

Questões sobre a burocracia e as sociedades industriais e do conhecimento

Fernando Peregrino¹

(Resenha e atualização da publicação no Livro Marco Regulatório em Ciência, Tecnologia e Inovação, Capítulo I, organizado por Soares, F.M e Prete, K. E, 2018)

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute a burocratização da administração pública frente às exigências de flexibilidade na gestão de programas e projetos de pesquisa científica e tecnológica, em uma sociedade do conhecimento, no contexto da relação entre governo, instituições de pesquisa e empresas com vistas ao melhor posicionamento do País em inovação no contexto das nações.

Na primeira parte do trabalho, apresenta-se o problema do excesso de burocracia aplicada à gestão no Brasil à luz de conceitos e teorias desenvolvidas sobre a administração pública. Será exposto como se insere a burocracia na organização do Estado Brasileiro e as questões sobre a função do controle nessa organização. O trabalho também resgata a história da formação do Estado Brasileiro e discute externalidades como o fator confiança na criação de leis no Brasil.

A seguir, discorre-se sobre as características de um projeto de pesquisa e o impacto da burocracia. Discutiremos o problema sob o ponto de vista da pesquisa e da inovação, cujo processo ocorre com participação de múltiplos agentes, públicos e privados, e por meio de caminhos na maioria das vezes indetermináveis. Apresenta-se as tentativas inovadoras de diálogo com os órgãos de controle principalmente sobre as interpretações do quadro normativo. E por fim, são apresentadas as conclusões.

2. O PROBLEMA

No presente trabalho discutiremos o recente problema da burocratização da gestão no Brasil à luz da experiência do autor e conceitos e teorias da administração, tendo como foco principal a singularidade do objetivo dos projetos de pesquisa e

¹ Doutor em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ, ex-secretário de estado de ciência, tecnologia e inovação do estado do Rio de Janeiro, Diretor Executivo da Fundação COPPETEC e atual presidente do CONFIES - Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica.

inovação na busca de novos conhecimentos através da pesquisa científica e tecnológica e sua transformação em novos produtos ou serviços.

Embora a burocracia faça parte das organizações humanas, reconhecidamente o tema da burocratização crescente é visto como uma de suas disfunções, afinal é tido como um problema gerador de ineficiência e causador de danos ao desenvolvimento dos serviços públicos em geral.

Essa burocracia foi descrita por Max Weber no início do século XX como uma organização que primava pela eficiência, pois era baseada na racionalidade, impessoalidade, regras claras, divisão do trabalho e hierarquia, os quais atenderiam ao desenvolvimento do capitalismo industrial emergente, cuja produção se baseava na repetição de procedimentos e ganhos de escala.

A teoria de Weber se inseria no contexto das teorias clássicas da administração onde o mecanicismo predominava. A burocracia se baseia em normas que devem ser obedecidas por todos. Tais normas devem ser confrontadas com as ações dos agentes que estão a ela submetidos tendo em vista seu cumprimento

A hierarquia é outra marca da burocracia. Segundo ela, o comando da organização deve ser centralizado no seu estamento superior, provocando como consequência o distanciamento daqueles a quem servem, no caso do serviço público. Em resumo, a burocracia weberiana se assenta nos seguintes princípios racionais: autoridade, hierarquia e divisão do trabalho, formalidade nos atos e nas comunicações, especialização dos funcionários e impessoalidade nas relações

Portanto, a ideia deste trabalho é confrontar essa teoria da burocracia descrita por Max Weber assim como outras modelos, como a teoria comportamental, e como se refletem na gestão da pesquisa científica e tecnológica tendo em conta a imprevisibilidade de seu objeto, afim de propor medidas para mitigar os efeitos negativos e restritivos às atividades de busca de novos conhecimentos.

O filósofo italiano, Humberto Eco definiu um plano de pesquisa como uma viagem de carro planejada entre uma cidade e outra. No percurso, ele tem de demorar mais em umas cidades, alterar rotas, suprimir etapas, estender outras, até chegar a seu destino. Mas quando se modifica um plano de viagem você modificou o plano original e não um qualquer.

A metáfora se completa quando se sabe que um cientista não consegue descrever o produto final de seu plano de pesquisa, diferente de, por exemplo, um construtor que define de antemão uma casa que vai edificar. Enquanto esse último sabe quantos quartos haverá, como serão as medidas dos alicerces e qual a aparência que dará aos cômodos projetados, o pesquisador define superficialmente o objetivo do plano, porque ele não saberá pormenorizá-lo. Afinal, ele quer resolver um problema, de onde partirá, construindo e testando hipóteses até colher evidências que lhe deixe concluir algo, uma tese, seja experimentalmente em laboratórios ou no campo.

Enquanto forma de organização, a burocracia espelha o modelo de funcionamento da sociedade industrial, hierarquizada e padronizada, enquanto que a gestão da pesquisa requer flexibilidade de gestão para dar conta de seus objetivos de buscar o desconhecido e transformá-lo em novo bem ou serviço.

Historicamente, o Estado Moderno é definido como forma de organização jurídico-político de poder caracterizado pela centralização em contraposição à fragmentação observado no sistema feudal. Ele surgiu na Europa a partir do século XIII passando por várias fases. Suas características básicas eram: um exército, uma administração unificada e um sistema burocrático. Quando o regime é republicano, a fonte de poder é a lei e o aparelho administrativo do poder que faz cumprir a lei é a burocracia (BOBBIO, 2009).

Porém, após a grande depressão de 1929, emergiram com força várias teorias sobre as organizações. Entre elas, a chamada teoria das relações humanas que tinha como premissa o ser humano e seus comportamentos diferenciados. O médico australiano, *Elton Mayo*, um dos seus autores, demonstrou, por exemplo, como a iluminação influenciava a produtividade do trabalhador em uma indústria. Tal experiência, chamada de *Experiencia de Hawthorne* (Chicago), produziu várias conclusões, como: a importância da integração social dos trabalhadores entre si; novas recompensas não materiais; fatores psicológicos na produtividade; e intercâmbio na troca de cargos para evitar monotonia. Por essa teoria, o trabalhador não tem comportamento mecanicamente definido, pois possui demandas não materiais, como por exemplo, a necessidade de atender à valores, ao prestígio social e de sentir realização.

É a partir da teoria liderada por Elton Mayo que vem o pensamento que problematiza a formação do poder dentro das organizações: "*... todo individuo age de maneira calculada a fim de assegurar sua preservação e seus próprios interesses*" (BERTEIRO, 1968).

Friedrich Hegel (século XVIII), o famoso filósofo alemão, foi o primeiro a estudar a burocracia, atribuindo àquela que se formava no Estado o papel precursor da burocracia na indústria, a qual ele chamou de corporações orientadas pelo interesse privado.

Para Hegel, com a evolução da estrutura do funcionalismo burocrático este passa a ter finalidade privada o que conduz a uma das disfunções da burocracia, requerendo para o filósofo, uma ação visando ao aperfeiçoamento moral desses funcionários.

Alguns consideram Elton Mayo contrário às teorias clássicas lideradas por Henry Fayol e Taylor. Trata-se de um equívoco. Elton simplesmente dava ênfase a outros fatores que poderiam contribuir para a produtividade do trabalho. Mas Elton entendia como autoritário o Estado Moderno, como o detentor do monopólio da violência legítima, e assim tendo influência sobre todos em seu domínio geográfico.

Do ponto de vista organizacional, temos dois modelos de gestão: gestão por processo e gestão por projeto. O primeiro prioriza a sistematização dos processos sob um fluxograma, com uma definição de hierarquia clara padronizando detalhes através de manuais procurando assegurar a qualidade de seus objetivos. Em geral são lentas essas organizações. O segundo se baseia nos resultados visados, são mais adequadas às empresas de tecnologia. Nesse modelo, quando um projeto se encerra suas equipes são transferidas para atuar em outros projetos, e nele ocorre o desejável intercâmbio horizontal.

Essas organizações que seguem esse modelo se apropriam melhor do conhecimento, pois o retém como repositório onde se distingue o que deu certo do que não deu certo. Tudo indica que refletem melhor as necessidades da gestão da pesquisa, assim como o modelo de gestão por processo se adapta mais a uma organização pública burocrática, como descreveu Weber no início do século XX.

Como se observa, as diferenças entre as teorias apresentadas refletem-se em distintas organizações e suas finalidades. Os governos com suas regras rígidas, seu controle, impessoalidade, autoridade e formalismo, convivem com formas gerenciais de gestão, e a segunda espelham as organizações mais adequadas à pesquisa e ao novo, como flexibilidade e incentivos a participação e busca por resultados. Tal modelo ser adequa mais à gestão dos projetos de pesquisa.

O impacto dessa burocratização no País não pode ser desprezado. Segundo o Índice Global de Inovação (GII), além da baixa posição geral no ranking, o Brasil em 2017 repetiu o mesmo índice de 2016, ou seja, a de ser a 69ª nação. Porém, o índice publicado releva com profundidade a realidade da burocracia brasileira, através de três indicadores selecionados, vide tabela 1:

Indicador	2013	2017
Qualidade da legislação	68ª	83ª
Colaboração Universidade/indústria	42ª	84ª
Começar um negócio	138ª	123ª

Tabela 1 - Indicadores do Índice Global de Inovação - Posição do Brasil

Fonte: Índice Global de Inovação

Em termos de legislação, segundo a tabela 1, o País vem piorando sua posição desde 2013. Na interação da universidade com a Indústria, binômio que se completa com o governo e seus mecanismos, também há uma queda significativa, E, por fim, o indicador que dá conta da burocracia para se criar uma empresa. Esses índices são fundamentais para se verificar as condições para o incentivo à inovação. Um diagnóstico sobre o que precisa mudar.

A necessidade do controle na administração é evidente. O controle social representa os meios pelos quais os indivíduos de uma sociedade são induzidos a se conformarem às normas, inclusive desestimulando atitudes contrárias às leis e às

prescrições normativas. Porém, filosoficamente, o controle pode ser externo e interno. O primeiro se origina em penalidades e coerções externas contra os que transgridem. O segundo diz respeito ao controle advindo de valores obtidos no processo de educação da sociedade, onde o indivíduo mentaliza valores e procedimentos desde a educação primária, e ao violá-los é punido pela própria consciência (BOBBIO, 2009).

Na microfísica do poder, Foucault (1960) define o poder como algo a ser exercido, não possuído, a ser praticado, e que se materializa nas mais variadas formas de relações humanas, não importando sua legitimidade. Quando um grupo social domina mecanismos para exercer o poder, constrói-se um discurso tornando-o natural e visando evitar que outros o impeçam de exercê-lo. Essa visão nos ajudará a entender a motivação da exacerbação do controle sobre os resultados da ação do Estado.

3. BUROCRATIZAÇÃO

Burocratização é vista como um fenômeno de amplitude global e percebe-se na degeneração do aparelho burocrático descrito por Weber. Não pode ser confundida com 'burocracia', parte integrante de qualquer organização (NOBBIO, 2010).

Quando se trata de inovação, é essencial levar em conta que é um fenômeno de múltiplos agentes, públicos e privados, e de distintos setores participantes. A experiência mundial dos países recentemente desenvolvidos no campo da inovação demonstra que a tríplice hélice, governo, universidade e indústria, envolve esses agentes diretamente e é essencial ao processo de transformar a pesquisa em um bem ou serviço novo. Assim foi na Coreia, em Singapura, e outros (DUBAUX, 2010).

Porém, no Brasil, segundo o Quadro I, os indicadores que demonstrariam a realização dessa hélice estão longe de ser uma realidade.

Segundo o Banco Mundial, através de seu Índice *Doing Business*, o Brasil está em 125º lugar em facilidade de abrir negócio e no 176º em facilidade de abrir uma empresa².

Vejamos o caso do País. No fenômeno da burocratização, ao invés da centralização do comando racional como define o modelo de Weber, ocorre a fragmentação do poder, uma proliferação de estruturas não conectadas com a realidade, com exageros nas formalidades, lentidão, hipertrofia dos organismos de controle, autogeridos, e ao final, predomínio da administração sobre sua finalidade social. Trata-se de uma tendência decorrente de vários fatores, entre eles a dos interesses dos funcionários e da própria administração, cuja consequência final é a perda da finalidade e predomínio dos meios (NOBBIO, 2009).

Em nosso País, esse fenômeno da burocratização é tão remoto (pois se manifesta desde o Império), quanto importante. O famoso escritor brasileiro, José de Alencar dizia

² Disponível em <http://portugues.doingbusiness.org/rankings>

que "(...) no Império, os ministros são nomeados pela Coroa, mas quem monta o gabinete é somente a burocracia; nela reside a soberania popular fraudada à nação" (FAORO, 1959, p. 392).

O poder analisado por Foucault parece se aplicar bem ao papel da burocracia sobre os indivíduos através de seus agentes, que exercem o papel de fiscalização da norma e da conformidade de seus atos. Segundo aquele autor, não apenas o Estado detém o poder, mas as instituições, como a Igreja, a escola, a família, ou seja, os micro-organismos, que exercem o papel de dominar os indivíduos preparando-os para o controle final do Estado.

Nos anos 90, a crise da ineficiência das burocracias weberianas se acentuou de tal maneira, que contra ela emergiu o movimento "*new public administration*" que objetivava copiar modelos privados de gestão para o ambiente das administrações públicas na tentativa de torná-las mais eficientes.

Não foram poucas as reformas administrativas ocorridas nos países em busca de um modelo gerencial que permitisse maior eficiência e eficácia às administrações públicas burocratizadas. Os governos falhavam e continuam a falhar sistematicamente na prestação de serviços essenciais ao cidadão.

No Brasil, um exemplo é o PNDAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) de autoria de Bresser Pereira. Suas tentativas de dar maior flexibilidade à administração pública, criando as chamadas Organizações Sociais, não deram o resultado esperado pois a própria burocracia instalada repeliu sua implantação, submetendo-as ao sistema de controle burocrático, à revelia da existência do contrato de gestão, mecanismo central que trocava resultados pactuados por recursos financeiros, com a contrapartida de flexibilidade e autonomia de gestão à organização.

Porém, do ponto de vista da legislação constitucional, a Reforma Bresser Pereira logrou a inclusão da palavra *eficiência* no artigo 37 da Constituição Federal entre os princípios que devem reger a administração pública. Infelizmente, esse princípio não norteou as ações de controle que emanaram desse período, pois desse período até os dias atuais, os sistemas de controle se expandiram a uma hipertrofia e a ineficiência.

4. A BUROCRACIA NO CONTEXTO DA NOVA SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

As sociedades, segundo a maneira como realizavam a produção de valor, evoluíram do seguinte modo: a) sociedades extrativistas, através da pesca e caça artesanal e em pequenos grupos; b) sociedades agrícolas, tendo como fatores produtivos a terra, o trabalho escravo e o capital; c) sociedade industrial, uso de máquinas, organização burocrática, divisão do trabalho, padronização, rotina, administração burocrática, e produção de bens manufaturados; d) sociedade da informação, através do uso de redes de informação, com o fim das fronteiras físicas, formação de mercado global e exigências de desburocratização; e) sociedade do

conhecimento, com predomínio de estruturas em rede, do capital intelectual, da pesquisa, da inovação, dos intangíveis e da informação e gestão desburocratizada.

Embora sucederem uma a outra, a sociedade nova não suplanta totalmente a anterior. Na verdade, estas se mantêm através de alguns de seus traços e o que ocorre é o predomínio de uma sobre a outra na organização e na geração de valor. Na sociedade do conhecimento, por exemplo, são os ativos intangíveis que possuem mais valor do que os bens físicos, onde a criatividade é incentivada. Na sociedade industrial são as máquinas, os padrões, a burocracia e a rotina que se destaca na produção de bens. Esse processo nos ajudará a entender porque as organizações remanescem se estruturando à luz da sociedade industrial em plena sociedade do conhecimento.

O norte-americano, Frederick Taylor, exerceu grande papel na viabilização da sociedade industrial. Ele foi o precursor da burocracia como sistema de gerenciamento científico fundado na divisão de tarefas e no controle do tempo afim de assegurar que os trabalhadores fizessem as tarefas iguais e fossem obtidos os ganhos de produtividade.

Max Weber estudou o comportamento das burocracias no final do século XIX e a definiu como o modelo de funcionamento dos governos e das grandes organizações, afinal era preciso suplantarmos o nepotismo, conflitos de interesses, e dar racionalidade ao trabalho.

Para seu funcionamento, os governos, assim como empresas privadas adotariam uma organização hierárquica, como foi o caso da General Eletric, por volta de 1920. A organização na sociedade industrial tinha as seguintes características: burocrática, serviços padronizados, centralização e informação, como fontes da autoridade e hierarquia. Algumas dessas organizações, como o governo norte-americano e a IBM, possuíam 12 níveis hierárquicos (RODRIGUEZ, 2002). Não tardou as consequências aparecerem, lentidão, foco em si mesmo, empregados pagos não para pensar, mas para fazer. Tais fenômenos estão presentes nos dilemas que assolam os governos e suas reformas administrativas que oscilam entre modelos hierárquicos e modelos gerenciais (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Segundo De Masi (2003), em sua obra *Criatividade e Grupos Criativos*, a racionalidade industrial, apoiada na teoria de Taylor (1911) na obra *The Principles of Scientific Management*, é intransigente e intolerante com o imprevisível, com a flexibilidade e a diversidade, sendo a discordância um desvio, e como tal deve ser descartado. Taylor desenvolveu a burocracia como a matadora de ideias dizia De Masi (1999).

O francês Henri Fayol colocou a administração no topo das organizações, e suas cinco funções como base do funcionamento dessas: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Hoje, as funções se reduziram praticamente a planejar, dirigir e controlar. Essas funções se refletem nas burocracias públicas que as exercem através de seu corpo de funcionários que formam uma casta de especialistas, bem remunerados,

sob uma estrutura hierarquicamente rígida. Mas foi Mintzberg (1994) que definiu Fayol como a antítese da flexibilidade, o grande planejador, o precursor da burocracia a quem atribuía a ideia de que o verdadeiro propósito do planejamento não é promover a flexibilidade mas reduzi-la, já que ao traçar rumos e alocação de recursos promoveria uma coordenação e mecanismos de adaptação às mudanças.

Este é o paradoxo do controle fundado nos princípios da sociedade industrial e a atividade criativa da ciência na busca de novas tecnologias. O ensaio *The Principles of Scientific Management* (1911) de Taylor propôs que tais princípios fossem aplicados em todas as atividades sociais, da administração de lares, a de grandes indústrias, incluindo o funcionamento das universidades, o que reforça que tais princípios tenham influenciado o controle burocrático dos órgãos do Estado sobre as atividades de pesquisa científica e tecnológica.

Ao invés de flexibilizar as atividades, criando legislação favorável ao mundo contemporâneo e ao processo criativo de busca do novo, manteve-se as práticas antigas que são incompatíveis com o mundo em acelerado processo de mudanças.

Em conclusão, embora distintos, os conceitos de burocracia e burocratização, ambos se misturam quando se observa na realidade.

5. CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE DE PESQUISA

A organização do trabalho na sociedade industrial requer produção de escala cada vez maior, não apenas para atender a um mercado globalizado, como também para que o preço unitário se reduza e permita uma margem ao empresário e lhe traga uma rentabilidade atrativa.

Para ganhos na eficiência, a teoria clássica prescreve o controle e vigilância dos trabalhadores, para avaliar a conformidade com as normas estabelecidas. Esse ganho é avaliado pela razão entre a quantidade de bens produzidos e o tempo dispendido para tal. Porém, embora a produção requeira tecnologia como insumo, a medida de eficiência na produção de bens padronizados, não se aplica a aqueles que se ocupam da atividade de criação e da pesquisa. Afinal, o resultado dessa atividade não pode ser dimensionado por essa métrica, e sim pelos resultados medidos em novos conhecimentos alcançados, e não no tempo utilizado.

A primeira premissa é que a produção de bens na sociedade industrial se contrapõe à da sociedade do conhecimento. Enquanto a primeira produz o que se planeja até a exaustão dos recursos naturais para atender ao mercado, a segunda procura incorporar conhecimentos que quebram paradigmas, busca o novo, e leva em conta fatores ambientais e sociais.

Um projeto de pesquisa é um plano de estudos através do qual o cientista formula hipóteses e planeja seus experimentos. Essas hipóteses evoluem e se transformam. O plano de uma pesquisa é diferente de algo rígido, como o plano de

produção de um bem conhecido. Neste, a tecnologia é um insumo testado. Na pesquisa é imprevisível o resultado. O seu plano começa pelo título, introdução e um índice provisório. Um projeto de pesquisa não contém respostas, soluções ou conclusões, ele é o caminho para isso, mas não conhece o resultado como na produção de um bem convencional não inovador. O famoso filósofo Humberto Eco (1977), como visto, compara um plano de estudos a uma viagem, em que você define o objetivo final e esboça o roteiro por onde passará, mas deixa em aberto as alterações decorrentes das observações realizadas. Tal atividade humana requer flexibilidade para ser eficiente, pois as hipóteses estão sendo construídas e testadas, novos conhecimentos são obtidos tornando os planos absolutamente flexíveis.

Portanto, qualquer tentativa de burocratizar processos dificultando mudanças, sob a ótica de controle sobre o plano inicial de um projeto de pesquisa o tornará contraproducente, custoso e gerador de ineficiência na aplicação de recursos públicos.

6. ORGANIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONTROLE DA BUROCRACIA NO BRASIL

Embora o controle do qual falava Henry Fayol seja exercido por organismos especializados, a função como tal está presente em todos os níveis e estruturas da administração pública (SOUZA E AGUIAR, 2011). Mas focando apenas nos organismos especializados, podemos observar uma proliferação deles na administração pública assim como superposição de funções, o que parece conduzir a gestão pública à burocratização que nos fala Noberto Bobbio. De uma maneira geral, os órgãos do Estado Brasileiro que tratam do controle e fiscalização do emprego dos recursos públicos federais, são:

1. TCU - Tribunal de Contas da União é o órgão de controle externo do governo federal e auxilio ao Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. O Tribunal é responsável, portanto, pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, além de fiscalizar os instrumentos de repasse de recursos a entes privados nos três níveis e esferas de poder, possui 25 unidades nos estados e um no distrito federal. As funções do TCU evoluíram de um órgão para liquidar contas da receita e despesa e atestar sua legalidade como na Constituição Federal de 1891, passando a ser um acompanhador do orçamento e julgador das contas dos responsáveis expandindo suas finalidades até chegar ao artigo 70º da CF (1988) abrangendo órgãos públicos e privado que gerencie, guarde ou use, de forma, bens públicos.

2. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) é o órgão da administração do governo federal responsável por realizar atividades de defesa do patrimônio público e à ampliação da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU foi criada pela Lei 10.683 de 28/março de 2003. Sua abrangência é, portanto, similar à do TCU, porém restrita aos órgãos do poder executivo e aos entes privados que gerem recursos sob contratos ou convênios com recursos públicos. Possui uma unidade regional por estado e no distrito federal.
3. Ministério Público Federal que tem como missão a promoção e a realização da Justiça, o bem da sociedade e em defesa do estado democrático de direito. Sua lei é Lei Complementar 75 de 1993. Atua como fiscal da lei, como também atua nas áreas cível, criminal e eleitoral, junto aos tribunais superiores, e promove acordos por meio de Termos de Ajuste de Condutas (TAC). Possui unidades descentralizadas nos estados e no distrito federal.
4. Advocacia Geral da União – AGU exerce a representação da União, direta ou indiretamente por seus órgãos vinculados, judicial ou extrajudicialmente, através de consultorias e assessoramento jurídico do Poder Executivo, nos termos do artigo 131 da Constituição Federal. Assistindo as autarquias e as fundações públicas e seus dirigentes, sobretudo quanto à implementação das políticas públicas, à viabilização das licitações e contratos, e proposição de medidas legislativas (Leis, MPs, Decretos e Resoluções) que demandam o aperfeiçoamento do Estado Brasileiro.
5. Polícia Federal tem como missão exercer as atribuições da polícia judiciária e administrativa da União, a fim de contribuir na manutenção da lei e da ordem, preservando o estado democrático de direito. Criada em 1944, vinculada ao Ministério da Justiça, e definida no artigo 144, item I, parágrafo 1º. Como polícia judiciária, sua missão é apurar infrações penais e sua autoria através de investigação policial visando fundamentar a pretensão punitiva do Estado originada no Ministério Público como titular da ação;
6. Ministério Público Estadual (MPE), tem como missão, de acordo com o artigo 127 da CF, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais e sociais indisponíveis. Trata-se de uma instituição autônoma e independente, portanto não subordinada a nenhum dos poderes e com isso tem garantido condições de fiscalizar o cumprimento da lei. Estão presentes em cada um dos estados e no distrito federal;
7. Auditorias Internas dos órgãos e autarquias tem como missão exercer o papel de controle interno dos órgãos da Administração Pública e é integrada ao Sistema de Controle Interno - SCI, este é definido pelo Decreto 3591/2000;

8. Tribunal de Contas do Estado, órgão de âmbito estadual responsável pelo controle externo dos poderes estaduais;
9. Sistema de Controle Interno - SCI previsto no Decreto 3.591/2000, tem como finalidade a avaliação da ação do governo federal e do papel dos administradores públicos federais tendo em conta o Plano Plurianual, seus programas e projetos. Sua missão é avaliar os resultados tendo em vista a eficiência e a eficácia, bem como a aplicação dos recursos públicos em entidades privadas e apoiar o controle externo. O sistema é coordenado pela Comissão de Controle Interno, e é integrado pela CGU, AGU, Ciset e outros órgãos do Poder Executivo;
10. Agência reguladora – AR, cuja missão é disciplinar setores específicos gerando autonomamente sistemas de controle, normas e padrões para seus projetos. São exemplos, a Agência Nacional de Petróleo - ANP, a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, entre outros.

Como conclusão, observa-se um amplo conjunto de instituições centrais de caráter burocrático acompanhadas de suas unidades regionais e específicas que devem representar aproximadamente 300 unidades descentralizadas desses órgãos cuja função é interpretar à sua maneira as normas e os dispositivos legais.

Na trajetória recente da função controle, constata-se comumente dissonâncias na interpretação dos mesmos dispositivos legais por diferentes órgãos e suas regionais. Há uma redundância de ações pela existência de uma cadeia de análise nos poderes executivo, legislativo e judiciário, levando à quebra dos princípios da centralidade e racionalidade que definem a burocracia weberiana.

7. MAIS UMA EXTERNALIDADE NEGATIVA: CONFIANÇA

Segundo James Coleman (1980), as sociedades se caracterizam pela disponibilidade de capital social. Esse capital é entendido como o capital humano (conhecimento, educação e aptidões) somada à capacidade das pessoas de se associarem umas às outras, fator que ele considera crítico para a vida econômica e social.

O conhecido autor, Francis Fukuyama, em sua obra *Confiança* (1996) considera que a capacidade de se associar de um povo está ligada ao compartilhamento de valores e normas e a subordinação dos interesses individuais aos interesses coletivos que diferenciam civilizações uma das outras. Segundo ele, do compartilhamento de valores emerge a confiança, importante valor que possibilita ampliar o grau de desenvolvimento de uma sociedade.

Outro cientista, Paul Zak, neurobiologista norte-americano, publicou um trabalho no qual demonstra que o Brasil, entre mais de 50 nações pesquisadas, é a de mais baixa confiança (2%) entre seu povo. Segundo ele, a confiança (ou a desconfiança)

está associada à possibilidade de implantar políticas de médio e longo prazo, pois é imprescindível para cooperação entre os agentes a ela ligados, e os países que tem maior índice de confiança possuem maior tendência a ser ricos. Isso é explicado porque aquelas nações onde é grande a confiança entre seu povo as políticas públicas transformadoras, como por exemplo, na educação, se viabilizam pela cooperação possível entre os agentes, e naqueles de baixa confiança (caso do Brasil) as políticas são de curto prazo e, portanto, incapazes de produzir os efeitos desejados.

O estudo *Trust, Institutions and Economic Development* (2013), demonstra que quanto menor a confiança, mais burocracia para a abertura de um negocio em um país, nesse aspecto o Brasil está entre os piores junto com a Uganda, entre os 73 países pesquisados. Segundo este estudo, o Brasil está entre os 5 países de menor confiança (6,4%), e a Noruega (68%) está em primeiro lugar, seguida pela Suécia, Dinamarca, Finlândia, China, Holanda, e outros de maior desenvolvimento. Aliás, quanto maior a confiança maior facilidade de cooperação no interior de uma organização pública ou empresa privada, o que deve favorecer, segundo o referido trabalho, a geração de inovação. A concentração das decisões no topo de uma organização implica em baixa confiança, sendo um fator negativo para o desenvolvimento de inovação.

Além disso, também nessa vasta pesquisa, foi encontrada e demonstrada, por razões similares, uma correlação entre confiança e produtividade, e entre confiança, pesquisa e desenvolvimento, em 62 países abrangidos.

No Brasil, para exemplificar as consequências da baixa confiança, entre 2000 e 2010 foram produzidas mais de 75 mil leis, ou 34 leis por dia útil, quantidade bastante elevada considerando também que não estão computadas as leis municipais. Tudo indica que esse volume de normas expressa tentativa de promover coercitivamente a colaboração, que não ocorre espontaneamente pela ausência de confiança entre agentes públicos e privados.

Por sua vez, o extenso trabalho de Antônio Carlos Almeida, publicado no livro *A Cabeça do Brasileiro* (2007), assinala que a confiança cresce com o grau de escolaridade de um povo, o que reforça o fato de que a saída também para esse problema está na ampla escolarização da população.

Podemos concluir até aqui que a burocratização excessiva no Brasil decorre do baixo nível da confiança entre os brasileiros e que essa pode ser melhorada, por exemplo, com o aumento do padrão educacional.

8. AS PATOLOGIAS DA BUROCRACIA NO BRASIL

Uma consequência da lógica vigente de burocratização da administração pública é o seu desalinhamento em relação às tentativas de fazer com que o Brasil possa efetivamente participar de uma “sociedade do conhecimento” a partir da criação de um

ambiente propício à inovação, apoiada na aliança virtuosa entre as instituições de pesquisa, o governo e as empresas (DUBEAUX, 2010).

A cooperação entre esses segmentos carece de uma flexibilidade normativa que permita que os agentes não sofram restrições burocráticas em suas ações inovadoras que vai da geração de um novo conhecimento ao seu desenvolvimento e passagem para um ambiente de uma empresa produtora de bens e serviços.

Esses passos nem sempre são previsíveis e, portanto, exigiria que o quadro normativo fosse flexível. Em geral isso não ocorre no Brasil. As dificuldades podem ser vistas desde a importação de um insumo a pesquisa e o tempo que decorre de seu desembaraço alfandegário facilmente verificável pela dimensão deste regulamento.

Um único decreto, o 6.759/2002 que regulamenta as atividades aduaneiras e fiscalização do comércio exterior tem 290 paginas e mais de 820 artigos! Sem mencionar as regras rígidas de adaptação das rubricas de um orçamento de um plano de pesquisa aprovado até a substituição simplificada da aquisição de equipamentos ou materiais para um projeto. As recentes mudanças na Legislação como a EC-85/2015 e a Lei 13.243/2016 serão incapazes de produzir ganhos de eficiência se a cultura vigente de se promover a função controle em um ambiente hierárquico não for adequada.

De uma maneira geral, a burocracia brasileira, herança da colonização portuguesa, se assenta em quatro características fundamentais presentes na burocracia em outros países.

A primeira é o de promover o uso de regras impessoais, em muitos casos o chamado “*one-fits-all*” (um tamanho serve a todos), um mecanismo de proteção contra o favoritismo, tão comum quanto violado nos governos republicanos contemporâneos. Afinal as normas, quando bem elaboradas, são impessoais, mas são interpretadas por pessoas cujo grau de confiança no outro é muito baixo, como foi visto.

A segunda é a centralização das decisões. Ou seja, o poder se concentra no topo, pois para se tornar impessoal, deve ficar distante dos cidadãos e dos chamados funcionários de rua (*the street level bureaucrats*), preconizados como agentes fundamentais no funcionamento do Estado (LIPSKY, 1980). Esses últimos são os médicos, professores e policiais, por exemplo, que se relacionam diretamente com o cidadão, e por isso conhecem melhor a realidade social das demandas por serviços públicos. São agentes importantes não apenas na formulação, como na implementação e controle dos serviços públicos. A exclusão desses agentes, em benefício dos agentes do topo, ajuda a esterilizar a criatividade e a eficiência da burocracia pública.

A terceira é a lentidão e atraso nas decisões. Essa patologia deve-se a proliferação de níveis hierárquicos que participam do processo decisório justificada como meio de inibir os conflitos de interesses, porém ampliando os custos financeiros e sociais.

A quarta, finalmente, é uma consequência das anteriores e diz respeito ao desenvolvimento de relações paralelas de acesso ao poder e aos serviços públicos. Em

linguagem simples, o jeitinho brasileiro parece não ser exclusivo de nosso povo. Dado a lentidão, atraso e incapacidade de prever todas as opções para dar conta de uma realidade complexa, a burocracia produz novos conflitos, descontentamentos e não conformidade, levando o cidadão a buscar caminhos alternativos de acesso aos serviços. E então o Estado amplia suas políticas de controle.

Para corrigir seus erros, a burocracia reedita novas regras, sem abandonar as anteriores, ampliando-as mais ainda. Essa excessiva produção de normas gera um círculo vicioso, pois reproduz a ineficiência.

Para coibir a não conformidade, como os casos de corrupção, são reforçadas as políticas de controle. No entanto, segundo Anchiari, Jacobs (1996) no livro seminal *"The Pursuit of the Absolute Integrity"* não há prova que os grandes números de políticas de controle conduzam à eficiência dos governos.

Ao contrário, ao desviarem a atenção dos administradores para o cumprimento de um excessivo número de normas burocráticas e não para os resultados, perde-se mais eficiência de suas ações. Nesse ambiente, a função controle cresce requerendo mais ainda múltiplas aprovações dos administradores visando prevenir fraudes e conflitos de interesse.

A divulgação em forma de escândalos desses desvios tem o dom de legitimar mais ainda e retroalimentar as ações do controle burocrático, estigmatizando os demais níveis da burocracia pública, disseminando o medo e a paralisia dos que operam os serviços públicos temerosos por suas reputações.

O círculo vicioso da burocratização que conduz a falhas, e essas levam a mais controle burocrático - parece ser o destino de governos ineficientes. Ela ameaça políticas estratégicas como a de promover a inovação tecnológica através da cooperação entre as universidades e empresas no Brasil, recém adotada pela Lei 13.243, o chamado Marco Legal da Inovação.

O mundo vive uma competição internacional e veloz por novos conhecimentos que criem novos produtos e processos de consumo, mas que também deem conta das necessidades de um planeta em busca de novas fontes de energia para substituir os combustíveis fósseis, fármacos para as novas e antigas doenças, sistemas de gestão de grandes cidades, tecnologias para diagnósticos, tecnologias para produção de alimentos, sistemas de transporte coletivo, controle de catástrofes naturais.

Em resumo, as patologias da burocracia à luz da experiência prática na implementação de políticas públicas e na gestão de projetos de pesquisa e desenvolvimento são:

1. Sacralização das regras. As normas passam de meios a fins.
2. Muda lentamente e não se adapta ao mundo da pesquisa e da inovação.
3. É impessoal com todos, mas é operada por pessoas, portanto sujeita a interpretações distorcidas.

4. Inflexível, incapaz de adaptar-se à realidade da pesquisa cujos projetos sofrem adaptações.
5. Ainda que suponha ter regras perfeitas, as pessoas que as interpretam não são;
6. Ao padronizar condutas, inibe a criatividade dos agentes implementadores;
7. A burocracia é neutra, mas seu tamanho e complexidade induzem ao conflito e não conformidade;
8. No Brasil, o medo de transgredir tem paralisado o gestor e inibido o empreendedorismo inovador.

9. CONCLUSÃO

A pesquisa e a inovação têm um modelo testado e bem-sucedido de cooperação entre seus agentes - universidade - governo - empresa -, como é o caso da Coréia do Sul que criou um ambiente favorável, ao contrário do que se observa no Brasil (DUBEAUX, 2010). Por esse arranjo, as universidades, produzem novos conhecimentos, as empresas transformam conhecimento em bens e serviços, fomentados pelos governos, com financiamento, incentivos fiscais e o poder de compra governamental, criando laços de complementariedade que requerem como pré-requisito a desburocratização de seus procedimentos e mecanismos.

Os arranjos de parques e polos tecnológicos são exemplos. Porém, no Brasil continuam cercado de rigores burocráticos que restringem a velocidade de implantação de modelo similar. Recentemente, ao regulamentar a lei do Marco Legal da Inovação (13.243/2016), o governo editou uma minuta com mais de 100 artigos para seu Decreto. Recentemente, em 2020, a CGU em um relatório sobre o empreendedorismo no Brasil, avaliando o grau de implementação do Marco Legal, a entidade toma do TCU o conceito de governança como “a combinação de dois elementos, a capacidade da burocracia governamental seja na atuação direta seja na regulação das políticas públicas”. No mesmo relatório, em sua página 37, um dos fatores mais limitantes da implementação do Marco Legal, revelado pelo afastamento do setor produtivo das universidades, tem sido o excesso de burocracia para dar conta da celebração dos termos jurídicos-administrativos. Em geral, relatórios como esses sugerem mais normas na tentativa de vencer a burocracia, e acaba por retroalimentando a mesma pela complexidade das normas e da baixa transparência que enseja.

Não é possível afirmar que se deve ao excesso de burocracia (116ª posição no mundo), a péssima colocação do Brasil no *Índice Global de Inovação* que em 2015 foi o 70º lugar, e em 2016, passou a ser o 69º lugar, mas certamente podemos supor que contribuiu para esse resultado. Basta verificar a tabela 1 da decomposição do Índice Global de Inovação, o fator da qualidade da legislação é um dos que sobressai. Sobretudo, pelo emaranhado de normas e procedimentos que dificultam a cooperação

entre as instituições de pesquisa, empresas e órgãos de governo, requisitos para um ambiente de inovação, possível apenas quando os agentes dessas entidades estabelecerem uma cooperação ampla. A criatividade e qualidade de nossa pesquisa está amplamente confirmada pelo 12º lugar em produção científica.

Porém, o insulamento burocrático e a tentativa de universalização de procedimentos que hoje é promovida pelos órgãos de controle na elaboração de normas a serem seguidas por todos estão por trás do engessamento da máquina pública e delimita sua relação com a sociedade e os agentes da economia, prejudicando a formação da aliança instituição de pesquisa-governo-empresa, e assim, impedindo o advento da sociedade do conhecimento.

Infelizmente a situação tem piorado. A dinâmica desse indicador do País tem sido cada vez mais negativa, pois em 2007 estávamos na 40ª posição nesse Índice de Inovação.

Esse período coincide com a expansão dos órgãos de controle e seus mecanismos de controle burocrático com o apoio e o uso intensivo da tecnologia de informação que, ao invés de tornar-se uma ferramenta de maior produtividade das ações públicas, evidenciou-se como um instrumento para demonstrar a não conformidade, e segue padrões que refletem normas distantes do objeto dos projetos a serem controlados.

Em suma, vivemos um momento de fortes transformações em que a sociedade se torna cada vez mais familiarizado com a liberdade estruturadora e com o saber criativo e, ao mesmo tempo, é controlada por órgãos do Estado que preferem se subordinar as regras e princípios de uma sociedade em superação, a sociedade industrial do trabalho em série, da quantidade e que descarta o novo. O compromisso do progresso e da evolução é com estruturas cada vez mais complexas e inovadoras, ou seja, a procura incessante por “navegar mares nunca antes navegados”.

A expectativa que alimentamos é que passado a fase de encantamento dos órgãos de controle com as tecnologias aplicadas ao controle, eles possam estabelecer um diálogo que torne as duas culturas, a da busca do saber e a do controle, harmônicas e emaranhadas permitindo a construção de alternativas cada vez melhores para toda a sociedade.

Enfim, se temos enormes dificuldades para entender as regras do jogo, por que alguns se julgam na posição de formuladores de regras para o jogo? Uma tentativa de entender o cenário atual é que, no Brasil, a burocracia e o controle da atividade criativa tornaram-se, “um fim em si mesmo”, assumindo o mesmo grau de importância ou o mesmo protagonismo dos controlados. Nesse ambiente, controlar a ciência ficou tão importante quanto o fazer ciência. É assim com a saúde, a educação, a cultura...Os gastos com pessoal desses órgãos evidenciam a primazia do controle sobre os prestadores de serviços de saúde, educação, ciência, segurança e outras atividades, as quais o Estado tem obrigação de realizar. Enfim, uma inversão total de valores.

No campo da ciência, sequer conseguimos fazer valer a Constituição Federal, quando prevê que "o Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, de pesquisa, de tecnologia e de inovação, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho", assim como fazer valer o princípio da eficiência do Artigo 37 da Constituição.

Os projetos de pesquisa requerem flexibilidades incompatíveis com a visão burocrática e do controle burocrático da sociedade industrial que impõem regras que engessam a atividade de produção científica e, portanto, reduzem a aceleração da inovação.

Vê-se com bons olhos a alternativa de cooperação entre os agentes que participam da implementação de políticas públicas, como é o caso da iniciativa do CONFIES - Conselho Nacional das Fundações de Apoio às IFES, cujas 94 afiliadas são responsáveis pela gestão de mais de 20 mil projetos em 2016, com recursos da ordem de 5 bilhões de reais, de estabelecer com os principais órgãos reguladores e de controle do governo Federal, um conjunto de regras mínimas e de entendimentos comuns para dar conta de uma maior eficiência do controle, sem que afete ao desempenho dos projetos de pesquisa e inovação.

O Projeto em elaboração de sua Fase 1, está sendo desenvolvido pela CGU, CONFIES, MEC, MCTIC e representação dos Procuradores-chefes das IFES, integrantes a Procuradoria Geral Federal.

Para trilhar o caminho do entendimento entre os controlados e os controladores, é preciso revisar regras da burocracia weberiana que se adapta à sociedade industrial, mas se tornam incompatíveis com a gestão da sociedade do conhecimento, principalmente por primarem pela distancia hierárquica, inflexibilidade e negação do dialogo entre esses agentes. O modelo que emergir dessas revisões, será muito mais gerencial e mais adequado a lidar com a velocidade crescente da produção do conhecimento tecnológico e da inovação, requisito essencial para que o País se eleve no contexto das nações industrializadas.

10. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ALMEIDA, A.C. **O que vai na cabeça do brasileiro**, Ed. Record, 2007.
- ANCHIARO, F, JACOBS, J. **The Pursuit of Absolute Integrity, How Corruption Control Makes Government Ineffective**, University of Chicago Press, 1996.
- BERTERO, C Algumas observações sobre a obra de G. Elton Mayo, **RAE**, vol 8, num 27, 1968. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901968000200003
- BOBBIO, N. et alii, **Dicionário de Política**, UnB, 2009
- BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PNDAE). Brasília, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. ET AL, **A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento**, in Crise Política e Reforma das Instituições do Estado Brasileiro, org. Reis Velloso, João Paulo e Roberto Cavalcanti Albuquerque, José Olympio Editora, 2005
- COLEMAN, J. **The Foundations of Social Theory**, 1980;
- DE MASI, D. **Criatividade e Grupo Criativos**, Ed. Sextante, 2003
- _____. **A emoção e a regra**, Ed. Olympio, 2010
- DUBAUX, R. **Inovação no Brasil e na Coréia do Sul**, Ed. Juruá, 2010
- FIESP, **Relatório sobre a Burocracia**, 2010. Disponível em: [www.fiesp.com.br › arquivo-download](http://www.fiesp.com.br/arquivo-download)
- FURTADO, C, C. **O Longo Amanhecer**, 1999
- FUKUYAMA, F, **Confiança**. Ed. Rocco, 1999
- LIPSKY, M, **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**, 1980.
- LOPES, S **Burocracia: prospecção de um conceito**, 2010. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224071151T8nOL2cu3Qp44II4.pdf>

MAYO, E, **The social problem of industrial civilization**, 1945: A experiencia de Hawthorn

NUNES, E. A **Gramática Política do Brasil**, Ed. Garamond, 2003

PEREGRINO, F, GOTIJO, A, **A burocracia na pesquisa**, CONFIES, 2016. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/rae/v40n2/v40n2a13.pdf>

SOUZA, E, AGUIAR, A. Publicações póstumas de Henri Fayol: revisitando sua teoria administrativa. **REV. ADM. MACKENZIE**, V. 12, N. 1, SP, JAN./FEV 2011, p. 204-227, RAM, 2011.

TAYLOR, F. **The Principle of Scientific Management**, USA, 2011