



Junio 2019 - ISSN: 1989-4155

## AS PERCEPÇÕES DA BUROCRACIA PELOS ALUNOS DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS

Rodrigo Medeiros Silva <sup>1</sup>  
Ivan De Oliveira Holanda Filho<sup>2</sup>  
Marcos Paulo Mesquita Da Cruz<sup>3</sup>  
Rickardo Léo Ramos Gomes<sup>4</sup>

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Rodrigo Medeiros Silva, Ivan De Oliveira Holanda Filho, Marcos Paulo Mesquita Da Cruz y Rickardo Léo Ramos Gomes (2019): "As percepções da burocracia pelos alunos de administração de empresas", Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo (junio 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/atlante/2019/06/burocracia-alunos-administracao.html>

### RESUMO

A burocracia é uma temática relativamente antiga, contudo, está presente na atualidade, sendo sua utilização muito comum no cotidiano da sociedade. É de grande importância o conhecimento sobre a temática burocracia, visto que ela é de indispensável utilização nas organizações, tanto públicas quanto privadas, e, decorrente da maneira a ser adotada poderá representar facilidades ou dificuldades na administração da organização. O objetivo deste artigo é analisar as percepções da burocracia pelos alunos de administração de empresas. Para isso, foi realizada uma pesquisa de caráter qualitativo através de entrevistas com quatro deles. Constatou-se a existência de um conhecimento superficial por parte dos alunos de administração de empresas sobre a burocracia, sendo ela muitas vezes confundida com as disfunções burocráticas, ou seja, o excesso de burocracia verificada constantemente nas organizações brasileiras.

**Palavras-Chave:** Burocracia. Organização. Administração.

1 Bacharel em Administração (UECE) e graduando em Engenharia Civil (UNIFOR).

2 Pós-Graduação em Ensino de Matemática (UNIATENEU), Licenciado em Matemática (UECE). Professor da Rede Básica de ensino em Maracanaú e do estado do Ceará.

3 Mestre em Economia Rural (UFC), Bacharel em Ciências Contábeis (UECE) e em Engenharia Metalúrgica (UFC). Professor de cursos técnicos e redes particulares de ensino.

4 Professor da Disciplina de Metodologia do Trabalho Científico (Orientador) – Centro Universitário UNIATENEU; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE); Instituto Euvaldo Lodi (IEL). Dr. (Tít. Cult.) em Ciências Biológicas pela FICL; M. Sc. em Fitotecnia pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Spec. em Metodologia do Ensino de Ciências pela Universidade Estadual do Ceará (UECE); Spec. (Tít. Cult.) em Paleontologia Internacional pela Faculdade Internacional de Cursos Livres (FICL). Graduado em Agronomia pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Licenciado nas disciplinas da Área de Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA); Consultor Internacional do BIRD para Laboratórios Científicos. Conveniado com a ABNT.

## RESUMEN

La burocracia es una temática relativamente antigua, sin embargo, está presente en la actualidad, siendo su utilización muy común en el cotidiano de la sociedad. Es de gran importancia el conocimiento sobre la temática burocracia, ya que es de indispensable utilización en las organizaciones, tanto públicas como privadas, y, derivada de la manera a ser adoptada, podrá representar facilidades o dificultades en la administración de la organización. El objetivo de este artículo es analizar las percepciones de la burocracia por los alumnos de administración de empresas. Para ello, se realizó una investigación de carácter cualitativo a través de entrevistas con cuatro de ellos. Se constató la existencia de un conocimiento superficial por parte de los alumnos de administración de empresas sobre la burocracia, siendo a menudo confundida con las disfunciones burocráticas, o sea, el exceso de burocracia verificada constantemente en las organizaciones brasileñas.

**Palabras clave:** Burocracia. Organización. La administración.

## ABSTRACT

Bureaucracy is a relatively old thematic, nevertheless, nowadays it is present and its application has been very common in society's routine. The understanding of the thematic – bureaucracy – is paramount, as it is of essential use in organizations, both public and private, and resulting from the manner to be adopted may represent easiness or difficulties in managing the organization. The aim of this paper is to analyze the perceptions of bureaucracy by business administration students. In order to achieve that, a qualitative research was conducted through interviews with four of them. The business administration students have found the existence of superficial knowledge about bureaucracy, being many times confused with the bureaucratic dysfunctions, i.e., the excess of bureaucracy constantly checked in Brazilian organizations.

**Descriptores JEL:** D73Bureaucracy • Administrative Processes in Public Organizations.

**Keywords:** Bureaucracy. Organization. Administration.

## 1 INTRODUÇÃO

A burocracia está presente na sociedade, sendo sua utilização muito comum no cotidiano. Dessa forma, a burocracia é um assunto relevante e vem sendo estudada desde antigamente.

Em pesquisas empíricas prévias (Basso; Martinelli; Rodrigues, 2012), gestores declaram que a aplicação da burocracia é fundamental para o sucesso organizacional se aplicada corretamente.

No Brasil, é de conhecimento geral, que as pessoas que desconhecem a burocracia associam geralmente esse tema a uma perspectiva negativa, por exemplo: uma empresa, repartição ou organização onde a papelada se multiplica e se avoluma, impedindo processos rápidos e eficientes.

Os leigos no assunto, portanto, passam a nomear de burocracia os defeitos do sistema. Entretanto, segundo os trabalhos de Weber (Mendonça et al., 2002), a burocracia é exatamente oposta a essa definição, consistindo na organização eficiente por excelência, e, para isso, ela precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como os processos devem acontecer.

Os alunos de administração de empresas futuramente podem ser responsáveis pela gestão de empresas, dessa forma, é importante o conhecimento sobre a temática burocracia, visto que sua utilização é indispensável nas organizações, tanto públicas quanto privadas, e, decorrente da maneira a ser adotada poderá representar facilidades ou dificuldades na administração da organização.

Portanto, em virtude dessa contradição de ideias e da importância das percepções desse assunto para os alunos de administração de empresas, que, futuramente, podem ser responsáveis ou participantes da gestão organizacional, a questão de pesquisa que direciona este trabalho é: quais são as percepções da burocracia pelos alunos de administração de empresas?

Ao reconhecer a relevância dessa temática nesse contexto, este artigo tem como objetivo geral analisar as percepções da burocracia pelos alunos de administração de empresas.

Dessa maneira, este trabalho se propõe a realizar uma pesquisa para obtenção de dados primários e a utilização de bibliografias que auxiliarão na compreensão e entendimentos dos conceitos relacionados à temática em questão.

A burocracia está presente em todas as áreas sociais, sendo assim, esse artigo é uma contribuição para as áreas de Estudos Organizacionais, para as Ciências Sociais em geral e, sobretudo, para a Administração de Empresas Pública e Privada.

A seguir, apresenta-se alguns conceitos da burocracia, em seguida comenta-se sobre os procedimentos técnicos utilizados na pesquisa com os alunos, posteriormente a análise dos resultados, e, finalmente, as considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O que é Burocracia

Serão abordados nesse trabalho os conceitos bibliográficos referentes à burocracia, que auxiliaram na compreensão e nos entendimentos dos conceitos relacionados à questão de pesquisa.

A Burocracia, etimologicamente, provém de um termo híbrido, composto pelo francês, *bureau* (escritório) e pelo grego *krátos* (poder ou regra), dessa forma, podendo ser entendido como uma forma de dominação na organização (Tenório, 1981 *apud* Pizza Junior, S/A).

O alemão Maximilian Carl Emil Weber, também conhecido pelo nome de Max Weber, é considerado um dos principais pensadores da sociologia clássica moderna, muitos o consideram como o principal.



Figura 1: Alemão Maximilian Carl Weber

Fonte: Google Imagens

Era irmão de um também famoso sociólogo e economista chamado Alfred Weber e era casado com Marianne Weber que, além de biógrafa do marido, foi uma das alunas pioneiras na universidade alemã e pertencia ao grupo feminista de seu tempo.

Ele foi um intelectual, jurista, economista e sociólogo, tendo seus pensamentos também influenciados outras áreas do conhecimento como Filosofia, Economia, Ciência Política e Administração (Weber, 1986).

Iniciou sua carreira acadêmica na Universidade Humboldt de Berlim e, posteriormente, trabalhou na Universidade de Freiburg, na Universidade de Heidelberg, na Universidade de Viena e na Universidade de Munique.

Era considerado uma pessoa com grande credibilidade na política alemã da época, foi consultor dos negociadores alemães no Tratado de Versalhes<sup>5</sup> e da comissão responsável de redigir a Constituição de Weimar<sup>6</sup>.

Hoje comprova-se que a maioria de seu trabalho foi direcionado para o entendimento do capitalismo e do chamado processo de racionalização e desencantamento do mundo. Outra menção destacável foi a contribuição importante para a área de economia.

A *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* é considerada a grande obra-prima de Max Weber e é o seu texto mais conhecido e lido.

A primeira parte desta obra foi publicada em 1904 e a segunda veio a público em 1905, depois da viagem do autor e de sua esposa aos Estados Unidos. Uma segunda versão da obra, revisada pelo próprio Weber, com diversas modificações, foi publicada em 1920.

A ética protestante e o espírito do capitalismo, com o qual começou suas reflexões sobre a sociologia da religião. Weber argumentou que a religião era uma das razões não-exclusivas do porquê as culturas do Ocidente e do Oriente se desenvolveram de formas diversas, e salientou a importância de algumas características específicas do protestantismo ascético, que levou ao nascimento do capitalismo, da burocracia e do estado racional e legal nos países ocidentais (Pereira, 2016).

Em outro trabalho importante, *A Política como Vocação*, Weber definiu o Estado como "uma entidade que reivindica o monopólio do uso legítimo da força física", uma definição que se tornou central no estudo da moderna ciência política no Ocidente.

Em suas contribuições mais conhecidas são muitas vezes referidas como a "Tese de Weber" (Pereira, 2016).

Se Weber pudesse analisar o trabalho dos executivos das grandes corporações contemporâneas, teria dito a mesma coisa que disse do trabalho do

5 O **Tratado de Versalhes** (1919) foi um **tratado** de paz assinado pelas potências europeias que encerrou oficialmente a Primeira Guerra Mundial, sendo que a Alemanha o classificou como *diktat* (imposição).

6 A **Constituição de Weimar** (alemão: Weimarer Verfassung) ou, na sua forma portuguesa, Veimar, oficialmente **Constituição** do Império Alemão (alemão: Verfassung des Deutschen Reichs) era o documento que governou a curta República de **Weimar** (1919-1933) da Alemanha.

político: que é intrinsecamente trágico, que possibilita o uso despótico do poder. (Thiry-Cherques, 2009, p. 915, apud Patzlaff; Santos; Patzlaff, 2015, p. 15)

Dessa forma, Weber é um importante autor, sendo um dos principais pensadores que abordam a temática burocracia, portanto, sendo base para várias pesquisas do gênero.

De acordo com os trabalhos de Weber, para que uma organização seja mais eficiente é necessária a utilização da burocracia, visto que ela torna a administração dos processos mais eficientes e eficazes, consequentemente garante mais agilidade, rapidez, fluidez e racionalidade nas realizações das tarefas, bem como acarreta na diminuição dos problemas, principalmente os internos.

Dessa forma, a burocracia pode ser entendida, então, como:

[...] um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada. Separa-se a esfera pessoal, privada e familiar da esfera do trabalho, visto como esfera pública de atuação do indivíduo. Nas sociedades tradicionais, normalmente a esfera familiar e a esfera trabalho se confundiam, dado o caráter pessoal das relações. Na sociedade industrial há uma ruptura destes padrões (Motta; Vasconcelos *apud* Mendonça *et al.*, 2002, p.139).

Motta (1981), um estudioso brasileiro das obras de Weber e de Marx, buscou estabelecer uma relação entre o sistema produtivo capitalista com os elementos característicos da burocracia.

Essa relação acontece decorrente do processo de racionalização presente nas duas esferas. Motta (1981 *apud* Faria; Meneghetti, 2011, p. 07) afirma que a “burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais”.

A burocracia é considerada, por muitos, como o modo mais eficiente de administração, tanto pública como privada, pois são estes fatores: a divisão e a distribuição de funções, a seleção de pessoal especializado, os regulamentos e as disciplinas hierárquicas, que tornam o sistema eficiente (Weber, 1986).

A organização ou burocracia é um sistema social, em que o trabalho é coerentemente realizado, com o mínimo de esforços, o mínimo de custos, e máximo de resultados, tendo em vista seus objetivos, através da racionalidade em que se administra o critério da eficiência no qual as decisões são tomadas (Motta; Pereira, 1980).

De acordo com Weber (1974 *apud* Faria; Meneghetti, 2011), a Burocracia moderna é regida por áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por lei e regras administrativas, possuindo assim seu funcionamento realizado por normas específicas.

Sua estruturação é baseada nas relações de autoridade, utilizando-se a coerção e o consenso.

Faz-se o uso de uma relação hierárquica para definir cargos e níveis de autoridade, acompanhados de um sistema de subordinação com gerência das atividades delegadas.

O treinamento passa a ser uma importante ferramenta para implantar essas características burocráticas.

As atividades, conforme o treinamento, podem ser realizadas por qualquer trabalhador, pois são descritas e delimitadas.

Para a realização dessas tarefas os funcionários recebem remuneração decorrente da sua ordem hierárquica e possibilidade de ascensão, em boa parte das organizações.

Essa compensação pecuniária representa segurança para que o funcionário desempenhe sua função e perspectiva de que ele crie uma carreira dentro da organização (Weber, 1982).

Machado (2015, p. 06) citando Oliveira (1970, p. 50) elabora o que o autor considera um tipo ideal (puro) de funcionário, com as seguintes características:

i) é pessoalmente livre, ou seja, obedece somente as obrigações objetivas de seu cargo; ii) é nomeado (e não eleito) dentro de uma hierarquia rígida; iii) tem competências funcionais fixas; iv) o cargo é preenchido por uma livre relação contratual; v) é qualificado profissionalmente (mediante verificação em provas e títulos); vi) é remunerado com salários fixos em dinheiro; vii) exerce seu cargo como profissão única ou principal; viii) têm perspectiva de carreira; ix) trabalha em separação absoluta dos meios administrativos; e x) encontra-se submetido a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle.

Segundo Weber (1974 *apud* Faria; Meneghetti, 2011), a realização dos objetivos deve ocorrer por tarefas já definidas, que necessitam de realização independentemente das características pessoais do funcionário que está realizando o procedimento.

Assim, quando a burocracia se estrutura eficientemente, ela configura-se como uma forma de modificar uma ação comum em ação societária racional e ordenada.

Ainda com relação ao termo “burocracia”, destaca-se Patzlaff, Santos e Patzlaff (2015, p. 05) que apontam o posicionamento de Motta e Bresser-Pereira quando, estes, analisam a visão conceitual de Max Weber interpretada da seguinte maneira:

Max Weber, entretanto, não se preocupou em definir burocracia. Preferiu conceituá-la através da extensa enumeração de suas características. [...] Em primeiro lugar, Max Weber, que a estudou amplamente, não considerou burocracia um tipo de sistema social, mas um tipo de poder ou de dominação. A burocracia seria um tipo de poder da mesma categoria que o patriarcalismo, o patrimonialismo, o feudalismo e o carisma. (Motta; Bresser-Pereira, 2004, p. 6 *apud* Patzlaff; Santos; Patzlaff, 2015, p. 05)

Weber, ao propor a temática burocracia, tinha como objetivo usá-la de modo positivo, como um método de organização que facilitasse os procedimentos diários, tendo em vista o aumento da produtividade, em que há procura deliberada de economizar os meios para atingir os objetivos (Motta; Pereira, 1980).

Max Weber queria que as organizações implementassem a burocracia como uma metodologia que caracteriza-se como processos que deveriam ser regulamentados, pautados em normas, em que tudo deveria estar escrito e documentado. Essa documentação serviria como uma orientação para a organização.

Weber conclui que a administração burocrática é a forma mais racional de exercer a dominação. A burocracia, ou organização burocrática, possibilita o exercício da autoridade e a obtenção da obediência com precisão,

continuidade, disciplina, rigor e confiança. (Maximiano, 2000, p. 64 *apud* Patzlaff; Santos; Patzlaff, 2015, p. 06)

Através do modelo burocrático, a organização define mecanismos que podem regular o comportamento das pessoas e das tarefas.

A organização é baseada em cargos e não em pessoas, visto que as funções desempenhadas (cargos) são realizadas através de rotinas e procedimentos técnicos que podem ser controlados.

Essas características tornam o modelo burocrático racional, o qual visa a análise de maneira formal e impessoal. Essa teoria possui grande ênfase na eficiência e eficácia, apresentando relações mais autoritárias e normativas.

<b>Princípio da hierarquia oficial</b>	<b>Princípio da separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção</b>	<b>Princípio da documentação dos processos administrativos</b>
Fundado na organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional subordinada às superiores, no qual um cargo entende-se subordinado a outro superior	Responsável por separar o patrimônio (ou capital) da instituição do patrimônio privado	Que juntamente com o exercício contínuo das atividades dos funcionários, constitui o escritório

Quadro 1 - Princípios norteadores da atividade burocrática

Fonte: (Weber, 2012 *apud* Machado, 2015, p. 04).

Dentre suas principais características podemos destacar: a autoridade, formalidade, impessoalidade, hierarquia e divisão do trabalho.

O problema do modelo burocrático surge quando as pessoas que estão realizando os processos passam a enfatizá-los esquecendo de focar no objetivo maior da organização, o cliente.

A pessoa que passa a realizar esse problema denomina-se burocrata, funcionário altamente rigoroso aferrado e seguidor das regras e objetivos organizacionais.

O subordinado aceita a conformidade devido às pressões vindas de cima, respeitando seus superiores mais do que seus clientes (Crozier, 1963).

Machado (2015, p. 10) opina sobre a administração burocrática:

A defesa da administração burocrática frente ao modelo gerencial faz-se com base na diferença básica entre os conceitos. A primeira tem foco nos processos, nos meios; já o segundo foca nos resultados, ou seja, nos fins.

São três os argumentos trabalhados, a saber: i) bons resultados dependem de bons processos, logo faz-se relevante atentar e aprimorar os processos que os geram; ii) determinado resultado somente é aceitável quando a ele se chega por meio de processos legítimos; e iii) na maioria dos casos, os melhores resultados somente podem ser determinados através de procedimentos formais.

A burocracia no sentido popular significa muitos papéis, excesso de tramitações, preocupações com regulamentos, ineficiência.

Sobre isso Machado (2015, p. 11) ressalta:

Faz-se necessária, no entanto, a superação das formas de dominação herdadas do colonialismo e que imprimem ainda hoje aspectos clientelistas a administração pública, para que a burocracia weberiana possa ser aplicada de forma mais eficiente no arranjo do sistema administrativo federal, desde que observados alguns pontos, nos quais devem haver flexibilizações a fim de adaptar o modelo aos moldes gerenciais atuais.

## 2.2 A Concepção de Burocracia no Brasil

No Brasil a concepção de burocracia é algo travado, emperrado e difícil. Porém, é necessário e o trabalho de Weber tem enorme importância para desenvolvimento de instituições.

O que os leigos chamam de burocracia ou de burocratização, na verdade deve ser entendida como disfunção burocrática, que representa a ineficiência a imperfeição de adequação dos meios aos objetivos, defeitos do sistema (Motta; Pereira, 1980).

Fazendo uma análise histórica a burocracia foi importante em vários períodos no desenvolvimento do Brasil. O projeto industrial de Vargas levou os responsáveis por sua formação a olharem para dentro e para fora do País simultaneamente. (Szmrecsáyi, Tamás, 2002)

Era preciso olhar para dentro quando se tratava de reforçar o papel do Estado e das empresas públicas nos empreendimentos estratégicos da economia, enquanto o mundo capitalista procurava construir instituições e desenvolver práticas industriais e comerciais que reforçavam o setor provado, já consolidado no países centrais. (Szmrecsáyi, Tamás, 2002)

Fazia-se necessário captar recursos da sociedade, criar áreas novas na burocracia para gerir de forma ágil e isolada de pressões políticas. (Szmrecsáyi, Tamás, 2002)

Machado (2015, p. 07) apoia-se no relato de Oliveira (1970, p. 62-63) sobre as consequências da burocracia para a Revolução de 1930:

- i) Estruturação e funcionamento da indústria como setor significativo do aparelho produtivo;
- ii) Nova configuração da estratificação social, onde: cresce e se fortalece a classe média cidadina; desponta um operariado urbano cujas relações de emprego são definidas contratualmente, através de uma legislação trabalhista; e, aparece a classe empresarial urbana como detentora de



grande parcela do poder político;

iii) Criação de condições para maior participação política das novas classes e das antigas, através de reformulação do sistema eleitoral;

iv) Fortalecimento do Governo Federal através da centralização administrativa e política sobre várias áreas antes entregues aos Governos Estaduais;

v) Expansão e aperfeiçoamento do sistema educacional; e,

vi) Tentativa de reorganização da burocracia federal em bases racionais.

Pode-se perceber, portanto, que a burocracia foi e ainda é importante no desenvolvimento de nosso país e no desenvolvimento do capitalismo.

Por essa importância o presente trabalho fez uma análise da concepção de alunos do curso de administração tinha ou tem sobre burocracia.

Ao estudar as consequências previstas (ou desejadas) da burocracia que a conduzem à máxima eficiência, Merton notou a presença de consequências imprevistas (ou indesejadas) e que a leva a ineficiência e às imperfeições. A essas consequências imprevistas (Chiavenato, 2002).

“Merton deu o nome de disfunções da burocracia, para designar as anomalias de funcionamento responsáveis pelo sentido pejorativo que o termo burocracia adquiriu junto aos leigos no assunto (Chiavenato, 2002, p.21)”.

Conforme o site [administradores.com.br](http://administradores.com.br), as disfunções burocráticas deixam uma péssima impressão no cliente, dessa maneira, eles passam a associar uma organização burocrática como atrasada, retrógrada, ruim, entre outros.

Na verdade, a organização, com essas características é decorrente de um excesso de burocracia, e não dela em si, porque a burocracia representa a racionalidade para melhor eficiência.

A racionalidade de uma organização não implica que padronização e impessoalidade, necessariamente, representem um mau atendimento, descaso e falta de educação.

## **2.3 A Qualidade da Informação é Muito Importante**

As informações são cruciais para implementação de projetos e melhorias de políticas públicas.

Sem informação qualquer projeto está fadado ao fracasso. Conhecer o público-alvo também é primordial para se alcançar os objetivos.

Em regra as informações e os bancos de dados, públicos e privados, que subsidiam a formulação de políticas públicas no Brasil evoluíram muito nos últimos anos, com ganhos enormes em confiabilidade e refinamento. Atualmente, encontramos valiosos banco de dados em instituições como Bacen, IBGE, FJP, Fipe, FGV, Dieese, Ipea entre outras. Desnecessário ressaltar que informação de qualidade dispensa a interação com os usuários, sempre importantes para o aprimoramento de políticas públicas (Douglas, 2004, p.25)

No Brasil muitos projetos e melhorias não acontecem por falta de iniciativas e políticas e não por falta de informação.

Acreditamos que se a execução de políticas públicas não tem atingido seus objetivos, não é por falta de informações técnicas que subsidiam a formulação de políticas públicas no Brasil são de boa qualidade, com os problemas mais relevantes se concentrando na fase de implementação e execução dessas políticas (Douglas, 2004, p. 25)

Diante do que defende o autor, efetivamente, faltam políticas públicas mais objetivas que contemplem pessoas mais carentes e melhorem a qualidade de vida da população. Cabe a população cobrar, fiscalizar, e, mais importante, votar em candidatos que realmente executem e priorizem melhorias em seus projetos.

Reforçando esta compreensão, a seguir, apresenta-se uma série de posicionamentos relacionados às políticas públicas no nosso país, todos eles baseados em pesquisa desenvolvida por Pires e Gomide (2014).

A independência dos poderes da República, o advento das instituições participativas e a consolidação dos instrumentos de controle sobre a administração pública (burocrático, parlamentar e judicial) fazem com que os gestores públicos tenham que se relacionar, simultaneamente, com três sistemas institucionais na produção de políticas públicas, quais sejam: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos (Sá e Silva; Lopez; Pires, 2010 *apud* Pires; Gomide, 2014, p. 11).

Para uma melhor compreensão apresenta-se o quadro a seguir:

Representativo	Participativo	Controles burocráticos
Diz respeito à atuação dos partidos e de seus representantes eleitos (Almeida, 2010).	Compreende uma variedade de formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas (Pires; Vaz, 2012 )	Envolve os mecanismos de accountability horizontal, como os controles internos e externos, parlamentar e judicial, incluindo o Ministério Público (Arantes <i>et al.</i> , 2010; Kerche, 2007)

Quadro 2 – Sistemas Institucionais

Fonte: Pires; Gomide (2014, p. 11).

Entretanto, vale ressaltar, é preciso observar o alerta que Pires e Gomide (2014, p. 11) fazem:

As características do ambiente político-institucional brasileiro estimulam que se questione se a atuação desses três sistemas resultaria mais em tensões ou em sinergias em relação à atuação das burocracias implementadoras do Poder Executivo. Deve-se lembrar que a literatura internacional que se dedicou a avaliar as relações entre Estados desenvolvimentistas e democracia apresenta posições divergentes nessa questão.

Os mesmos autores consideram importante ressaltar que:

É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia.<sup>7</sup>No entanto, atualmente no Brasil, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da *accountability* e no controle de resultados. Isso demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática (Pires; Gomide, 2014, p. 15).

### 3 METODOLOGIA

Este artigo consiste em um trabalho de caráter exploratório, pois possui como objetivo proporcionar familiaridade com o problema, com a intenção de torná-lo explícito ou de constituir hipóteses (Gil, 2002).

Segundo Gil (2002), este tipo de pesquisa tem como finalidade o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições.

A pesquisa investigou uma realidade que necessitava de maior detalhamento e profundidade sobre a temática abordada, consequentemente, escolheu-se a análise qualitativa.

De acordo com Minayo (1994), esse tipo de análise trabalha com o universo de significados, valores, crenças e atitudes, correspondendo a um espaço mais detalhado e profundo das relações, dos processos e dos fenômenos aos quais não podem ser reduzidos à operacionalizações variáveis.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa foi realizada por meio de entrevista, em que houve a interrogação direta das pessoas, cujo comportamento se desejou conhecer. Portanto, o tipo de dado coletado foi o primário (Gil, 2000).

Realizou-se uma pesquisa bibliográfica e posteriormente uma de campo para a realização de uma pesquisa qualitativa, em que a população é constituída pelos alunos de administração de empresas da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Como amostra, foram entrevistados quatro alunos dessa universidade.

Para a realização da pesquisa escolheu-se ambientes silenciosos. Os entrevistados escolhidos foram previamente acertados o horário e local da entrevista, o sigilo e a utilização de gravador, que foi utilizado para armazenar os dados.

Na realização da entrevista foi explicado previamente ao entrevistado o objetivo da pesquisa com a finalidade de facilitar o entendimento e o direcionamento das respostas.

As categorias de análise a priori foram as seguintes: A percepção da burocracia para os alunos de administração, as vantagens e desvantagens da aplicação da burocracia nas organizações, a utilização da burocracia para solucionar problemas nas organizações.

Essas categorias ocorreram por meio de uma entrevista do tipo semiestruturada que está localizada no Apêndice A.

A próxima fase da pesquisa apresentará os dados obtidos de acordo com metodologia adotada, baseando-se no referencial teórico e se guiando pelo objetivo do trabalho, será procedida a análise dos resultados.

A entrevista iniciou-se com as assinaturas dos Termos de Confidencialidade e de Consentimento.

Em seguida, ocorreu a caracterização do entrevistado através de perguntas para saber: a idade, o semestre e se trabalhava. Posteriormente, foi apresentado ao entrevistado um elemento de estímulo, a palavra burocracia, para que ele pudesse se expressar livremente e o tempo que quisesse.

Depois, foram realizadas cinco questões de apoio para conduzir o entrevistado ao objetivo da pesquisa.

Por fim, foi pedido para que o entrevistado escolhesse duas palavras que ele associasse à temática burocracia. Assim, encerrou-se a entrevista com o agradecimento pela participação.

Com a finalização da entrevista, o conteúdo adquirido foi transcrito e os dados organizados através da Análise Temática de Conteúdo.

Gil (2002) explica que a categorização consiste na organização dos dados de forma que o pesquisador consiga tomar decisões e tirar conclusões a partir deles.

#### 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A fim de alcançar o objetivo deste trabalho que é analisar as percepções da burocracia pelos alunos de administração de empresas, foram realizadas quatro entrevistas.

Sobre a concepção de burocracia, os entrevistados explicam que:

*“A burocracia, a princípio, era para ser uma coisa boa, para ter mais controle nos processos nas organizações, mas na prática, como eu entendi por burocracia, mas são muitos papéis para assinar” (Entrevistado 1).*

*“Eu acho que é porque no nosso dia a dia a palavra burocracia é muito associado à demora” (Entrevistado 2).*

*“A palavra burocracia é muito importante para qualquer campo de conhecimento porque ela representa uma organização, um sistema” (Entrevistado 3).*

Nota-se que o entrevistado 1 entende a concepção de burocracia como algo positivo, mas ressalta que na prática ela representa problemas.

Esse mesmo entendimento de problema está presente no entrevistado 2, em que ele associa a concepção burocrática a uma dificuldade.

Em contrapartida, o entrevistado 3 possui uma opinião contrária à do entrevistado 2, e afirma que a burocracia é positiva ao associar a uma organização e a um sistema.

Sobre os motivos para a existência da burocracia, os entrevistados relatam que:

*“Ter mais controle nos processos das organizações” (Entrevistado 1).*

*“Pra mim o que traz de bom a burocracia, é o fato dela propiciar uma maior qualidade no encaminhamento dos processos da organização, pra mim, ela é essencial para todo um trâmite de processos, da interligação de todos os departamentos, o que entra até o que sai, é de fundamental*

*importância” (Entrevistado 3).*

Ambos os entrevistados (1 e 3) abordaram os motivos para a existência da burocracia. O entrevistado 1 foi objetivo e evidenciou o controle como sendo um dos principais motivos, enquanto que, o entrevistado 3 apresentou uma abordagem ampla, utilizando-se de seus conhecimentos para argumentar sua opinião, relacionando o fato da burocracia propiciar maior qualidade nos processos, e facilitar a comunicação entre os departamentos.

Em seguida, foram feitas questões de apoio de caráter geral com o intuito de conduzir o entrevistado ao objetivo principal da pesquisa.

Em relação à Gestão Organizacional, observou-se que:

*“Positivo é organização, controle sobre o que tá acontecendo e..., torna mais fácil organizar e saber, o que está acontecendo dentro da empresa, porque tá tudo anotado, escrito no papel, o que aconteceu, os procedimentos devidamente organizados, fica mais fácil” (Entrevistado 1).*

*“Para mim a palavra burocracia relacionada à gestão organizacional, se liga muito como a empresa vai encaminhar seus processos, em cada setor a empresa necessita de uma organização e de um interligamento” (Entrevistado 3).*

*“Essa questão da organização seria o fato de você ter registros, que esses registros auxiliam, e muito a empresa, em questão de organização, de preparação” (Entrevistado 4).*

Verifica-se, claramente, que os entrevistados associam a ligação entre burocracia e Gestão Organizacional como uma maneira de controlar, registrar e organizar a empresa.

Dessa forma, os entrevistados mostram certos conhecimentos a respeito da conceituação da burocracia em relação à Gestão Organizacional.

No que concerne às vantagens da burocracia, temos os seguintes relatos:

*“Positivo é organização, controle sobre o que tá acontecendo e..., torna mais fácil organizar e saber, o que está acontecendo dentro da empresa, porque tá tudo anotado, escrito no papel, o que aconteceu, os procedimentos devidamente organizados, fica mais fácil” (Entrevistado 1).*

*“A burocracia é essencial para qualquer organização” (Entrevistado 3).*

*“Burocracia como um fator de ordem, de organização, ela é altamente útil, ela do pouco que eu sei, ela foi inventada para isso, para existir uma padronização para que pudesse haver uma tanto igualdade entre as pessoas, tanto no processo, quanto para ter uma ordem para que seja absolvida todas as informações importantes para empresa poder trabalhar da maneira mais correta possível” (Entrevistado 3).*

*“Organização, porque a burocracia traz um processo contínuo para você, tanto a pessoa que está exercendo o serviço ou produto, ela consiga o máximo de eficiência daquilo, o máximo dos direitos dela, quanto por parte da empresa, da mesma forma. A pessoa, para ela não ter nenhum tipo de problema com o cliente que ela possa dispor dos direitos que ela tem, e ... conseguir dar os direitos que a pessoa que está contratando os serviços dela ou produto dela tem, é questão de organização” (Entrevistado 4).*

É perceptível, ao observar as respostas dos entrevistados, que as vantagens da burocracia são de fundamental importância para qualquer empresa.

Os entrevistados 1, 3 e 4 utilizam da mesma opinião, evidenciando a organização como sendo uma das características vantajosas decorrente da burocracia.

O entrevistado 1 parte do princípio da formalidade, em que os processos devem ser anotados, enquanto que o entrevistado 3 e 4 são articulados com o princípio da impessoalidade, baseados na igualdade, na ordem e no direito.

Quanto às desvantagens, podemos evidenciar:

*“E o que gera mais problemas nas organizações são o excesso de burocracia, e que a gente percebe isso mais claramente no Brasil” (Entrevistado 1).*

*“Eu acho que quando um processo é muito burocrático, tá querendo dizer, que é muito demorado. E, que uma coisa que poderia resolver em instantes, tá demorando uma eternidade. Eu acho que é porque no nosso dia a dia a palavra burocracia é muito associado a demora” (Entrevistado 2).*

*“O pensamento negativo que seria a questão de realmente ser visto como algo negativo, algo trabalhoso, como algo muitas vezes desnecessário pela maneira que algumas empresas trabalham” (Entrevistado 4).*

O entrevistado 2 mostrou certo entendimento sobre as desvantagens da burocracia, enquanto os outros entrevistados associaram à burocracia às disfunções burocráticas, ou seja, excesso de burocracia.

Devemos compreender que, a burocracia não é o mesmo que disfunções burocráticas. As disfunções burocráticas correspondem a um nome criado para designar as anomalias de funcionamento responsáveis pelo sentido pejorativo que o termo burocracia adquiriu junto aos leigos no assunto. (Chiavenato, 2002, p.21).

Quando se fala sobre a prática da burocracia, os entrevistados tiveram as seguintes visões:

*“Documento e papéis, uma pilha de processos. E dificuldades, em realizar um certo desejo da pessoa. Por exemplo, a gente vai para o serviço público, fazer alguma coisa, sei lá. Assim, nesse dia mesmo. Eu quero fazer alguma coisa, tenho dificuldades, tenho que preencher isso ou aquilo, entendeu?! É isso a minha visão de burocracia. Da prática mesmo e não da teoria” (Entrevistado 1).*

*“No dia a dia, você vê a burocracia em vários cantos, sei lá no banco, mesmo tendo aquelas leis e tudo para facilitar os processos, eles ainda sim fazem a gente ficar esperando por muito tempo, e tudo, e eu vejo isso como um processo de burocracia, as coisas podiam ser mais fáceis, a gente podia resolver online, sem precisar em ir em banco, essas coisas. Outro exemplo na nossa universidade, neh? A gente vê que para mudar não é tão fácil assim, e que é um processo muito demorado para qualquer implementação. Então, eu vejo muita burocracia no País onde a gente vive, e no nosso dia a dia” (Entrevistado 2 – sic.).*

*“No âmbito geral, da população geral, todos acham que a burocracia é algo ruim, é algo equivocado, mas, na verdade, a burocracia é essencial para que uma organização tenha sucesso” (Entrevistado 3).*

A maioria dos entrevistados associou a prática burocrática ao senso comum, ou seja, o excesso de burocracia presente na sociedade brasileira.

O entrevistado 3, se posiciona de maneira contrária a essa opinião, afirmando que em âmbito geral, o senso comum, representa uma percepção equivocada da conceituação, e ainda argumenta que a burocracia é essencial para o sucesso organizacional.

Na verdade, as organizações citadas pelos entrevistados que apresentam características como: dificuldades, demora, excesso de papéis e outras, são decorrentes do excesso de burocracia, e não dela em si, porque a eficiência da burocracia representa a racionalidade instrumental, apoiada arbitrariamente no cumprimento dos regulamentos e das leis (Motta; Pereira, 1980).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou analisar as percepções dos alunos de administração de empresas, que futuramente podem ser responsáveis pela gestão de empresas, a respeito da temática burocracia e para isso foi realizada uma pesquisa com eles sobre o referido tema.

Ao serem analisadas as respostas dos entrevistados, pôde-se concluir que a pergunta de pesquisa foi respondida, pois se descobriu as percepções dos alunos de administração de empresas sobre a temática burocracia.

Constatou-se a existência de um conhecimento superficial por parte da maioria dos alunos de administração de empresas sobre a burocracia, sendo ela muitas vezes confundida com as disfunções burocráticas, ou seja, o excesso de burocracia verificada constantemente nas organizações brasileiras.

Vale ressaltar, que apesar disso, houve o entendimento correto do tema abordado pela minoria.

A burocracia ainda é um assunto comum, carregado de uma forte conotação negativa por parte das pessoas que acreditam ser sinônima de excesso de normas e obrigações, acarretando desperdícios de recursos, tempo, perda de dinheiro e ineficiências nos governos.

Pelo que foi estudado, a burocracia é necessária para que as organizações sejam eficientes, pois ela garante mais agilidade, rapidez, fluidez e racionalidade nas realizações das tarefas, consequentemente a diminuição dos problemas.

A burocracia caracteriza-se como processos que deveriam ser regulamentados, pautados em normas, sendo escritos e documentados, como forma de organização.

Um aspecto que poderia ser mais bem explorado em futuras pesquisas é analisar o ensino da burocracia na graduação do curso de administração de empresas, para que se perceba a maneira como é ensinada a temática para os alunos.

Essas pesquisas são complementares a que foi realizada, pois o aprendizado dos alunos interfere diretamente na percepção deles sobre burocracia. Importante destacar o entendimento de burocracia é um processo complexo e precisa muitas vezes ser analisado com cautela e cuidado.

No contexto de intensa expansão do capitalismo no princípio do século passado, o modelo burocrático desempenhou papel fundamental na medida em que criou as condições que possibilitaram a enorme expansão qualitativa e quantitativa das funções administrativas nas esferas públicas e privada. É difícil imaginar a intensa evolução das relações capitalistas com a hipertrofia e o gigantismo das corporações multinacionais sem a criação de uma estrutura burocrática adequada para garantir condições mínimas de administração, controle, e planejamento nesse ambiente econômico tão complexo e desenvolvido (Douglas, 2004, p. 26)

Como dito anteriormente o ensino de burocracia precisa ser analisado com cautela aos futuros graduandos do curso de administração, pois o mesmo é um processo complexo e até hoje é estudado no mundo inteiro no qual teve e tem grande importância no desenvolvimento de modelo como o capitalismo.

No Brasil a concepção por muitos brasileiros é que burocracia é algo “travado” e demorado, porém importante para muitos órgãos governamentais e não governamentais atingirem seus objetivos com a análise de informações.

O melhor entendimento pode começar portanto nos cursos de administração do Brasil e se expandir aos demais brasileiros com cursos, formações, palestras entre outros.

## BIBLIOGRAFIA

Almeida, A. (2010). O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do executivo. In: Cunha, M.; Medeiros, B.; Aquino, L. (Org.). *Estado, instituições e democracia*: República. Brasília: Ipea. p. 97-130.

Arantes, R. et al. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: Loureiro, M. R.; Abrucio, F.; Pacheco, R. *Burocracia e política no Brasil*. Desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV.

Basso, A.L; Martinelli, Rodrigues. (2012). *Burocracia*: Um estudo empírico em empresas do segmento de material de construção. Faculdades Integradas Machado de Assis.

Cancian, Renato. (1985). *Burocracia*: Max Weber e o significado de “burocracia”. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/burocracia-max-weber-e-o-significado-de-burocracia.htm>>. Acesso em: 23 de maio de 2014.

Cazita, Ludmilla. (2012). *Teoria Burocrática da Administração*. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/cotidiano/teoria-burocratica-da-administracao/62773/>>. Acesso em: 19 de maio de 2014.

Chiavenato, Idalberto. (2002). *TGA – Teoria Geral da Administração*. 6 ed. rev. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 11ª Reimpressão.

Crozier, Michel. (1963). *O Fenômeno Burocrático*. Editora: Universidade de Brasília, v.3.

Douglas, Marcelo. (2004). *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora FGV.

Gil, Antônio Carlos. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas.

Herlan, Everton Lima. (2006). *A Burocracia não é ruim, o Burocrata sim*. Disponível em:



<<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/a-burocracia-nao-e-ruim-o-burocrata-sim/11751/>>. Acesso em: 19 de maio de 2014.

Kerche, F. (2007). Autonomia e discricionariedade do ministério público no Brasil. *Dados*, v. 50, n. 2, p. 259-279.

Machado, Carina Teixeira da Costa. (2015). A burocracia weberiana e sua aplicabilidade na administração federal brasileira: os estudos de caso da década de 1970 e dos dias atuais. *Revista Ensaio*, Vol.9, julho – dezembro. ISSN 2175-0564

Matias-Pereira, José. (2010). *Manual de metodologia da pesquisa científica*. São Paulo: Atlas.

Maximiano, A. C. A. (2000). *Introdução à administração*. 5 ed. São Paulo: Atlas.

Mendonça, P.S.M. et al. (2002). *Burocracia Light*. Eficiência e Flexibilidade. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Meneghetti, F.K; De Faria, J.H. (2011). Burocracia como Organização, Poder e Controle. *RAE*, São Paulo, v.51, n.5, set/out.

Minayo, Maria Cecília de S. (Org.). (1994). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.

Motta, Fernando C. Prestes; Pereira, Luiz C. Bresser. (1983). *Introdução à Organização Burocrática*. 1 ed. Editora: Brasiliense. 3ª Reimpressão.

Oliveira, G. A. (1970). A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 4 (2), p. 47-74, jul/dez.

Patzlaff, Airton Carlos; Santos, Gilson Ditzel; Patzlaff, Priscila Maria Gregolin. (2015). Análise acerca da essência burocrática weberiana e os pressupostos mecanicistas: a relação entre o perfil dos líderes e a incidência de disfunções burocráticas em uma instituição pública. *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*. Macapá, v. 8, n. 2, p. 09-36, jul./dez.

Pires, Roberto Rocha C.; Gomide, Alexandre de Avila. (2014). *Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro: Ipea.

Pires, R.; Vaz, A. (2012). *Participação social como método de governo?* Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n.

1.707).

Pizza Júnior, W. (1984). Burocracia(s) e (Des)Burocratização. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 18(3):4-17, jul./set.

Sá e Silva, F. S. E.; Lopez, F. G.; Pires, R. (2010). Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: Sá e Silva, F. S. E.; Lopez, F. G.; Pires, R. (Org.). *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: Ipea. v. 2, p. 17-46.

Szmrecsányi, Tamás; Suzigan, Wilson. (2002). *História do Brasil Contemporâneo*. 2º ed. revista. São Paulo: Hucitec//Associação Brasileira de pesquisadores em História Econômica/ Editora Universidade de São Paulo/ Imprensa Oficial.

Thiry-Cherques, H. R. (2009). Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n.4:897-918, jul./ago.

Weber, M. (1986). O que é a burocracia. *Conselho Federal de Administração*. Disponível em: <[http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro\\_burocracia\\_diagramacao\\_final.pdf](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf)>. Acesso em: 19 de maio de 2014.

## APÊNDICE A: ROTEIRO DA ENTREVISTA

### Agradecimentos

### Assinatura Termos de Confidencialidade e Consentimento

#### Parte I – Caracterização do sujeito de pesquisa

Idade – Semestre – Se trabalha – Tempo de trabalho – Ramo – Cargo

#### Parte II – Elemento estímulo

Entrevistado, eu irei te propor uma palavra e gostaria que você falasse livremente sobre ela (o que quiser, o quanto puder...).

Coloca-se a palavra<sup>7</sup> sobre a mesa, diante do entrevistado.

Obs.: deixa-se o entrevistado falar livremente. Quando perceber que ele esgotou, iniciam-se as questões de apoio (Parte III), caso ele não tenha falado sobre elas.

#### Parte III – Questões de apoio

- 1) Qual a primeira vez que você teve contato com essa palavra? Aborde um pouco sobre isso (onde foi, quando foi, como foi...)
- 2) Em sua opinião qual a relação entre burocracia e a vida organizacional, o trabalho nas organizações?
- 3) Para você, quais seriam os pontos positivos ou as vantagens da burocracia?
- 4) E o contrário? Quais seriam os pontos negativos ou as desvantagens da burocracia?
- 5) Na gestão organizacional no dia a dia, como que você acha que o administrador, o gestor, deve resolver os problemas?

#### Parte IV – Evocação de palavras

Entrevistado, nós estamos chegando ao final da nossa entrevista, e eu queria te pedir para escolher somente duas palavras que você associa a burocracia, as mais fortemente associadas, em sua opinião.

Palavra 1: Explique um pouco sobre essa palavra. Por que você a associa a burocracia?

<sup>7</sup> Palavra **BUROCRACIA**, escrita em caixa alta, fonte grande, negrito, em folha orientação paisagem (estilo cartaz). Deixar a palavra diante do entrevistado, bem visível, durante toda a entrevista.

Palavra 2: E essa segunda palavra, comente um pouco sobre ela. Por que você a associa a burocracia?