão pública municipal (Grin; Abrúcio, 2019; Veloso et al., 2011).

As novas atribuições que os municípios passam a assumir a partir da redemocratização deram a estes entes federados acesso a maiores parcelas de recursos públicos e os colocou como intermediários estratégicos para a implementação de diversas políticas públicas, o que tem exigido maiores capacidades gerenciais da gestão municipal. A expansão das UBSs, na saúde, a ampliação dos CRASs, na assistência social, e a viabilização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental I, são exemplos dessas novas atribuições que exigiram um maior suporte administrativo dos municípios (Grin; Abrúcio, 2019; Veloso et al., 2011).

O desenvolvimento da Administração Pública brasileira historicamente se constituiu por rupturas e permanências que se expressam tanto na dificuldade em romper completamente com os padrões de funcionamento anteriores, quanto nos diferentes níveis de absorção dos novos modelos de gestão pelos entes federativos brasileiros – União, estados e municípios (Costa, 2008; Rezende, 2002).

Um importante recurso para melhor compreender teoricamente essa realidade são as análises de Nunes (2003), ao explicar que diante das desigualdades internacionais quanto aos diferentes níveis de industrialização dos países, as instituições das nações menos industrializadas estão sempre pressionadas a incorporar práticas mais modernas de funcionamento, o que resulta em uma mentalidade dualista nos reformadores, que no Brasil resultaram na evolução de quatro gramáticas políticas que permeiam toda a sociedade e podem ser encontradas simultaneamente nas instituições formais: Clientelismo/Personalismo, Universalismo de procedimentos, Corporativismo e Insulamento burocrático.

Apesar de parecer contraditória e anacrônica, a permanência de padrões administrativos “fantasmagóricos” e retrógrados na estrutura de Estado brasileira também pode ser explicada pela persistência de um estamento burocrático que tutela o processo de desenvolvimento e modernização nacional (Faoro, 2001). Trata-se da predominância do governo de uma minoria que exerce o poder em nome próprio, “governam e mandam porque devem dirigir, porque deles é a supremacia política e social” (Faoro, 2001, p. 106).

Ao analisar o processo de desenvolvimento secular de Portugal e do Brasil, uma viagem redonda de Dom João I a Getúlio Vargas, Faoro (2001) conclui que do abraço lusitano resultou no Brasil em um capitalismo politicamente orientado, marcado por relações de poder institucionalizadas por um tipo específico de domínio – o patrimonialismo –, de onde brota o estamento burocrático. Vale destacar que a qualificação atribuída ao estamento surgido deste contexto não se refere à burocracia enquanto lógica racionalizante, própria do Estado e demais organizações modernas, mas sim à apropriação do cargo, capaz de absorver a técnica daquele, como mera técnica.

A questão é que a manutenção do poder tradicional legitimamente assentada no tradicionalismo, isto é, a inalterabilidade das relações de poder e o congelamento do estamento, não implica no impedimento da mudança social quanto ao domínio patrimonial, pois é exatamente a incorporação dos padrões externos que permite a perpetuação das estruturas vigentes. Porém, esse processo se dá tutelado pelo estamento burocrático que representa a conexão do contexto local com o mundo externo, absorvendo as técnicas de fora e garantindo que não perturbem o domínio da sociedade, garantindo o domínio de seus padrões, incorporando as novas forças sociais. O estamento domestica a agressividade transformadora das forças externas e a elas incorpora seus próprios valores, adotando, se necessário, uma ideologia diversa, desde que não destoe do sistema de domínio (Faoro, 2001).

Segundo Faoro (2001), as transformações ocorridas no Brasil de 1889 a 1937 apenas traduzem a realidade patrimonialista da ordem estatal centralizada, de modo que o grupo dirigente conduz o Estado e sociedade em nome próprio diante da sua posse das estruturas e

recursos estatais. Em que pesem as transformações mais recentes pelas quais têm passado o Brasil, essa ainda parece ser uma estrutura teórica bastante atual para analisar os fenômenos sociais brasileiros.

3. METODOLOGIA

A partir dos teóricos visitados, foram definidos os objetivos metodológicos deste estudo que convergiram para uma pesquisa descritiva. Vergara (2000) argumenta que a pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza, entretanto, não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

A burocracia é formada por um conjunto de características e dimensões observáveis apenas indiretamente, por meio de um conjunto de indicadores, como apontam Gomide, Machado e Albuquerque (2021). Com base nessas abordagens, foram adaptadas questões do estudo de Evans e Rauch (2014) considerando a escala de "weberianidade" por eles proposta, as quais contribuíram para elaborar as dimensões características da burocracia neste trabalho.

Para a coleta dos dados foi elaborado questionário *survey* composto de três seções: 1) Identificação da Prefeitura Municipal onde atua o secretário de administração; 2) Perfil dos Respondentes, composto de oito questões; 3) Mapeamento do Nível de Burocracia na Gestão Pública dos Municípios do Vale do Guaribas, composta de 16 questões.

As respostas às questões obedeceram a uma escala variando de 1 a 10, onde 1 corresponde a DISCORDO TOTALMENTE e 10 a CONCORDO TOTALMENTE. As perguntas selecionadas refletem as abordagens teóricas revisadas, dentre as quais foram delimitadas cinco dimensões dos traços teóricos da burocracia de forma a tornar a análise plausível em razão do prazo da pesquisa.

Para a análise dos resultados do mapeamento da percepção dos secretários de administração do nível de burocracia na gestão pública municipal onde atuam, os pesquisadores construíram uma escala de valoração das percepções assinaladas na qual foi convencionado que as respostas de cada variável seriam classificadas a partir dos intervalos a seguir: 1) Nível baixo: de 1 a 4; 2) Nível médio: de 5 a 7; e 3) Nível alto: de 8 a 10).

A coleta dos dados foi realizada utilizando-se a ferramenta eletrônica *Google Forms* e aplicada junto aos vinte e três secretários de administração municipal do território de desenvolvimento do "Vale do Rio Guaribas" entre os dias 6 e 10 de fevereiro de 2024.

A técnica de análise de dados definida foi a estatística descritiva simples. Segundo Mattar (2001, p.62), "os métodos descritivos têm o objetivo de proporcionar informações sumarizadas dos dados contidos no total de elementos da(s) amostra(s) estudada(s)". As estatísticas descritivas utilizam as medidas de posição, utilizadas para caracterizar o que é "típico" no grupo e de dispersão, que servem para medir como os elementos estão distribuídos no grupo. Nesse sentido, extraiu-se dos dados as frequências de respostas e a média geral. A média teve o objetivo apenas de demonstrar a predominância geral das respostas.

O universo da pesquisa definido para a coleta de dados foi limitado aos vinte e três municípios que compõem o Território de Desenvolvimento do Vale do Rio Guaribas, classificação dada a partir da nota técnica elaborada pela Fundação CEPRO (2017), cujo estudo divide o Piauí em quatro macrorregiões (Litoral, Meio-norte, Semiárido e Cerrado), subdivididas em doze Territórios de Desenvolvimento (Planície Litorânea, Cocais, Carnaubais, Entre Rios, Vale do Sambito, Vale do Rio Guaribas, Chapada Vale do Rio Itaim, Vale do Canindé, Serra da Capivara, Vale dos Rios Piauí e Itaueiras, Alto Parnaíba e Chapada das Mangabeiras). O Território de Desenvolvimento do Vale do Rio Guaribas está situado na

macrorregião do Semiárido, composto pelos seguintes municípios: Alagoinha do Piauí, Alegrete do Piauí, Aroeiras do Itaim, Bocaina, Campo Grande do Piauí, Dom Expedito Lopes, Francisco Santos, Fronteiras, Geminiano, Itainópolis, Monsenhor Hipólito, Paquetá, Picos, Pio IX, Santana do Piauí, Santo Antônio de Lisboa, São João da Canabrava, São José do Piauí, São Julião, São Luís do Piauí, Sussuapara, Vera Mendes e Vila Nova do Piauí.

Com a finalidade de demonstrar a preocupação deste estudo com a confiabilidade e validade dos dados coletados, é válido esclarecer que durante a consolidação dos resultados da pesquisa foi identificado um padrão de respostas repetidas no questionário por um dos respondentes.

Por essa razão, os dados deste município foram excluídos. Dessa forma, a análise das variáveis que constituem as dimensões da racionalidade burocrática foi feita a partir de vinte e dois respondentes. No entanto, não houve exclusão de respostas dos questionários relativos ao perfil dos participantes da pesquisa, tendo sido contabilizados os dados dos vinte e três respondentes, uma vez que tais informações não apresentaram padrões de repetição ou “vício” de resposta.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

A análise dos resultados foi organizada nesta seção em duas partes vinculadas aos objetivos do estudo. Primeiro apresenta-se as análises relativas ao perfil dos sujeitos da pesquisa compostos pelos atuais ocupantes da função comissionada de Secretário de Administração Municipal. Em seguida, apresenta-se a interpretação dos dados relacionados ao quadro 1 que tratam das dimensões da burocracia inquiridas no questionário *survey*, os quais são representados em forma de tabelas.

4.1 Perfil dos respondentes

Quanto ao perfil dos vinte e três secretários de administração dos municípios piauienses do território de desenvolvimento do Vale do Rio Guaribas, constatou-se uma média de idade de 46 anos dos gestores públicos, em sua maioria, do gênero masculino (76%), o que representa significativa disparidade de gêneros e baixa representatividade da figura feminina (24%) na gestão pública das secretarias de administração desses municípios.

Observou-se ainda que 30% dos ocupantes da gestão das secretarias estão exercendo a função há mais de três anos e quase 40% dos ocupantes da função está há mais de quatro anos, sugerindo, assim, tempo de permanência na atividade e, conseqüentemente, uma importante experiência relacionada ao fenômeno estudado.

No que se refere ao nível de escolaridade, identifica-se que enquanto 73,9% possuem formação superior e/ou especialização, apenas 26,1% têm apenas o ensino médio completo. Do percentual que possui Ensino Superior, 12,5% estão relacionados a área de administração, o que sugere apontar para um baixo percentual da área-fim e para um afastamento de traço importante das organizações burocráticas, a especialização, de acordo com Weber (1982).

Também é possível observar a presença de pessoas na gestão das secretarias de administração com cargos efetivos ingressados através de concurso público de nível fundamental – merendeira e auxiliar de serviços gerais. Com olhar apurado nos dados, verifica-se que estes servidores possuem curso de formação superior (licenciaturas). Destaca-se ainda que dos 23 secretários municipais de administração entrevistados, apenas quatro são servidores de carreira (Auxiliar Administrativo, Agente Administrativo, Merendeira e Auxiliar de Serviços Gerais), os demais possuem vínculo temporária com seus respectivos municípios.

4.2 Autoridade burocrática

A burocracia está sob a regência de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas (Weber, 1982). O nome dado a esse atributo da burocracia é autoridade burocrática. É ela que estabelece relações de autoridade delimitada por normas e regras que acabam por regular a conduta e as atividades das pessoas, uma forma de dominação racional-legal (Tragtenberg, 2006).

A tabela 1 apresenta um dado estatisticamente significativo em relação a essa dimensão, considerando que 92,7% dos municípios participantes da pesquisa apontaram em suas percepções um nível alto de racionalidade burocrática quanto a presença da autoridade burocrática, configurando o maior percentual de percepção entre as demais dimensões. É possível notar ainda que é nesta dimensão que se encontra a média mais alta entre as investigadas neste estudo: 9,26.

Tabela 1 – Nível de percepção da racionalidade burocrática quanto a “autoridade burocrática”.

Variáveis	Média da variável	Racionalidade burocrática por município do “Vale do Guaribas” (%)		
		Nível Alto	Nível Médio	Nível baixo
A1	9,23	96%	4%	0%
A2	9,27	91%	9%	0%
A3	9,27	91%	9%	0%
Resultado da dimensão	9,26	92,7%	7,3%	0%

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

As percepções dos entrevistados para esta dimensão expressam a compreensão de que existe um alto nível (média entre 8 e 10) de racionalidade burocrática no tocante à autoridade, no que se refere: a) ao apego às normas existentes quanto à realização das atividades na secretaria (média 9,23); b) à percepção de vantagens em atuar segundo as normas (média 9,27); e c) à predominância da obediência à norma como um comportamento comum à norma (média 9,27). Apesar da predominância dessa percepção acerca da importância e do exercício da autoridade burocrática na gestão municipal, destaca-se que algumas Secretarias Municipais de Administração da região apresentaram um nível médio (média entre 5 e 7) de racionalidade burocrática nessa dimensão (7,3%).

Os dados apontam para absorção de um aspecto importante das organizações burocráticas no que se refere às Secretarias Municipais de Administração da região analisada. Como afirma Weber (1982), a dominação racional-legal é uma das principais características das organizações modernas, de modo que a autoridade se legitima a partir da sua conformidade com a norma, diferindo da dominação tradicional, por exemplo, mais facilmente encontrada em organizações patrimonialistas. Seguindo a compreensão de Pinhel (2021), os(as) secretários(as) de administração percebem que os órgãos em que atuam desenvolvem suas atividades sistematicamente e a partir de normas preestabelecidas, focando nos resultados almejados pela organização.

Porém, a existência de alguns municípios com nível mediano de racionalidade para esta dimensão, por um lado pode indicar a existência de certa informalidade na realização das atividades cotidianas da secretaria, segundo a percepção dos(as) entrevistados(as). Segundo Ramos (1983), essa informalidade, também compreendida como formalismo, pode ser utilizada tanto como alternativa para a manutenção dos padrões anteriores à norma, como resistência,

quanto como inovação, como desenvolvimento de novos padrões ainda não descritos na norma vigente.

Neste aspecto, os dados apontam para a incorporação da racionalidade burocrática pela gestão pública municipal no que se refere à autoridade. Sugerindo a absorção do discurso racionalizante característico da burocratização da gestão pública realizada por Getúlio Vargas na década de 1930.

4.3 Hierarquia

Como fundamentado na revisão teórica, uma relação hierárquica se estabelece definindo postos e níveis de autoridades, além de um sistema de mando e subordinação com gerência das atividades e tarefas delegadas por autoridade (Weber, 1982). O quadro administrativo é composto por uma hierarquia que define os fluxos dos processos administrativos, das comunicações, das decisões e das ordens em toda cadeia administrativa.

Na percepção dos participantes da pesquisa, existe uma estrutura administrativa hierarquizada bem definida na organização burocrática dos municípios do “Vale do Rio Guaribas”, conforme indicam os dados da tabela 2, onde é retratada a presença da hierarquia representada pela média 8,98. Nota-se ainda uma concentração de municípios (88,7%) que atribuem a essa dimensão um nível alto de racionalidade burocrática.

Tabela 2 – Nível de percepção da racionalidade burocrática quanto a “hierarquia”.

Variáveis	Média da variável	Racionalidade burocrática por município do “Vale do Guaribas” (%)		
		Nível alto	Nível Médio	Nível baixo
H1	8,77	87%	9%	4%
H2	9,09	92%	4%	4%
H3	9,09	87%	13%	0%
Resultado da dimensão	8,98	88,7%	8,7%	2,6%

Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

Diante do contexto de uma estrutura burocrática hierarquizada sugerido nestes resultados, é válido recordar as conclusões de Prestes Motta (2010) que enxergam numa organização estatal burocrática em forma de pirâmide seu poder disciplinador, visando manter a própria burocracia, o próprio Estado, o próprio poder, onde cada superior tem sob suas ordens um determinado número de subordinados. Considerando essa definição e a média obtida na dimensão, observa-se que as Secretarias Municipais de Administração possuem um alto nível de racionalidade burocrática para a dimensão hierarquia.

Contudo, os dados também evidenciam a existência de um pequeno número de municípios com médio e baixo nível de racionalidade burocrática nessa dimensão. Do mesmo modo que na análise anterior, pode-se considerar duas possibilidades: a existência de uma estrutura hierárquica frouxa, carente de mecanismos de supervisão e comando bem definidos, ou a existência de uma estrutura hierárquica mais flexível com características mais horizontalizadas.

No primeiro caso, a presença de uma percepção mais moderada, dentre municípios analisados, acerca da existência de supervisão e da definição clara da linha hierárquica, pode ser um indício da coexistência da dominação tradicional, onde autoridade burocrática e hierárquica disputam a legitimidade com a autoridade patrimonial e personalista, que, segundo

Nunes (2003) e Faoro (2001), são traços significativamente presentes na estrutura estatal brasileira, como apresentado anteriormente.

Nos estudos de Raymundo Faoro (2001) encontram-se estreitas relações entre a hierarquia e o estamento burocrático que, somados aos modelos patrimonialistas, não favorecem a formação de uma estrutura administrativa eficiente. Para o sociólogo brasileiro, a burocracia é uma organização social que se baseia em uma hierarquia clara de autoridade, em que os diferentes níveis de autoridade são ocupados por membros do estamento burocrático e onde uma elite governante exerce um controle quase absoluto sobre o Estado brasileiro, utilizando-o para seus próprios interesses em detrimento do bem-estar da população em geral.

No segundo caso, o nível de hierarquia apontado pelos respondentes da pesquisa pode sugerir novos arranjos e outros modelos de negócios públicos, alargando a presença dos cidadãos no tocante à formulação, implantação e avaliação de políticas e serviços públicos em nível local. Para Peter Evans (1993), governos locais requerem implantar novos formatos de relações mais horizontais com vários atores sociais.

4.4 Formação especializada e seleção formal

Uma organização burocrática requer a profissionalização e racionalização de seus agentes que devem ser profissionais especializados, recrutados e promovidos por mérito e que pautam suas condutas pelas normas legais previamente estabelecidas visando a eficiência administrativa. O treinamento é fundamental nas burocracias especializadas devido às especificações das atividades e dos trabalhos.

As informações sobre o nível de escolaridade e área de formação profissional coletadas no “Perfil dos Respondentes” demonstram o percentual 70,9% de respondentes com formação superior, onde 30,4% destes possuem especialização. Os demais, 26,1% dos ocupantes do cargo de secretário de administração não possuem formação superior, tendo cursado até o ensino médio. Não foram apontadas formações em nível de mestrado nem doutorado.

Os dados sobre nível de escolaridade apontam que a formação profissional não é uma exigência para a ocupação do cargo de secretário de administração nos municípios, significando que não existe uma preocupação com a racionalização da gestão pública quanto à formação profissional dos seus agentes podendo comprometer, inclusive, a eficiência administrativa.

Essa observação é reforçada quando se analisa as áreas de formação dos respondentes, onde ocorre uma variedade de cursos (Administração, Biologia, Direito, Enfermagem, Estatística, História, Letras, Matemática, Nutrição, Pedagogia, Sistemas de Informação), a maioria sem uma relação direta com a natureza das atividades do órgão – Secretaria de Administração.

Tabela 3 – Nível de percepção da racionalidade burocrática quanto a “formação especializada e seleção formal”.

Variáveis	Média da Variável	Racionalidade burocrática por município do “Vale do Guaribas” (%)		
		Nível alto	Nível Médio	Nível baixo
S1	8,36	74%	4%	22%
S2	7,91	70%	8%	22%
S3	7,77	70%	13%	17%
S4	4,09	48%	39%	13%
Resultado da dimensão	7,03	66%	16%	18%

Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

Em relação ao baixo percentual de participantes recrutados através de concurso, equivalente a 17%, esse dado indica que o critério de meritocracia dos servidores efetivos não é predominante na maioria da estrutura burocrática dos municípios, uma vez que a maioria (83%) dos secretários de administração é comissionada.

Essa dimensão alcançou a menor média – 7,03 – em relação às demais dimensões da pesquisa, onde a variável 1 contribuiu para esse resultado ao resultar a média de 4,09, demonstrando a fragilidade da seleção formal dos servidores pela ausência de recrutamento através de concurso público.

A profissionalização da administração foi representada na tabela 3 com dados estatísticos significativos de municípios com níveis baixo e médio, fornecendo indicações sobre a baixa influência da competência técnica e profissionalismo para a nomeação de cargos de direção ou assessoramento superior nessas estruturas burocráticas locais. Os dados não destoam das análises sobre o processo de constituição do estado brasileiro, marcado pela permanência de práticas clientelistas, personalistas e patrimonialistas, como apontam Nunes (2003) e Faoro (2001).

Os achados da pesquisa ratificam ainda as conclusões de Grin e Abrúcio (2019) e Veloso et al. (2011) quanto à fragilidade do quadro administrativo dos municípios, principalmente nos aspectos relacionados à capacitação e qualificação profissional.

4.5 Divisão clara do trabalho

Para Tragtenberg e Motta (Paula, 2008), a burocracia tem como finalidade política a instituição de um aparelho de dominação com base em uma racionalidade que separa os que pensam dos que executam, consequência elementar da divisão técnica e social do trabalho, com origem na expansão do sistema de capital.

O valor da média relativa a essa dimensão foi 7,41 e representa um nível de racionalidade médio, embora a concentração dos municípios tenha resultado num nível alto de racionalidade (58,5%), pouco mais da metade dos respondentes. Isso revela o menor nível de concordância dos respondentes em relação às demais dimensões, como também o maior nível de discordância (19,5%).

Tabela 4 – Nível de percepção da racionalidade burocrática quanto a “divisão clara do trabalho”.

Variáveis	MÉDIA	Racionalidade burocrática por município do “Vale do Guaribas” (%)		
		Nível alto	Nível médio	Nível baixo
D1	8,77	74%	22%	4%
D2	6,05	43%	22%	35%
Resultado da dimensão	7,41	58,5%	22%	19,5%

Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

A heterogeneidade das respostas coletadas indica certa insegurança quanto à percepção da divisão clara do trabalho nas secretarias municipais analisadas, reforçando a possibilidade de existirem padrões distintos da autoridade burocrática para a definição das atividades cotidianas.

Vale lembrar que a divisão sistemática do trabalho atribui a cada funcionário uma função específica e uma esfera de competências e responsabilidade, traduzida na figura dos especialistas, que dominam os conhecimentos. Portanto, é possível identificar certa deficiência na capacidade de sistematização do trabalho quando observamos, principalmente, a variável 2

dessa dimensão, sugerindo que as atividades do órgão não são realizadas somente por pessoas com as habilidades e competências próprias de sua função específica, permitindo apontar para a ausência da figura do trabalhador especializado e a não concentração do conhecimento específico.

Este cenário permite ainda apontar para a possibilidade de que o conhecimento está sendo compartilhado entre os servidores do órgão à medida em que um servidor realiza as atividades do outro, não sendo possível afirmar aqui se há prejuízos ou ganhos na eficiência dos serviços prestados.

4.6 Impessoalidade

O cumprimento dos objetivos numa organização efetiva-se por tarefas definidas que devem ser calculadas e precisam ser realizadas independentemente das características das pessoas, ou seja, o cumprimento das mesmas deve se revestir de impessoalidade. Vieira, Costa e Barbosa (1982) examinam em seus estudos como é possível compatibilizar os valores de impessoalidade e racionalidade burocrática moderna explícitos no modelo weberiano de burocracia com as singularidades histórico-culturais brasileira, na qual a impessoalidade simboliza um elemento de combate ao patrimonialismo.

Numa outra abordagem, Prestes Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 33) apresentam o caráter impessoal da burocracia weberiana através da “eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais e irracionais, que escapam ao cálculo”, onde não há espaço para sentimentos para o favoritismo, para a gratidão, para a demonstração de simpatia ou antipatia para garantir a reprodução da própria burocracia revestida de poder.

As características de impessoalidade encontradas na tabela 5 apresentam uma média de racionalidade burocrática de 8,88 e um nível alto (83%) de sua presença na estrutura administrativa da maioria dos municípios, uma possível manifestação de imparcialidade, racionalidade e objetividade nas ações públicas municipais.

Tabela 5 – Nível de percepção da racionalidade burocrática quanto a “impessoalidade”.

Variáveis	MÉDIA	Racionalidade burocrática por município do “Vale do Guaribas” (%)		
		Nível alto	Nível médio	Nível baixo
I1	9,73	96%	0%	4%
I2	9,68	96%	0%	4%
I3	7,77	66%	17%	17%
I4	8,32	74%	17%	9%
Resultado da dimensão	8,88	83%	8,5%	8,5%

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

O alto nível de impessoalidade demonstrado nos dados pode sinalizar a individualidade, indiferença para com o próximo, frieza e “calculismo” por parte do gestor. Tais resultados são compatíveis com as expectativas teóricas deste estudo, a exemplo da concepção de Bresser-Pereira e Prestes Mota (2004), citadas anteriormente.

Uma observação mais atenta à variável 3, relacionada à proibição de vínculo de parentesco na contratação dos servidores, nota-se uma redução na média das respostas dessa dimensão (7,77), assim como na variável 4, relacionada a neutralidade política dos servidores (8,32). Essa leve redução nas médias combinadas com a percepção dos respondentes sobre a formação especializada (tabela 3) e a maior concentração de secretarias com níveis médio e

baixo de racionalidade para essa dimensão, também apontam podem indicar a existência de cenários municipais marcados pelo amalgama característico do patrimonialismo, o estamento burocrático, que se apropria dos cargos e estruturas públicas utilizando-os como fonte poder (Faoro, 2001).

5. CONCLUSÕES

As transformações ocorridas no Brasil a partir de 1988 impuseram novos e grandiosos desafios à gestão pública municipal. Diante do protagonismo assumido pelos municípios a partir das determinações da nova constituição federal, quanto à implementação de políticas públicas e ao atendimento das demandas locais da sociedade, a racionalização da gestão pública municipal tem se apresentado como uma exigência deste novo contexto, porém marcada por contradições.

A análise do nível de racionalidade burocrática existente na gestão pública municipal na região do Vale do Rio Guaribas, segundo os(as) secretários(as) municipais de administração, permitiu concluir que os aparatos administrativos dos municípios investigados apresentam um alto nível de racionalidade quanto a autoridade burocrática, a hierarquia, a impessoalidade, seleção formal e formação especializada, e a divisão clara das tarefas.

Observou-se também que os(as) secretários(as) de administração dos municípios analisados percebem com maior intensidade a presença das dimensões “autoridade burocrática” e “hierarquia”, enquanto as dimensões “divisão clara do trabalho” e “seleção formal e formação especializada”, além de apresentarem os maiores percentuais de municípios que apresentam nível baixo de racionalidade burocrática, são percebidas com menor intensidade.

Apesar da existência de níveis altos de racionalidade burocrática os resultados apontam para contradições importantes que reforçam as conclusões de Faoro (2001) e Nunes (2003), quanto à permanência, no Estado brasileiro, de padrões administrativos relacionados ao patrimonialismo, ao personalismo e ao clientelismo.

Primeiramente, destaque-se no caso estudado que as duas dimensões que apresentam maiores níveis de racionalidade burocrática são as relacionadas diretamente ao exercício do poder, enquanto as dimensões mais relacionadas à profissionalização da gestão municipal apresentam os menores níveis, apesar de ainda classificados como altos, e como maior presença de municípios com níveis médios e baixos para este aspecto.

Uma primeira explicação para este resultado pode ser encontrada na exigência contemporânea dos órgãos de controle por transparência e responsabilização. Como discutido anteriormente, o processo de constituição da organização administrativa do Estado brasileiro é historicamente caracterizado por rupturas e continuidades, de modo que a partir da década de 1990 houve no Brasil o fortalecimento dessas duas agendas como parte da reforma gerencial implementada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Porém, como aponta Rezende (2002), assim como as demais reformas administrativas implementadas na administração pública brasileira, a reforma gerencial também permitiu continuidades relacionadas, por exemplo à baixa profissionalização da gestão pública, apesar dos avanços recentes mais concentrados na gestão pública federal e estadual.

Outra explicação para estes resultados também pode ser adquirida a partir das contribuições de Faoro (2001). Ao afirmar que o Brasil hebreu um capitalismo politicamente orientado, marcado pelo patrimonialismo e pelo estamento burocrático, o autor destaca que das sociedades modernas o Brasil só absorveu a técnica tutelada, a modernidade domesticada, filtrada pela elite que compõe o estamento burocrático, de modo a não ameaçar sua estrutura de domínio. Assim, a maior presença dos aspectos relacionados ao poder e a heterogeneidade dos aspectos mais relacionados à profissionalização, para além de uma mera desregulamentação

administrativa, pode indicar existência de uma estratégia de sobrevivência do estamento burocrático ainda presente na estrutura de Estado brasileira.

Diante das conclusões apresentadas neste estudo, sugere-se que pesquisas futuras se dediquem a melhor compreender as contradições ainda existentes na gestão pública em âmbito municipal. Se faz necessário investigar a possível permanência do estamento burocrático e suas estratégias de sobrevivência no Brasil contemporâneo diante da energia reformadora imprimida na administração pública municipal a partir de 1990. De igual importância são as preocupações científicas relacionados à descrição quadro atual das burocracias públicas municipais, uma vez que atualmente apresentam-se como um importante intermediário para a implementação de políticas públicas de grande envergadura, tais como as relacionadas à educação, à assistência social, à saúde, dentre outras.

Por fim, é importante que novos estudos sejam realizados com essas preocupações, porém elegendo como sujeitos da pesquisa funcionários de carreira do quadro permanente que possam uma visão holística da gestão municipal, com isso espera-se reduzir viés nas repostas mitigando o alinhamento político do respondente em relação ao prefeito e a possível defesa da gestão.

Deste modo, apesar do caráter promissor dos resultados aqui apresentados, é necessário ressaltar que existem diversos caminhos para a continuação deste trabalho de caráter inicial que possui vastas possibilidades para estudos futuros, dentre os quais sugere-se: ampliar a pesquisa a todos os municípios piauienses é um importante passo em direção a uma melhor robustez das relações aqui encontradas, ampliar os sujeitos da pesquisa incluindo os servidores efetivos permitindo maior representatividade aos dados da pesquisa, realizar estudo de caso de um município específico, relacionar o estudo com outras variáveis (dependentes e independentes), analisar o impacto dos níveis de burocracia estabelecendo relação com indicadores de desenvolvimento, examinar a relação entre weberianismo e uma gama de outras variáveis políticas, econômicas e sociais que estão relacionadas com o crescimento ou inovação.

Estudar a burocracia como estratégia de administração, racionalização ou dominação é apontar limites e possibilidades de um fenômeno inescapável à sociedade moderna envolta em permanentes transformações sociais, econômicas e tecnológicas. À medida que não podemos escapar da burocracia, é possível encontrar formas de torná-la dinâmica e superá-la em seus defeitos e efeitos.

6. REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Uma viagem redonda: Por que ainda discutimos o plano diretor da reforma do aparelho do Estado 25 anos depois?. In: **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. DF: CEPAL: Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea-Enap, 2018.

BARBOSA, Sheila; BORGES, Jaqueline; SILVA, Noëlle. À espera de transformações: Estrutura do poder executivo federal em perspectiva comparada (1995-2018). In: **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. DF: CEPAL: Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

COHN, Gabriel. **Max Weber**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2000.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, set/out. 2008.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**: São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. **Revista do Serviço Público**: Brasília, v. 65, n. 4, p. 407-437, 2014.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. Porto Alegre: Globo, 2001.

FITTIPALDI, Ítalo. A “genética” dos modelos analíticos sobre burocracia: alcances e limites das opções ontológicas e epistemológicas dos projetos de pesquisa dos estudos organizacionais. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 23, n. 54, p. 137-153, jun. 2015.

FRANZEN, Évelin Nunes de Melo. A burocracia como inimiga da liberdade. In: **Mises**: Interdisciplinary Journal of Philosophy Law and Economics, São Paulo, 2022, v. 10, p. 1-14. Disponível em: <https://doi.org/10.30800/mises.2022.v10.1492>. Acesso em: 10 jan 2024.

GOMIDE, A. de Ávila; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, n. Especial, p. 689–704, 2021.

GRIN, Eduardo José; ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Governos locais**: uma leitura introdutória. Brasília: Enap, 2019.

MATTAR, João; RAMOS, Daniela Karine. **Metodologia da Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas, quantitativas e mistas. São Paulo: Edições 70, 2021.

MERTON, Robert K. **Sociologia: Teoria e Estrutura**. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático**. 3ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 2003.

PAULA, Ana Paula Paes de. Maurício Tragtenberg: contribuições de um marxista anarquizante para os estudos organizacionais críticos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 949 a 968, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6660>. Acesso em: 11 jan. 2024.

PEREIRA, Sofia L. B. Pereira; NASCIMENTO, Maria do S.; RODRIGUES, João Victor de Sousa. **Compatibilização entre territórios de desenvolvimento e instâncias de gestão regionais**. Teresina: Fundação CEPRO, 2017.

PINHEL, André Marega. A fundamentação da burocracia nos escritos políticos de Max Weber: lições para pensar a descentralização administrativa no Brasil. **Revista Em Tese**: Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 278-298, 2021.

PRESTES MOTTA, Fernando C.; VASCONCELOS, Isabella Gouveia. **Teoria Geral da Administração**. 3. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

PRESTES MOTTA, Fernando C.; BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Thomson, 2004.

PRESTES MOTTA, Fernando C. **O que é burocracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000. Coleção Primeiros Passos.

RAMOS, Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

REZENDE, F. C.. Por que as reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 123-142, out. 2002

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. 2.ed. rev. amp. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

TRIVINOS, A. W. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

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

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Tradução: Waltensir Dutra. 5.ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

VIEIRA, Clóvis Abreu; COSTA, Frederico Lustosa da; BARBOSA, Lázaro Oliveira. "Jeitinho" brasileiro como um recurso de poder. **Revista de Administração Pública**: São Paulo, v. 5, n. 31, p.5-82, 1982.