

Artigo

Reavaliando o paradigma da administração pública burocrática brasileira: a burocracia racional-legal pré-1930

Ricardo Vinicius C. dos Santos e Carvalho ¹ *Ana Paula Paes de Paula ²

* Autor Correspondente

¹ Banco Central do Brasil, Belo Horizonte – MG, Brasil² Universidade Federal de Minas Gerais / Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte – MG, Brasil

Este artigo discute críticas teóricas e evidências empíricas que apontam a necessidade de reavaliação da adequação do paradigma da Administração Pública Burocrática (APB) no Brasil. A APB é um dos três paradigmas da evolução histórico-administrativa brasileira definidos por Bresser-Pereira. Em sua análise, a APB surge extremamente racional, em 1930, e se torna irracional, sobretudo a partir de 1988, com a Constituição. A burocratização, portanto, seria um evento, e não um processo, o que é criticado nas pesquisas históricas sobre burocracias, como em Crooks e Parsons, e nas interpretações organizacionais críticas weberianas brasileiras, de Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Motta. A pesquisa histórica, com base em documentos registrados na base de dados do Arquivo Nacional e da Biblioteca Nacional, apresenta evidências de racionalização formal e legal pré-1930 no Brasil, favorecendo a interpretação crítica. Encontra-se em documentos históricos o acionamento do Estado e de sua infraestrutura como forma de dominação racional, a definição de jurisdição e de atribuições funcionais, e a estruturação organizacional racional hierarquizada – com 4 reformas administrativas anteriores a 1930, cujas departamentalizações ministeriais alcançam os dias atuais e demonstram a burocratização antes da APB. Isso demonstra que a APB, como paradigma, precisa ser reavaliada.

Palavras-chave: administração pública burocrática; paradigma; racionalização; burocracia; poder.

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220250154>

ISSN: 1982-3134



Artigo submetido em 17 de abril de 2025 e aceito para publicação em 03 de janeiro de 2026.

Editora-chefe:

Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil)

Editora adjunta:

Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil)

Pareceristas:

Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo, São Paulo / SP – Brasil)

Um dos pareceristas não autorizou a divulgação de sua identidade

Relatório de revisão por pares:

O relatório de revisão por pares está disponível neste link

<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/97069/90457>

Reevaluación del paradigma de la administración pública burocrática brasileña: burocracia racional-legal antes de 1930

Este artículo analiza las críticas teóricas y la evidencia empírica que indican la necesidad de reevaluar el paradigma de la Administración pública burocrática (APB) en Brasil. La APB es uno de los tres paradigmas de la evolución histórico-administrativa brasileña, según la definición de Bresser-Pereira. Según él, la APB surgió como extremadamente racional en 1930 y se volvió irracional a partir de 1988, especialmente debido a la Constitución. La burocratización, por lo tanto, se considera un evento, y no un proceso, lo cual es criticado por investigaciones históricas sobre burocracias, como las de Crooks y Parsons, y en las interpretaciones weberianas críticas de pensadores brasileños (Guerreiro Ramos, Tragtenberg y Prestes Motta). La investigación histórica, basada en documentos registrados en las bases de datos del Archivo Nacional y la Biblioteca Nacional, presenta evidencia de una racionalización formal y legal antes de 1930 en Brasil, lo que favorece la interpretación crítica. Los documentos históricos indican reivindicaciones racionales de la acción del Estado como forma de dominación racional, definiendo la jurisdicción y las atribuciones funcionales, y diseñando una estructura organizativa jerárquica racional, con cuatro reformas administrativas anteriores a 1930, cuya departamentalización ministerial llega hasta la actualidad y confirma el proceso de burocratización anterior a la BPA. Esto demuestra que la APB, como paradigma, debe ser reevaluada.

Palabras clave: administración pública burocrática; paradigma; racionalización; burocracia; poder.

Reassessing the Brazilian bureaucratic public administration paradigm: legal-rational bureaucracy prior to 1930

This article examines theoretical critiques and empirical evidence indicating the need to reassess the adequacy of the bureaucratic public administration (BPA) paradigm in Brazil. The BPA is one of the three paradigms of Brazil's historical-administrative evolution, as defined by Bresser-Pereira. In his view, BPA emerges as highly rational in 1930 and becomes increasingly irrational after the 1988 Constitution. Bureaucratization is seen as an event rather than as a process, an assumption criticized both by historical research on bureaucracies (e.g., Crooks and Parsons) and by critical Weberian interpretations developed by Brazilian thinkers such as Guerreiro Ramos, Tragtenberg, and Prestes Motta. Our historical research, based on documents registered in the National Archives and the National Library databases, finds evidence of formal and legal rationalization in Brazil before 1930, supporting the critical interpretation. Historical records indicate rational claims for state action as a form of rational domination, defining jurisdiction and functional attributions, and designing a rational hierarchical organizational structure. There were four administrative reforms prior to 1930, whose ministerial departmentalization persists to the present day and confirms the bureaucratization process before the BPA. These findings indicate that the BPA, as a paradigm, requires reassessment.

Keywords: bureaucratic public administration; paradigm; rationalization; bureaucracy; power.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública Burocrática (APB) é um dos três paradigmas organizacionais da evolução histórico-administrativa do Brasil, conforme definidos por Bresser-Pereira (1996, 1997, 2000, 2017, 2022). Em sua análise, a APB surge de um modelo weberiano extremamente racional adotado a partir de 1930 nas reformas do Governo Vargas e se torna insustentavelmente irracional e disfuncional, a partir de 1988, com a Constituição.

Trata-se de uma interpretação que difere da análise da burocratização weberiana feita por Guerreiro Ramos (1960, 1984, 1946/2006, 1981/2022), Tragtenberg (1966, 1997, 2005, 1974/2006) e Prestes Motta (1986), cujo olhar crítico enfatiza a burocracia como forma de poder e controle, fruto de um processo longo e errático de racionalização e não de um episódio isolado de aplicação de um dado modelo de gestão.

Com base nesta leitura crítica, constata-se que a abordagem paradigmática da APB incorre em um problema de simplificação exagerada da burocracia, oscilando entre a idealização racional e irracionalidade caricatural, o que guarda pouca adesão tanto com a teoria weberiana quanto com as evidências empíricas da pesquisa histórica administrativa do Brasil.

O objetivo deste artigo, portanto, é discutir evidências teórico-empíricas que suscitam dúvidas quanto à sustentabilidade da APB como um paradigma inaugural da racionalidade weberiana no Brasil, levando à sua reavaliação. Para tanto, divide-se este trabalho em quatro partes, além desta introdução. Na primeira discute-se a abordagem paradigmática da APB no Brasil, segundo a interpretação weberiana de Bresser-Pereira. Na segunda apresenta-se a análise da burocracia à luz da interpretação weberiana crítica de Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Motta. Na terceira, por sua vez, discute-se, fundamentado em documentos históricos e dados analisados do projeto Memória da Administração Pública Brasileira (Mapa) e do acervo online do Sistema de Informações do Arquivo Nacional (Sian) – mantidos pelo Arquivo Nacional brasileiro –, além de documentos da Hemeroteca Digital Brasileira (Biblioteca Nacional), indícios de racionalização pré-1930, que seriam mais aderentes à proposta weberiana crítica que à paradigmática da APB. Ao final, apresentam-se as considerações finais.

2. O PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA NO BRASIL

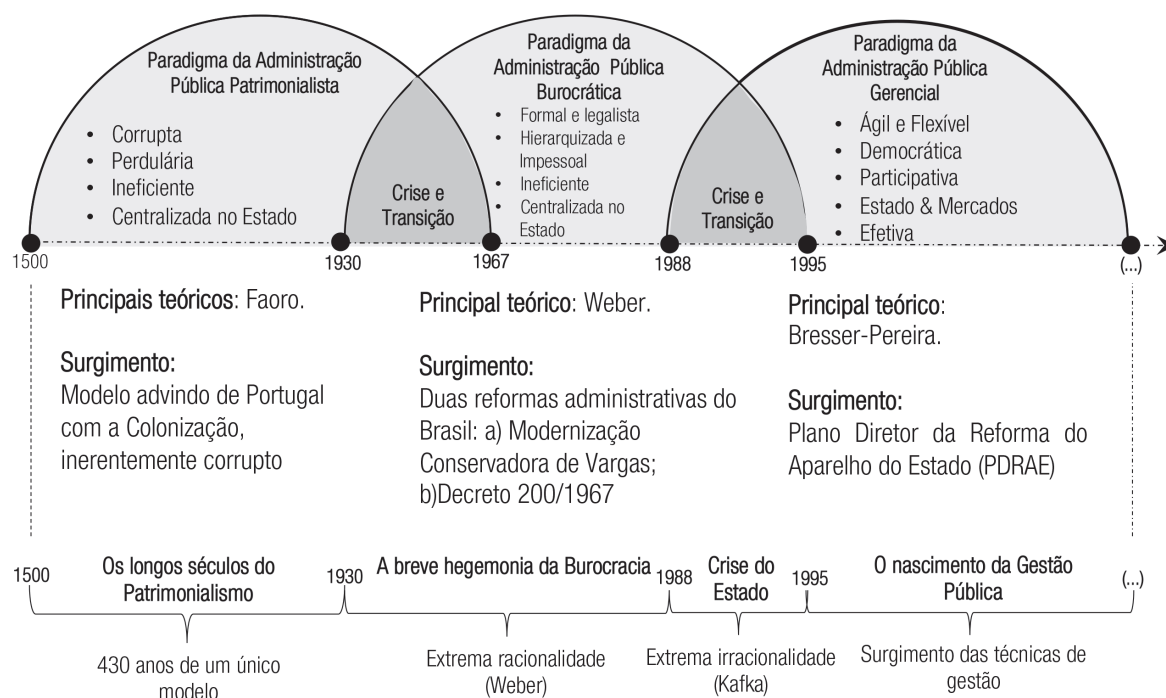
A abordagem paradigmática, conforme Duarte e Zouain (2022) discutem, foi adaptada para a Administração Pública no Brasil, pioneiramente, por Tânia Keinert (1994), sob influência de uma proposta feita para os Estados Unidos por Nicholas Henry (1975). A sua versão mais influente no campo organizacional, porém, foi a difundida por Bresser-Pereira (1996, 1997, 1998, 2017, 2022) e pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD, 1999) no bojo do movimento reformista da Administração Pública nos anos 1990.

Em sua proposta, CLAD (1999, p. 127) defende uma mudança de “paradigma organizacional” no país, segundo uma evolução que veio da Administração Pública Patrimonialista (APP) para a Administração Pública Burocrática (APB) até se alcançar a Administração Pública Gerencial (APG). Embora a noção original de paradigma venha da obra do filósofo da ciência Thomas Kuhn e seja relativa a práticas, métodos e teorias hegemônicos em um campo científico, Bresser-Pereira a trabalha mais como modelo de gestão do que como paradigma científico.

Segundo Bresser-Pereira (1996, 1997, 2017, 2022) e CLAD (1999), portanto, estes paradigmas organizacionais possuiriam as seguintes características: a) a APP (1500-1930) seria centrada no Estado, sendo corrupta, perdulária e ineficiente por se fundamentar em um desorganizado patrimonialismo (confusão entre patrimônio público e privado) oriundo da herança medieval portuguesa, tal qual discutido por Raymundo Faoro (1958/2021); b) a APB (1930-1995) também seria centralizada no Estado, sendo formalista, legalista e impessoal, tal como analisada por Max Weber, surgindo no Brasil com a reforma administrativa varguista dos anos 1930, mas seus excessos legalistas levaram-na à irracionalidade disfuncional da rigidez formal, conforme cristalizado na Constituição de 1988; e c) a APG (de 1995 em diante), modelo desenvolvido por Bresser-Pereira, que seria defendida como ágil e flexível, democrática e participativa, equilibrando-se entre Estado e mercados, fruto da reforma gerencial dos anos 1990, quando nasceria a gestão pública no país.

Esses modelos também são tratados na literatura administrativa como “três formas históricas de administração” (Costin, 2010, p. 31), reduzindo os esforços de racionalização da Administração Pública brasileira a apenas três momentos, todos no século 20: em 1936, com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); em 1967, com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967; e em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (Figura 1).

FIGURA 1 OS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL



Fonte: Elaborada pelos autores com base em Bresser-Pereira (1996, 1997, 2017, 2022) e CLAD (1999).

Estes paradigmas combinariam, portanto, elementos *administrativos* (princípios e técnicas de organização que diferenciam cada um dos modelos de gestão), tais como administrar o Estado como se fosse um bem particular (APP), enfatizar o legalismo formal de estruturação organizacional do Estado (APB), ou incentivar a adoção de técnicas gerenciais do setor privado (APG); e *históricos* – marcos institucionais de reforma administrativa do Estado.

e previdência decorrentes do regime jurídico único), e não necessariamente aspectos weberianos da burocracia (especialização, formalização, hierarquia, impessoalidade).

Essa abordagem paradigmática foi extensamente difundida no país e ainda se encontra amplamente reproduzida na literatura, como se vê na Tabela 1. Trata-se de uma abordagem influenciada pela literatura internacional que identificava um impulso de racionalização burocrática em vários países do mundo, especialmente na transição do século 19 para o 20, como o fez Barzelay (1992), cuja obra é reiteradamente citada por Bresser-Pereira (1996, 1997) e CLAD (1999).

Tal visão enfatizava, sobretudo, as transições dos diferentes modos de se organizar o Estado, principalmente identificando momentos de consolidação da racionalidade legal a partir da institucionalização ou difusão de aspectos da burocracia analisados por Weber. No Brasil esse momento foi identificado no Governo Vargas, a partir de 1930, como demonstrado, também, na discussão sobre insulamento burocrático feita por Nunes (1997) em diálogo com a obra de Bresser-Pereira.

TABELA 1 A DIFUSÃO DA ABORDAGEM PARADIGMÁTICA NA LITERATURA ESPECIALIZADA NO BRASIL

Obras acadêmicas	Autoria
Artigos científicos	Andrews & Kouzmin (1998)
	Guimarães (2000)
	Saraiva & Capelão (2000)
	Coutinho (2000)
	Seabra (2001)
	Medeiros (2006)
	Matias-Pereira (2008c)
	Oliveira et al. (2010)
	Andion (2012)
	Oliveira & Paula (2014)
	Drumond et al. (2014)
	Silva (2017)
	Cavalcante (2018)
	Melo et al. (2019)
	Lima & Peixe (2020)
	Pereira & Correia (2020)
	Miranda et al. (2020)
	Karam & Silva (2019)
	Botelho (2020)
	Mascarenhas & Ribas (2021)
	Botelho & Held (2021)
	Hable & Oliveira (2022)
	Arruda & Costa (2022)
	Duarte & Zouain (2022)
	Silva & Santos (2022)

(Continua)

Obras acadêmicas	Autoria
Artigos apresentados em encontros científicos (Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnAnpad e Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG)	Porsse & Klering (2006) Prado & Cruz (2006) Ribeiro et al. (2008) Fadul & Silva (2008) Silva & Castro (2019)
Livros	Paula (2005/2020) Matias-Pereira (2008a; 2008b; 2009; 2014) Costin (2010) Abrucio (2020) Maximiano & Nohara (2021) Paludo & Oliveira (2021) Cavalcante (2020, 2023)

Fonte: Elaborada pelos autores.

Existem indícios, porém, de que, tanto no nível teórico quanto no nível histórico-empírico, a pretensão paradigmática da APB como um evento inaugural isolado da racionalidade weberiana no país seja questionável. A crítica contemporânea denomina este problema, conforme Abrucio (2020, p. 16) argumenta, de visão “etapista”, que “não capta a complexidade da administração pública e muito menos as especificidades nacionais”.

No nível teórico, critica-se a visão da burocratização como um episódio unilateral, definido de cima para baixo por uma elite burocrática, algo que já fora questionado pela leitura crítica de Weber (1921/1999) feita pela interpretação frankfurtiana – especialmente por Adorno (2009), Marcuse (1964/2015) e Habermas (1981/2012a, 1981/2012b), que resgataram a visão da burocracia como forma de poder e controle fruto de um longo processo, conflituoso e errático, de racionalização. No Brasil, esta visão foi discutida por Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta.

No nível empírico, questiona-se o não reconhecimento das evidências históricas relativas a outras características weberianas da burocracia já existentes no país antes de 1930, como a definição de jurisdição, especialização funcional, formalização, legalismo, bem como da reivindicação de ação estatal para imposição da violência (dominação material e simbólica), para o exercício de poder de polícia e para o cumprimento de obrigações financeiras. Estes elementos são ignorados pela APB como paradigma, em função da simplificação feita pela sua caracterização como um modelo de gestão contraposto ao patrimonialismo, o que leva à desconsideração de toda a complexidade organizacional já existente nos períodos colonial e imperial do Brasil. Pesquisas históricas recentes e fontes de dados disponibilizados relacionados à estrutura administrativa brasileira reforçam esses questionamentos. Estes dois pontos, teórico e empírico, serão discutidos a seguir.

3. REAVALIANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA NO BRASIL: O DEBATE TEÓRICO

O debate weberiano no Brasil é antigo e diverso, conforme discutem os autores (Dantas, 2022; Jasmin, 2021; Mascaro, 2024; Mata, 2017). Jasmin (2021, p. 789) destaca duas correntes principais: de um lado, os herdeiros e as herdeiras da “vertente ‘institucional’” fundada por Raymundo Faoro (1958/2021),

que buscou “identificar patrimonialismo e Estado” como resposta para “a solução do ‘atraso’ brasileiro nas reformas políticas”. De outro lado, Jasmin (2021, pp. 789-790) coloca Florestan Fernandes, Maria Sylvia de Carvalho Franco e José Murilo de Carvalho, que conceberiam uma análise “societal”, para quem o Estado não é uma figura autônoma e descolada da sociedade, como na interpretação de Faoro (1958/2021) que vê no Estado (e não na sociedade) “a causa principal dos males do país”.

Na abordagem “societal”, conforme Jasmin (2021, p. 790) analisa, “as relações entre estamento burocrático e elites políticas seriam bem mais complexas”. A vertente institucional, porém, não se detém nessas complexidades. As interpretações weberianas institucional e societal guardam afinidades, portanto, com dois modos de se abordar a burocracia pública no Brasil.

De um lado, tem-se a visão da burocracia enfatizando as suas características (formalismo, impessoalidade, hierarquia, legalismo); de outro, a que a relaciona ao processo de racionalização da Modernidade e a compreende, principalmente, como uma forma de poder. Bresser-Pereira (1996, 1997, 2017, 2022), integrante do CLAD (1999), é o principal nome do primeiro grupo e sofreu influência direta da vertente institucional de Faoro (1958/2021), que tentou estabelecer uma oposição direta entre o patrimonialismo (tido como essencialmente corrupto e nepotista) e a burocracia (essencialmente racional).

Com base nessas características, defendeu a visão burocrática da Administração Pública como um modelo de gestão. Na segunda vertente, por sua vez, destacam-se os trabalhos de Prestes Motta (1986), Maurício Tragtenberg (2005, 2006) e Guerreiro Ramos (1960, 1984, 1946/2006, 1981/2022), que recuperam a ideia de burocracia como resultado de um longo processo de racionalização, repercutindo na formação da dominação racional-legal como forma de exercício de poder e controle na sociedade.

Essa segunda vertente, portanto, se aproxima das interpretações weberianas da Escola de Frankfurt (Adorno, 2009; Marcuse, 1964/2015) e, principalmente, de Habermas (1981/2012a, 1981/2012b), e demonstra como a ideia de um modelo de gestão weberiano nunca existiu no próprio Weber, pois ele analisou um processo de racionalização que era diverso, amplo e irregular.

No Brasil, no campo organizacional, conforme Faria e Meneghetti (2011) e Camara (2012) discutem, as obras de Prestes Motta (1986), Maurício Tragtenberg (2005, 1974/2006) e Guerreiro Ramos (1960, 1984, 1946/2006, 1981/2022) encontram-se mais alinhadas a este entendimento. Ela também está presente na sociologia contemporânea, especialmente nas obras de Michael Löwy (2014) e de Jessé Souza (2022, 2024).

Bresser-Pereira, apesar de escrever um livro sobre burocracia com Prestes Motta (Motta & Bresser-Pereira, 1980/2004), privilegiou um olhar histórico chamado de ensaísta – não tanto baseado em evidências empíricas (Silva & Pereira, 2021) –, destacando as características genéricas da burocracia em Weber, para assim compor sua visão do Estado burocrático brasileiro em conformidade com a vertente institucional de Faoro (1958/2021). A partir de Ramos, Tragtenberg e Motta, porém, pode-se recuperar a trilha weberiana da racionalização e da dominação social.

Guerreiro Ramos, conforme discutem Andrews (2000), Paula (2007) e Souza e Ornelas (2015), é o pensador dentre os três citados que apresentou uma interpretação weberiana mais próxima do resgate crítico realizado pela Escola de Frankfurt, sobretudo pelo seu diálogo com Habermas. Para Ramos (1946/2006, p. 268), Max Weber teria feito “a tentativa mais bem sucedida de estabelecimento de uma ciência sociológica da história”.

Neste quadro analítico, estudar o Estado significaria compreender o processo histórico-empírico de racionalização que culmina na formação do “poder nacional”, um conceito que Ramos (1960,

p. 18) discute fundamentado na definição weberiana de poder como “a oportunidade que possui um indivíduo, ou um grupo, de impor a sua vontade na ação comum, mesmo contra a resistência de outros que dela participam”.

O poder nacional do Estado, portanto, é um poder legal legitimado racionalmente pelo Direito – algo que só ocorre na Modernidade –, e que Ramos (1946/2006, p. 274) diferencia do patrimonialismo, pois, para ele, “a estrutura patrimonial é pré-burocrática e, por isto, incompatível com a economia, o direito e a política fiscal racionais”. Essa interpretação antecipa a crítica contemporânea de Jessé Souza (2022, 2024) ao anacronismo patrimonialista brasileiro, em que o institucionalismo de Faoro (1958/2021) transformou o patrimonialismo (conceito pré-moderno) em sinônimo de corrupção (um conceito moderno) – algo que Bresser-Pereira também faz.

Segundo Souza (2024, p. 93), “não se pode falar de corrupção, no sentido moderno, antes da revolução francesa e da invenção da ideia de soberania popular”, uma vez que, “antes disso, era impensável que existissem bens públicos, que seriam de todos, e que pudessem ser roubados por particulares privados”. A burocracia, portanto, não é um evento do século 20, mas um traço histórico que remete à formação do Estado-Nação Moderno.

Maurício Tragtenberg (1966, 1997, 2005, 1974/2006), conforme Paula (2008, p. 956) argumenta, também “foi um estudante criterioso de Weber” com quem compartilhava das “preocupações”, principalmente “em relação aos problemas da racionalização, da secularização e da burocratização das estruturas sociais”. Tragtenberg (1974/2006, p. 139), portanto, conclui assertivamente: “A burocracia para Weber é um tipo de poder”.

O que interessa a Weber, segundo Tragtenberg (1974/2006, p. 28), é que essa forma de poder se materializa por meio das organizações como “um instrumento das classes dominantes”, sejam elas empresas privadas, seja o Estado. Assim, não seria apenas o setor público que se burocratiza, mas também o setor privado, algo que o próprio Weber defendeu em sua ideia de desencantamento do mundo. A Administração Pública, neste sentido, é expressão prática da dominação racional-legal de quem comanda o Estado, mas isso não quer dizer que a burocracia seja um episódio de racionalização exclusivo do setor público.

Fernando Prestes Motta, por sua vez, também se volta para a burocracia estatal como o resultado de um longo processo de racionalização e conflito, em que “a criação do Estado é, pois, a confissão de que uma sociedade entrou em contradição” (Motta, 1981/2000, p. 25), opondo-se à disputa entre o poder econômico dos mercados e o poder político estatal. O autor resgata, assim, a discussão da burocracia no quadro analítico das formas históricas de dominação weberianas (tradicional, carismática e racional-legal ou legal-burocrática), defendendo que, em uma leitura organizacional, “a dominação expressa-se como organização” (Motta, 1986, p. 68).

A Administração Pública racional-legal ou legal-burocrática, portanto, não é um evento, mas um processo de dominação em movimento, que reflete uma evolução de modos de organização que vão se tornando mais formais, impessoais e hierarquizados com o tempo. O foco da burocracia, portanto, é o controle pela dominação racional em um processo histórico contínuo de especialização do trabalho, o que não ocorre como uma ruptura via aplicação episódica de um modelo gerencial específico.

Prestes Motta (1986, 1981/2000), Tragtenberg (1980/2005, 1974/2006) e Guerreiro Ramos (1960, 1946/2006, 1981/2022) pavimentaram o percurso para a recuperação da interpretação crítica da burocracia, a partir de Weber, no Brasil. A contribuição destes autores, porém, não se coaduna com a abordagem paradigmática que se estabeleceu no país.

O seu olhar histórico se volta para a evolução complexa, com avanços e recuos, o que a coloca em linha com pesquisas históricas recentes que enfatizam a organização administrativa do Brasil na Colônia e no Império (Fragoso, 2024; Fragoso & Bicalho, 2022; Sampaio, 2020), assim como os dados disponibilizados pelo Mapa e pelo Acervo online do Sian – mantidos pelo Arquivo Nacional brasileiro e pela Biblioteca Nacional, que serão discutidos a seguir – também demonstram.

A abordagem paradigmática tal como proposta por Bresser-Pereira, contudo, segue sendo uma referência relevante na identificação dos grandes marcos de transição dos modos de se organizar a Administração Pública no Brasil, indicando momentos em que a ênfase racional-legal (a objetividade, a impessoalidade e a normatização técnica, o que a leitura weberiana crítica entende por racionalidade instrumental) se dissemina de modo mais profundo nas várias instâncias do setor público nacional. A Tabela 2 a seguir resume estas duas abordagens.

TABELA 2 CARACTERÍSTICAS APB E DA ABORDAGEM WEBERIANA CRÍTICA

Características	APB	Abordagem weberiana crítica
Principais autores no Brasil	Bresser-Pereira.	Guerreiro Ramos, Tragtenberg, Prestes Motta.
Leitura de Weber	Weber analisou a burocracia, principalmente, como modelo de gestão (rol de práticas que compõem um modo específico de organização).	Weber analisou a burocracia como processo de racionalização atrelado à sociologia da dominação (relações racionais de poder e obediência construídas historicamente nas sociedades).
Leitura histórica	Enfatiza a racionalidade burocrática como uma etapa de transição histórica de modelos de gestão (um dos paradigmas organizacionais que se sucedem no tempo).	Enfatiza o processo de racionalização como fenômeno histórico longo, conflituoso e errático, com recuos, avanços e disputas.
Enfoque organizacional	Ênfase na identificação, em um dado momento histórico do setor público, da institucionalização do rol de características analisadas por Weber para organizações burocráticas (legalismo, impessoalidade, objetividade, formalismo).	Ênfase na compreensão histórica do processo de construção da infraestrutura administrativa do Estado, como parte de um longo arco de desenvolvimento do exercício do poder por grupos sociais dominantes.
Principal aplicação no setor público	Permite identificar grandes marcos de transição dos modos de se organizar o Estado, indicando momentos de institucionalização e difusão de determinadas práticas em várias instâncias do setor público.	Permite identificar a dinâmica, ao longo do tempo, das disputas pelos modos de se organizar o Estado, com foco no uso da sua infraestrutura administrativa para impor uma dominação racional, sob o interesse de determinados grupos sociais.

Fonte: Elaborada pelos autores.

4. AS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS HISTÓRICAS: A BUROCRACIA RACIONAL-LEGAL ESTATAL ANTES DE 1930

Existe um apelo recente pelo reforço da pesquisa histórica na Administração Pública, como discutem Costa e Costa (2016), Durant (2020), Mills e Novicevic (2020) e Raadschelders (2020), o que também impulsiona o incremento da pesquisa sobre a formação histórica das burocracias. Nesta linha, Crooks e Parsons (2016), reverberando uma análise amplamente utilizada nas humanidades e ciências sociais (Blunt, 2021; Clegg et al., 2016; Cunha et al., 2023; Gratton et al., 2021; Jørgensen, 2012; Rego et al., 2010; Silva, 2024; Sousa, 2013; Warner, 2007; Yang, 2022), ressaltam a importância da pesquisa histórica para enfrentar duas visões simplistas do fenômeno burocrático: a) a idealização da burocracia weberiana (da extrema racionalidade) – que o próprio Weber nunca fez (Ringer, 2004) – ; e b) a da sua total disfuncionalidade (de extrema irracionalidade) – como em Kafka.

A análise empírica histórica não permite tratar a burocracia como um momento (racional ou irracional), um evento que possa ser reduzido à completa utopia racional e/ou à total distopia irracional. É preciso analisá-las como os fenômenos sociais complexos que são, que envolvem o exercício de poder (dominação), sendo fruto de um longo processo de racionalização (especialização, sistematização e formalização) que coexiste com traços de irracionalidade, como analisado por Chen (2024) no processo de burocratização da China pré-Imperial.

Como Goldstone e Haldon (2009, p. 9) destacam, a manutenção de impérios do passado demonstra que a sua sobrevivência dependeu da criação de burocracias, ou seja, de uma estrutura organizacional de comando dotada de regras, especializações do trabalho, hierarquias e, principalmente, de “uma elite burocrática” organizada, uma liderança técnica capaz de “sustentar a formação do Estado”.

Quando se analisa a burocracia desta maneira, muda-se a forma de se compreender a formação da Administração Pública brasileira. Os modos de organização da colônia e do Império passam a ser interpretados de modo similar ao apresentado por Crooks e Parsons (2016): um longo processo de burocratização como forma de poder e expressão formal da dominação portuguesa e, posteriormente, da elite econômico-política do Brasil independente.

Não há um quadro de irracionalidade patrimonialista do setor público que se rompe, 430 anos depois do início da colonização, por meio de uma reorganização administrativa. Desde o início houve uma dominação racional que não foi pacífica, que encontra resistência e contestação, com disputas entre as elites e com oposição dos povos dominados e de outras forças estrangeiras em competição. Assim, o processo de burocratização do Estado brasileiro encontra raízes nas diferentes estratégias racionais de dominação (materiais e simbólicas) utilizadas, e os elementos patrimonialistas existentes à época não anulam o predomínio da racionalidade.

Esta leitura se alinha com a historiografia proposta pela abordagem do Antigo Regime nos Trópicos (ART), uma pesquisa histórica científica cuja análise empírica questiona a interpretação ensaísta da história brasileira, da qual a obra de Faoro (1958/2021) – que tanto influenciou Bresser-Pereira – faz parte. Conforme discutem Fragoso (2024), Fragoso e Bicalho (2022) e Sampaio (2020), o ART discute as evidências empíricas históricas (documentos oficiais, cartas, despachos, comunicações, certidões cartorárias, etc.) da organização da dominação portuguesa no Brasil, destacando que o projeto de dominação imperial português era complexo, racional e se caracterizava por várias instâncias de disputas de poder, espalhadas em vários continentes (Monarquia Pluricontinental), sendo multifacetado e reciprocamente influenciado pela rede de relações das colônias entre si e com

o Reino. Essa dinâmica complexa se expande para o Império, deixando traços organizacionais que serão fundamentais para a República, mas que não serão apenas patrimonialistas, e sim burocráticos (Tabela 3).

TABELA 3 CONJUNTO DE CARACTERÍSTICAS QUE DEMONSTRAM ELEMENTOS BUROCRÁTICOS NO ANTIGO REGIME NOS TRÓPICOS

Conceito	Definição	Característica organizacional	Elementos weberianos
Ordenamento político sinodal	Poder político formalmente institucionalizado e disperso em normas e institutos jurídicos, abrangendo núcleos sociais distintos entre o Reino e as Colônias (Cosentino, 2014).	Monarquia Pluricontinental: Burocracias geograficamente distantes (núcleos reinóis e coloniais) unificadas racionalmente pela formalização jurídica de inspiração jusnaturalista (Sampaio, 2020).	Dominação racional-legal: ordenamento político fundado em normas escritas e formais, instituindo legalmente uma especialização geográfica das burocracias.
Organização administrativa “polissinodal e corporativa”	Poder disputado, mas, ao mesmo tempo, compartilhado por vários grupos sociais que se vinculavam formalmente a organizações (corporações) distintas (Estado, Câmaras, Igreja) (Fragoso, 2014; Fragoso & Gouvêa, 2009; Santos et al., 2014).	Monarquia Corporativa: Rede de “poderes concorrentes” (<i>poli</i>) que vão “da aristocracia às comunas municipais” (<i>synodos</i>), coexistindo o autogoverno dos municípios, o controle formal da Metrópole e a influência da Igreja Católica (Fragoso, 2014, p. 16). O corporativo é entendido como a relativa “autonomia dos corpos sociais”, reivindicando a partilha do poder material e simbólico de dominação (Fragoso & Gouvêa, 2009, p. 38).	Elementos burocráticos (racionais-legais): organizações formalmente instituídas pela lei, que coexistiam tendo regras escritas (códigos), especializações de trabalho (cargos e funções) e cadeias de comando (hierarquias) próprias.

(Continua)

Conceito	Definição	Característica organizacional	Elementos weberianos
Importância do conceito de Império, de “obediência amorosa” e da centralidade da escravidão	Estado e suas burocracias eram racionalmente acionados para impor o processo de dominação física (guerras justas e escravização de indígenas e africanos), consentir com a dominação subjetiva-simbólica (Igreja) e viabilizar a dominação material (exploração produtiva e economia das mercês) (Amantino, 2006; Fragoso, 2024; Fragoso & Krause, 2014).	Burocracia como forma de poder e dominação A infraestrutura organizacional construída era voltada para a imposição da dominação portuguesa na formação de seu império. A “obediência amorosa” era a “disciplina social” imposta à base das noções “de resignação e de destino”, assentada no discurso soteriológico da caridade, um elemento racional simbólico de coordenação da dominação portuguesa (Fragoso, 2024, p. 118). Mercês, graças e dons eram recompensas simbólicas e materiais por serviços prestados à Coroa, cuja concessão “não era fruto de sua liberalidade, mas sim o cumprimento de uma obrigação moral de retribuição dos serviços prestados por seus vassalos” (Sampaio, 2020, p. 9).	Sociologia da dominação weberiana: organizações racionalmente estruturadas sob as noções de obediência e dominação (simbólica e material).

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Amantino (2006), Cosentino (2014), Fragoso (2014, 2024), Fragoso e Gouvêa (2009), Fragoso e Krause (2014), Santos et al. (2014) e Sampaio (2020).

Parte deste problema da APB decorre do fato de ser um paradigma caracterizado em oposição ao patrimonialismo, que foi reduzido a uma leitura liberal conservadora de Faoro (1958/2021), conforme Souza (2022, 2024) discute, a sinônimo de corrupção. Os pagamentos, titulações e nomeações de cargos realizados pela Coroa portuguesa foram interpretados por Faoro (1958/2021) como inerentemente corruptos, somente sendo possível superá-los pela adoção de regras impessoais.

A pesquisa histórica recente, porém, entende essa abordagem como um anacronismo, pois, à época, vigia uma lógica que se denomina atualmente de “economia do dom” (Sampaio, 2020, p. 9), das mercês ou do bem comum. Mercês, graças e dons eram institutos do Portugal medieval que estabeleciam recompensas por serviços prestados à Coroa – serviços tidos como relevantes para o “bem comum” da sociedade –, cuja concessão “não era fruto de sua liberalidade, mas sim o cumprimento de uma obrigação moral de retribuição dos serviços prestados por seus vassalos” (Sampaio, 2020, p. 9).

Eram institutos formais, estabelecidos e fundamentados racionalmente pelo Direito. Conforme Fragoso (2024, p. 131) discute, isso fazia parte do modo como era organizada a “sociedade ideal”

da época, cujas percepções naturalizavam a “desigualdade”. “Para a época”, Fragoso (2024, p. 131) afirma, “naquele modelo de sociedade, os mandatários políticos, naturalmente, tinham privilégios, pois cuidavam da *respublica*”. Era esperado que tivessem diferenciações no trato, no reconhecimento simbólico e na renda. Isso não quer dizer que as práticas não fossem questionadas, apenas reforça que não se pode projetar a visão contemporânea de corrupção para atribuir sua origem a um patrimonialismo português.

Essa simplificação (patrimonialismo-corrupto versus burocratização) apaga a visão da burocracia como poder utilizada racionalmente como modo de dominação, acionada formalmente via cartas, requerimentos e despachos, sendo aprovada por pareceres e decisões registradas, fundamentadas e divulgadas conforme os elementos já determinados da burocracia desde o início da colonização. Weber (1946/1982, p. 230) afirmava que “a administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (‘os arquivos’), preservado em sua forma original ou em esboço”.

Nesse sentido, vários modos de dominação racional se articulavam formalmente na dinâmica organizacional pré-1930, desde a Colônia, e a dinâmica organizacional foi pensada para impor essa dominação. Eles não foram inventados em 1930, cuja ênfase racional recai sobre a reorganização impessoal do serviço público federal. É preciso compreender, porém, as várias dimensões weberianas do processo burocrático.

Tragtenberg (1974/2006, p. 139) afirmava que, “para Weber, a burocracia implica predomínio do formalismo, da existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical do trabalho e impessoalidade no recrutamento dos quadros”. Vários desses aspectos já existiam no Brasil antes de 1930 (Araújo, 2021). Até mesmo a forma impessoal de ingresso, por meio de concursos públicos, não foi inventada em 1930, mas expandida e aprofundada.

O Alvará de 20 de abril de 1758 já determinava as normas para arrematação de ofícios de Justiça e Fazenda por via de concurso (Arquivo Nacional, 2022). E como Maia (2021, p. 667) ressalta, “o concurso público torna-se o meio oficial de ingresso em algumas instituições, como no Tesouro Público Nacional, vinculado ao Ministério da Fazenda, a partir de 1831”, determinado no art. 96 da Lei de 4 de outubro de 1831. Da mesma forma, o Decreto n.º 1.387, de 28 de abril de 1854, em seus arts. 62 a 69 e 76 a 86, determinava regras para ingresso por concurso para as Escolas de Medicina do Império.

Em pesquisas nas bases do Mapa/Sian foram realizadas consultas diretas a cada uma das estruturas organizacionais disponíveis para cada período histórico analisado (Brasil Colonial, Império e República Velha), cuja base legal encontrada fora analisada e confirmada por meio das informações públicas disponíveis nos sítios da Câmara Federal e do Governo Federal, além de buscas específicas por termos relacionados à dominação simbólica e material, como mercê, dom e guerra justa.

Conforme dados do Sian, portanto, os cargos de almoxarife e feitor foram os primeiros da Administração Pública brasileira, criados em 1501, com especificação de atribuições formais (Arquivo Nacional, 2022). O cargo de capitão-mor no Brasil foi criado por meio de carta patente do Rei D. João III, em 1530. De forma similar, em 1548, o sistema de Governo-Geral desenhou uma nova estrutura administrativa, formalmente criada por meio de regimentos, definindo os cargos especializados de governador-geral, provedor-mor do Estado do Brasil, provedores de fazenda, tesoureiro-geral e juiz de fazenda.

As nomeações dos cargos de governador-geral, desde 1549; físico ou cirurgião-mor, em 1553; e governadores de capitanias, a partir de 1772, eram todas formais, por carta-régia, com atribuições específicas. As casas de Fundição e a Provedoria das Minas foram criadas pelo primeiro regimento das

terras minerais, em 1603. O primeiro tribunal de apelação na colônia, a Relação do Estado do Brasil, foi criado por regimento em 1609. Por sua vez, a fuga da corte portuguesa para a colônia brasileira, em 1808, implicou uma grande reestruturação administrativa, efetivada por meio de decretos e decisões, que levou à instalação na Colônia do Erário Régio, das Secretarias de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra e a dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos, entre outros cargos e órgãos.

A Tabela 4 apresenta exemplos de documentos históricos da base de dados do Arquivo Histórico Ultramarino. Nesses documentos observa-se que o processo de nomeação a cargos já era formal, escrito, documentado, aprovado e publicado no ano de 1630, tal como hoje ainda ocorre no serviço público brasileiro (doc. 3). De forma similar, tem-se a solicitação formal de mercês e pagamentos por serviços prestados não sendo representada por um ato de corrupção ou imoralidade, mas como um dever racionalmente exigido do Estado cujo cumprimento é formalmente demandado via cartas, requerimentos e alvarás. Tem-se, por exemplo, documentos de 1638 e 1721 (docs. 4 e 6) com a solicitação do hábito de Cristo com tença efetiva, um pagamento realizado a membro da Ordem de Cristo – uma ordem religiosa e militar – que demonstra a conjugação racional da dominação simbólica (religiosa), material (econômica) e política (estatal).

De forma similar, tem-se a delegação formal de poderes para o exercício de poder de polícia de arrecadação, fiscalização e controle – tanto de atividades econômicas (extração de pau-brasil), em 1604 (doc. 1), quanto de despesas administrativas, em 1615 (doc. 2) –; e de nomeação de cargos (Provedor-Mór), em 1630 (doc. 3), e organização de registros, em 1721 (doc. 5). Todos esses aspectos são elementos burocráticos discutidos e analisados por Weber.

TABELA 4 DOCUMENTOS HISTÓRICOS QUE DEMONSTRAM A RACIONALIDADE FORMAL-LEGAL ANTERIOR A 1930, NO USO DO ESTADO PARA EXERCÍCIO DA DOMINAÇÃO ECONÔMICA (ARRECADAÇÃO, CONTROLE E PAGAMENTOS) E POLÍTICA (ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO)

Doc.	Data	Conteúdo	Tema	Fonte
1	12 de julho de 1604	Carta Testemunhável (treslado) do rei de Portugal, D. Filipe II, aos contratadores do pau-brasil, aplicando sanções aos que o extraíssem sem licença ou o tivessem em sua posse, não sendo contratador.	Organização do Serviço Público	Arquivo Histórico Ultramarino (AHU_ACL_CU_005, Cx. 1\ Doc. 1)
2	31 de março de 1615	Alvará do rei de Portugal, D. Filipe II, concedendo poderes ao governador do estado do Brasil, Gaspar de Sousa, para arrecadar fundos e gastar dinheiro da Fazenda Real para fazer frente às despesas necessárias, revogando cláusulas de regimentos e de cartas-patente anteriores.	Organização do Serviço Público	Arquivo Histórico Ultramarino (AHU_ACL_CU_005, Cx. 1\ Doc. 4)
3	ca.1630	Parecer sobre a nomeação de pessoas para o cargo de Provedor-Mór da Fazenda Real do estado do Brasil.	Organização do Serviço Público	Arquivo Histórico Ultramarino (AHU_ACL_CU_005, Cx. 1\ Doc. 16)
4	22 de março de 1638	Suprimento e declaração do secretário de Estado, Francisco de Lucena, sobre o alvará do rei de Portugal, D. Filipe III, acerca da mercê a Valentim de Lemos Pereira, por ter prestado serviços da restauração da Bahia, de um ofício na Justiça ou na Fazenda, para seu genro.	Economia das Mercês	Arquivo Histórico Ultramarino (AHU_ACL_CU_005, Cx. 1\ Doc. 25)
5	25 de agosto de 1638	Despacho do Conselho de Fazenda ordenando que se passassem os mandados necessários para que o Provedor-Mór da Fazenda Real do estado do Brasil sistematizasse a documentação de cada navio que levasse dinheiro para o Reino.	Organização do Serviço Público	Arquivo Histórico Ultramarino (AHU_ACL_CU_005, Cx. 1\ Doc. 27)
6	29 de janeiro de 1721	Requerimento do oficial papelista da Secretaria do Conselho Ultramarino, Miguel de Macedo Ribeiro, ao rei [D. João V] solicitando o hábito de Cristo com tença efetiva para si e para um de seus filhos e filhas, em remuneração dos seus serviços e dos de seu irmão Paulo de Macedo Neto.	Economia das Mercês	Arquivo Histórico Ultramarino (AHU_ACL_CU_089, Cx. 2\ Doc. 120)

Fonte: Elaborada pelos autores com base no acervo online da Hemeroteca Digital Brasileira (Biblioteca Nacional) e acervo online do Sian.

Além disso, uma das principais comprovações da burocracia como poder racional-legal é o acionamento formal da burocracia para a imposição da violência. Uma de suas manifestações mais concretas, historicamente documentadas, foi no combate à resistência de povos originários na região da colônia que, inclusive, pela interpretação do ART, ajudou a dar forma à estrutura organizacional do Governo-Geral (Cosentino, 2014).

As Tabelas 5 e 6 indicam a elaboração de documentos solicitando formalmente o acionamento do Estado como forma organizada, burocrática, de exercício de dominação violenta, para a instauração de “guerras justas” contra povos indígenas. Trata-se de uma demanda racionalmente escrita, justificada e fundamentada reivindicando a intervenção estatal com fornecimento de armas, munição ou pagamentos, de modo a impor, deliberadamente, o horror, o extermínio e a escravização indígena entre 1651 e 1743.

Destaca-se a combinação racional da dominação simbólica (religiosa) e da violência (física) com vistas a “castigar os Bárbaros” (Tabela 5, doc. 2) – como forma de determinação da alteridade, do diferente, como eliminável – de modo vigoroso, “com todo o calor” (Tabela 5, doc.1), não apenas para exterminar, mas “para que este espetáculo lhes sirva de maior horror” (Tabela 6, doc. 1), restando ainda a promessa da escravização como recompensa – o “prêmio da presa” (Tabela 5, doc. 1) – em que “os cativos serão repartidos” entre as pessoas que participarem do seu enfrentamento (Tabela 6, doc. 1). Todas estas solicitações são formais e atravessam, nesses exemplos coletados, quase cem anos do período colonial.

TABELA 5 DOCUMENTOS HISTÓRICOS DO CONSELHO ULTRAMARINO DEMONSTRANDO A FORMALIZAÇÃO RACIONAL LEGAL, ANTES DE 1930, REQUERENDO O EXERCÍCIO DA BUROCRACIA COMO FORMA DE PODER (DOMINAÇÃO) – REIVINDICAÇÃO DE INTERVENÇÃO ESTATAL PARA A REALIZAÇÃO DE “GUERRAS JUSTAS” CONTRA POVOS INDÍGENAS ENTRE 1651 E 1732

Doc.	Data	Documento	Motivo	Excerto do documento	Fonte
1	20 de junho de 1651	Carta para o governador da Capitania de Ilhéus, Antonio de Coudes Carneiro, de Conde de Castelmelhor, de 20 de junho de 1651.	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas.	“O atrevimento do Gentio obriga a que com todo o calor se trate de castigar sua insolência [...]. que se faça a entrada, e com o parecer dos mais praticos se dê Princípio pelo rio [...] para dali se vir destruindo todas as Aldeias [...] procurando VM de sua parte animar a todos os que quiserem ir com premio da presa, que espero seja grande.”	Documentos Históricos. Consultas do Conselho Ultramarino Bahia (1395-1696; 1724-1732), 1950, p. 113.
2	ca. 1654	Carta de D. Hieronimo de Attaide, Conde de Attouguia, Regimento que levou o capitão-mór Gaspar Roiz Adorno na jornada do sertão.	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas.	“Faço saber ao Capitão-mor [...] que ora tenho encarregado a jornada do sertão, e guerra que mando fazer ao Gentio Barbaro, que vem inquietar os moradores deste Recôncavo [...] o fim desta jornada é castigar os Barbaros que inquietam o Recôncavo [...] e conuem que estas se desbaratem totalmente se destruíam todas as mais.”	Documentos Históricos. Consultas do Conselho Ultramarino Bahia (1395-1696; 1724-1732), 1950, p. 37-38.
3	16 de janeiro de 1732	Carta do Secretário Manuel Caetano Lopes de Lavre, Despacho do Conselho Ultramarino.	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas.	“[...] tenho ordenado que no caso em que desertem os povos daquella comarca por ocasião das hostilidades que lhe faz o gentio Payagoás se recolha à Cidade de São Paulo donde se há de tirar a residencia: nesta consideração.”	Documentos Históricos. Consultas do Conselho Ultramarino Bahia (1395-1696; 1724-1732), 1950, p. 204.

Fonte: Elaborada pelos autores com base no acervo online do Sian.

TABELA 6 DOCUMENTOS HISTÓRICOS DO CONSELHO ULTRAMARINO DEMONSTRANDO A FORMALIZAÇÃO RACIONAL LEGAL, ANTES DE 1930, REQUERENDO O EXERCÍCIO DA BUROCRACIA COMO FORMA DE PODER (DOMINAÇÃO) – REIVINDICAÇÃO DE INTERVENÇÃO ESTATAL PARA A REALIZAÇÃO DE “GUERRAS JUSTAS” CONTRA POVOS INDÍGENAS ENTRE 1732 E 1743

Doc.	Data	Documento	Motivo	Excerto do documento	Fonte
1	4 de fevereiro de 1732	Carta do Vice-Rei do Brasil, em que se queixa de que os governos das Capitânias de S. Paulo e Minas Gerais não lhe dão conta do que sucede nas mesmas.	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas.	“[...] ordenar ao Governador de São Paulo que pronta e vigorosamente procure, pelos meios mais eficazes, que sejam atacados dentro dos seus mesmos alojamentos, assim os gentios Paiguases como também as mais nações que confederadas com eles os ajudassem a nos hostilizar, queimando-se-lhes e destruindo-se-lhes todas as suas aldeias, para que este espetáculo lhes sirva de maior horror, ficando em cativeiro todos aqueles que se puderem render e apanhar [...] se publique a dita guerra, declarando-se [...] que os cativos serão repartidos pelas pessoas que nela entrarem para que convidados deste interesse mais gostosos se empreguem na dita guerra e que se lhes assistirá por parte da Fazenda Real com toda a pólvora e bala, munições, armas o mais petrechos que forem.”	Documentos Históricos. Consultas do Conselho Ultramarino Bahia (1395-1696; 1724-1732), 1950.
2	10 de abril de 1734	Carta do Secretario Manuel Caetano Lopes de Lavre, Despacho do Conselho Ultramarino.	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas.	“[...] para as despesas da guerra, que mandei fazer aos Gentios Payaguás.”	Documentos Históricos. Consultas do Conselho Ultramarino Bahia (1395-1696; 1724-1732), 1950, p. 245.
3	9 de novembro de 1734	Carta do Secretario Manuel Caetano Lopes de Lavre, Despacho do Conselho Ultramarino.	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas.	“[...] cuja despesa havia de accrescer mais no dito anno em razão da que se está fazendo com a guerra que por ordem minha se vae fazer ao gentio Payagoás e seus confederados.”	Documentos Históricos. Consultas do Conselho Ultramarino Bahia (1395-1696; 1724-1732), 1950, p. 253.
4	15 de abril de 1743	Carta do Secretario Manuel Caetano Lopes de Lavre, Despacho do Conselho Ultramarino.	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas.	“[...] mandar pagar ao Tenente General Manuel Rodrigues de Carvalho o dobro do soldo, que venceu, desde que sahiu da cidade de São Paulo a fazer guerra ao gentio Payaguás.”	Documentos Históricos. Consultas do Conselho Ultramarino Bahia (1395-1696; 1724-1732), 1950, p. 457.

Fonte: Elaborada pelos autores com base no acervo online do Sian.

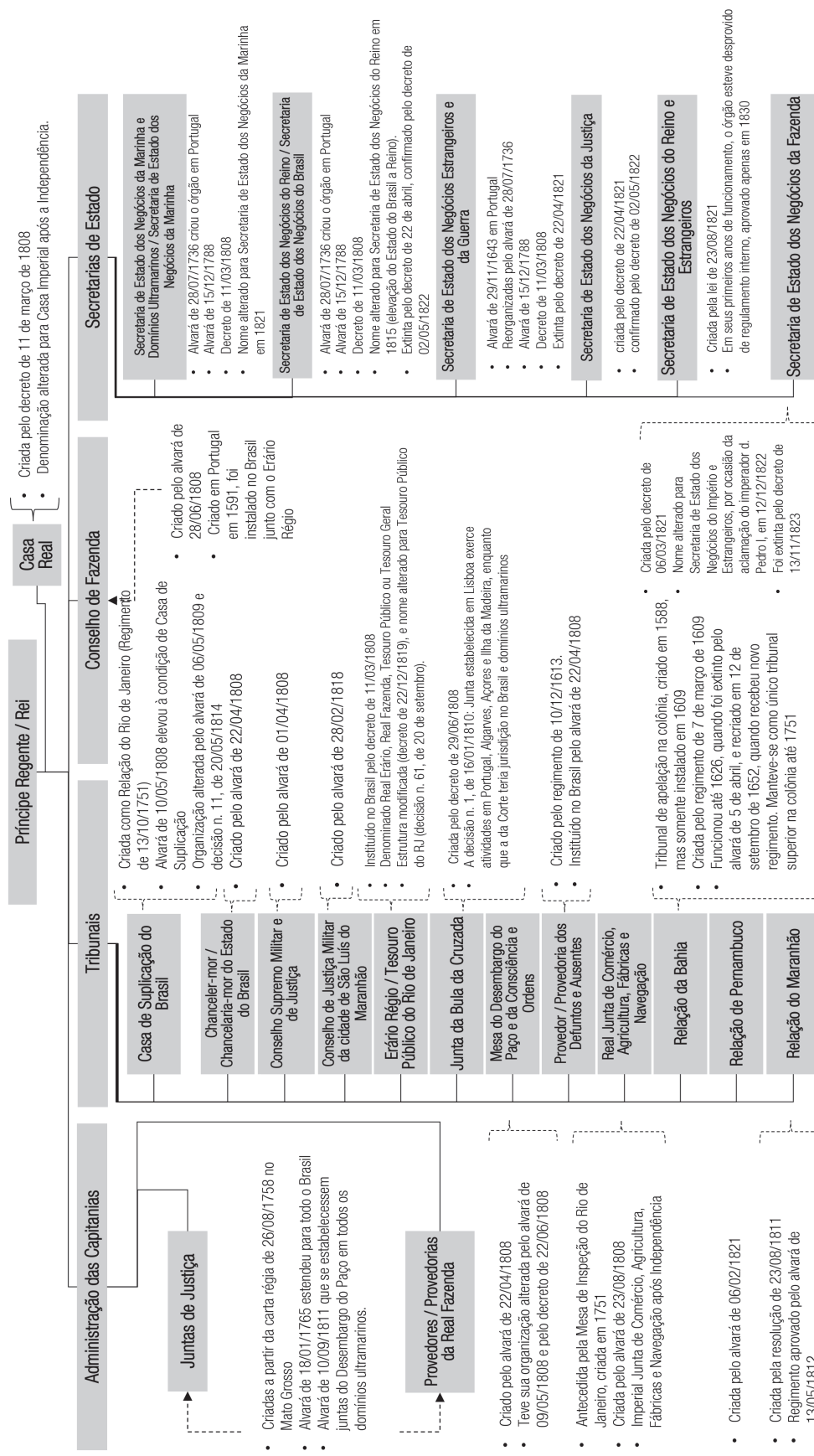
As evidências empíricas trazidas pelas bases de dados do Sian demonstram a racionalização e a formalização da estrutura administrativa brasileira desde o período colonial. Em relação a este material, portanto, a pesquisa sobre a evolução organizacional na Administração Pública brasileira demonstra que a “organização administrativa que vigorou após promulgação da Constituição de 1824” já indicava aspectos que “lançavam *as bases de um modelo burocrático de Estado* que teria ainda uma longa trajetória para sua consolidação” (Cabral, 2017, p. 31, grifos nossos).

Afirmar que somente em 1930 ocorreu a primeira reforma administrativa do Brasil é ignorar, portanto, todas as medidas administrativas de racionalização do serviço público tomadas desde 1822, conforme discutidas e analisadas por Cabral (2017), que incluem as *4 reformas administrativas do Brasil Império*, ocorridas: a) de 1822 a 1842, com a redistribuição de atribuições, de pessoal e reestruturação de secretarias (Portaria de 15 de setembro de 1828; Decisão nº 77, de 15 de março de 1830; Lei de 4 de outubro de 1831); b) de 1842 a 1859, com alterações nas estruturas das secretarias de Estado, especialmente nas de Justiça, Império e Guerra, pondo fim à estruturação administrativa pré-Independência (Decreto nº 256, de 30 de novembro de 1842; Decreto nº 2.368, de 5 de março de 1859); c) de 1859 a 1868, com a reorganização do Tesouro Público e das secretarias da Justiça, dos Estrangeiros, da Marinha, Império e Guerra (Decreto nº 1.067, de 28 de julho de 1860; Decreto nº 2.749, de 16 de fevereiro de 1861; Decreto nº 4.154, de 13 de abril de 1868); d) de 1868 a 1891, com a diminuição do Estado impactado pelas despesas da Guerra do Paraguai e pela transição para a República (Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891).

Conforme apresentado nas Figuras 2, 3 e 4, o Estado brasileiro já se organizava, ao longo do século 19, em uma estrutura hierarquizada, racional-legal, distribuída por especializações do trabalho, fundamentada na lei – algo que foi se intensificando com o tempo. As nomenclaturas, atribuições e funções eram especificadas em normas públicas, validadas política e juridicamente, mesmo as estruturas herdadas do período colonial (juntas, provedores e provedorias, chancelarias e órgãos de tribunais eram criados por alvarás ou regimentos formais no século 18, passando-se para sua reorganização via decretos e leis no século 19 – figuras 3 e 4).

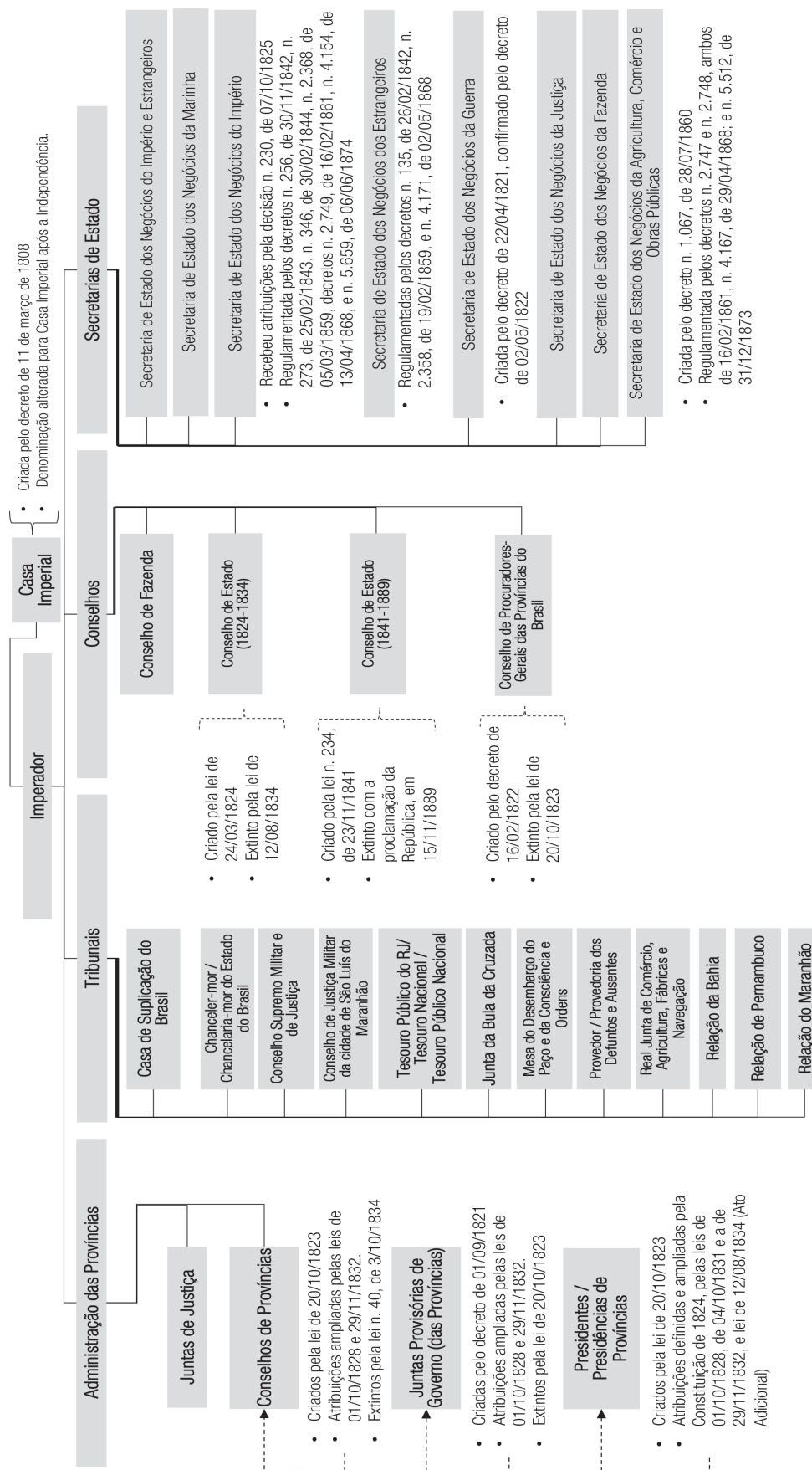
É possível identificar, comparando-se as Figuras 2, 3 e 4, o esforço de racionalização dado pela grande variedade de órgãos distribuídos pela infraestrutura do Estado, em vias de sua redução e concentração até alcançar o formato determinado com a reforma de 1891 (Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891), que estabelece a composição ministerial. Tal formato nos alcança até os dias de hoje, resistindo mesmo após as reformas administrativas do século 20 – inclusive a gerencial de 1995 e a neoliberal de 2018-2019 (Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017; Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018; Medida Provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018; Medida Provisória nº 869, de 27 de dezembro de 2018; Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019) (Carelli, 2022; Cittadino, 2023; Medeiros & Trebat, 2021; Rossi, 2024; Saad-Filho, 2020; Sátyro, 2021; Souza & Hoff, 2019; Søndergaard, 2021).

FIGURA 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COMO BUROCRACIA RACIONAL-LEGAL ANTES DE 1930: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL ENTRE 1808 E 1822



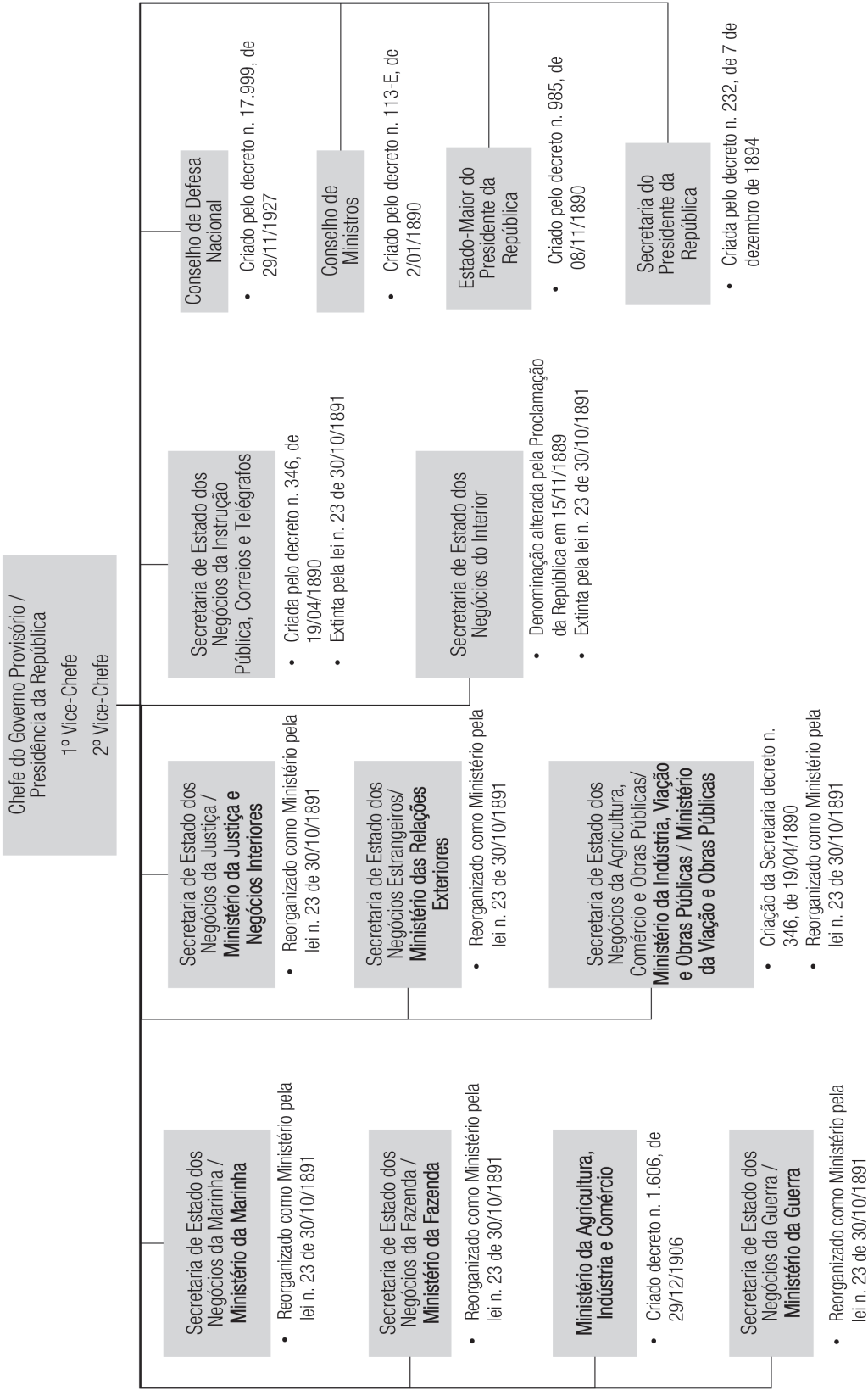
Fonte: Elaborada pelos autores com base no Mapa e acervo online do Sian.

FIGURA 3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COMO BUROCRACIA RACIONAL-LEGAL ANTES DE 1930: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL ENTRE 1822 E 1889



Fonte: Elaborada pelos autores com base no Mapa e acervo online do Sian.

FIGURA 4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COMO BUROCRACIA RACIONAL-LEGAL APÓS 1930: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL ENTRE 1930 E 1945



Fonte: Elaborada pelos autores com base no Mapa e acervo online do Sian.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O paradigma da APB definido por Bresser-Pereira, nos anos 1990, representa um passo relevante para a compreensão da evolução da Administração Pública no Brasil. Entretanto, conforme as disputas interpretativas históricas dos estudos de burocracia demonstram, por vezes, ele parece ser interpretado muito simplificada e como se oscilasse entre um modelo weberiano exageradamente racional, surgido em 1930 no esteio da reforma administrativa do governo Vargas, e uma realidade kafkiana irracionalmente disfuncional, que o levou ao esgotamento a partir de 1988, com a promulgação da Constituição que foi lida, por alguns, como um retrocesso burocrático.

Existem interpretações históricas da burocracia e do processo de racionalização, porém, que apresentam uma leitura mais complexa, tal como a feita por Habermas com base em Weber. Elas entendem a burocratização como uma longa dinâmica de modernização que não é definida como um momento burocrático, mas como um processo. As análises de Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Motta já apontavam este caminho no Brasil, que não foi o seguido pela APB.

Nos últimos 30 anos após a definição da APB surgiram novas pesquisas e dados históricos sobre a organização da Administração Pública brasileira, do período colonial e imperial, registrados no âmbito do Arquivo Nacional e da Biblioteca Nacional, que também lançam dúvidas sobre a sustentabilidade desse momento inaugural racional-burocrático de 1930. As interpretações de pesquisas históricas recentes, como as da abordagem do ART – que questionam a leitura ensaísta histórica brasileira, presente na APB via influência de Faoro (1958/2021) em Bresser-Pereira – também relativizam a visão do patrimonialismo irracional e corrupto, de 430 anos, que se supera via reorganização administrativa em 1930.

Estes novos achados e interpretações indicam que o paradigma da APB, com sua leitura sobre a burocratização como um modelo inaugurado autonomamente em 1930 em contraposição a um patrimonialismo imutável de quase cinco séculos, precisa ser reavaliado. O presente artigo demonstrou que o debate sociológico contemporâneo brasileiro avançou nesta discussão sobre Weber, assim como a pesquisa histórica empírica, por meio dos programas de pesquisa Mapa e ART, também trouxe novas evidências e interpretações sobre o passado brasileiro, demonstrando que o esforço racional de dominação do Estado se estruturou, burocraticamente, de modo gradativo.

Conforme demonstrado, desde o Brasil Colônia, foram utilizadas comunicações formais e o acionamento jurídico racional do Estado para estabelecer uma dominação simbólica e material da vida em comum. Cargos, funções e atribuições foram fixados legalmente. A estrutura organizacional hierárquica se constituiu gradativamente e se manteve, fundamentada na lei, com especializações funcionais, desde o Império – quando quatro reformas administrativas ocorreram – e, assim, avançou para a República. Mesmo o processo impessoal de seleção teve início no século 19. De fato, a reforma dos anos 1930 impulsiona a burocratização, mas ela não cria a burocratização no Brasil.

Ainda há, porém, muito o que se aprofundar. É preciso avançar no conhecimento do funcionamento dessas estruturas organizacionais ao longo dos anos, seus impactos e modos de especialização, assim como a identificação dos níveis de profissionalização de carreiras típicas de Estado, no pré-1930, como as forças militares, o corpo diplomático e o Tesouro Nacional. Recentemente, o próprio Bresser-Pereira (2022) refletiu sobre alguns pontos de sua obra, assumindo o equívoco de ter tratado a crise do Estado como uma crise do Estado na economia, por ter tomado como verdade o apelo do Consenso de Washington. Ele manteve seu diagnóstico, porém, de que a forma burocrática pela qual o Estado

era administrado teria contribuído para uma crise do Estado. É momento, portanto, de reavaliar para avançar no conhecimento sobre o processo de burocratização do país.

Nesse sentido, sugere-se a realização de pesquisas empíricas para detectar o percurso de institucionalização da dominação racional-burocrática pré-1930, identificando mais elementos que afetaram a organização da infraestrutura administrativa do Estado, desde a colonização. Um destes elementos seria, por exemplo, cotejar o impacto de séculos de escravidão para a construção organizacional do Estado brasileiro em comparação com o patrimonialismo, elemento preferido pela abordagem paradigmática.

Tais pesquisas poderiam levar a uma discussão mais profunda sobre a adequabilidade da visão paradigmática da Administração Pública não apenas na APB, mas em modelos anteriores a ela, como nos alegados 430 anos de modelo patrimonialista. De outro lado, sabe-se que há limitações na abordagem da burocracia como vista pela sociologia da dominação, dentre as quais a dificuldade de se identificar adequadamente os momentos de transição entre os vários modos de se organizar o Estado.

Ao se tratar a burocratização como um longo processo incremental de racionalização, pode-se dar a impressão de se relativizar a importância de grandes mudanças institucionais, como momentos de transformação tecnológica, de reformas constitucionais ou de rupturas políticas. Pesquisas empíricas sobre esses processos de transformação institucional, sob a perspectiva da sociologia da dominação, também seriam importantes para refinar o potencial de contribuição dessa abordagem alternativa ao entendimento do processo de burocratização no país.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. (2020). Prefácio. In P. Cavalcante & M. Santos (Orgs.), *Reformas do Estado no Brasil* (pp. 9-21). IPEA.
- Adorno, T. (2009). *Indústria cultural e sociedade* (5a ed.). Paz e Terra. (Obra original publicada 1944).
- Amantino, M. (2006). As Guerras Justas e a escravidão indígena em Minas Gerais nos séculos XVIII e XIX. *Varia Historia*, 22(35), 189-206. <https://doi.org/10.1590/S0104-87752006000100011>
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(1), 1-19. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000100003>
- Andrews, C. (2000). Revisiting Guerreiro Ramos's the new science of organizations through habermasian lenses: a critical tribute. *Administrative Theory & Praxis*, 22(2), 246-272. <https://doi.org/10.1080/10841806.2000.11643450>
- Andrews, C., & Kouzmin, A. (1998). O discurso da nova administração pública. *Lua Nova*, (45), 97-129. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300005>
- Araújo, M. D. (2021). *Colonialismo, administração e iluminismo: história da administração pública colonial e imperial* [Tese de Doutorado, Universidade Positivo]. Repositório Cruzeiro do Sul Educacional. <https://repositorio.cruzeirodosul.edu.br/handle/123456789/3980>
- Arquivo Nacional. (2022). *Sistema de Informação do Arquivo Nacional - SIAN*. <https://sian.an.gov.br/>
- Arruda, G., & Costa, A. (2022). A administração pública gerencial: análise da experiência das serventias extrajudiciais no Brasil. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, 8(1), 56-78. <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2022.v8i1.8848>
- Barzelay, M. (1992). *Breaking through Bureaucracy*. University of California Press.
- Blunt, P. (2021). Development undone: Weber, Kafka and the organisation of supply-side vested interests. *Journal of Interdisciplinary Economics*, 33(1), 74-102. <https://doi.org/10.1177/0260107919896879>
- Botelho, T. (2020). Da administração pública burocrática à gerencial: o desafio da politização da burocracia no presidencialismo de coalizão. *Libertas*, 6(1), e-202009. <https://periodicos.ufop.br/libertas/article/view/4314>
- Botelho, T., & Held, T. (2021). Da administração pública burocrática à gerencial: o desafio da politização da burocracia no presidencialismo de coalizão. *Revista do Direito*, (63), 163-185. <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i63.14712>
- Bresser-Pereira, L. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 7-40. <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>
- Bresser-Pereira, L. (1997). Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Brazilian Journal of Political Economy*, 17(3), 343-357. <https://doi.org/10.1590/0101-31571997-0944>
- Bresser-Pereira, L. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, 34(4), 7-26. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6289>
- Bresser-Pereira, L. (2017). Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 147-156. <https://doi.org/10.1590/0034-7612166376>
- Bresser-Pereira, L. (2022). Revendo dois artigos sobre a Reforma Gerencial de 1995. *Revista do Serviço Público*, 73(b), 88-95. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/7852>
- Cabral, D. (2017). A administração e a construção do Estado Imperial: algumas considerações. In A. Camargo & D. Cabral (Orgs.), *Guia da administração brasileira: Império e Governo Provisório (1822-1891)* (pp. 11-31). Arquivo Nacional. <https://bdan.an.gov.br/handle/123456789/263>
- Camara, L. (2012). Ecos da contribuição de Guerreiro Ramos para a divulgação da obra de Weber no campo de estudos organizacionais (EOs). *Revista de Administração Pública*, 46(1), 315-331. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000100015>
- Carelli, R. (2022). A razão neoliberal e a justiça do trabalho: uma comparação entre o Chile de Pinochet e o Brasil de Temer-Bolsonaro. *Revista da ABET*, 20(2), 380-392. <https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/62058/35019>
- Cavalcante, P. (2018). Inovações no Governo Federal durante a era pós nova gestão pública. *Revista de*

Administração Contemporânea, 22(6), 885-902. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2018170391>

Cavalcante, P. (2020). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In P. Cavalcante & M. Silva (Orgs.), *Reformas do Estado no Brasil* (pp. 39-53). Ipea. <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap1>

Cavalcante, P. (2023). Public management reforms in Brazil: innovations, paralysis, and setbacks in the last 25 years. In S. Goldfinch (Ed.), *Handbook of Public Administration Reform* (pp. 373-389). Edward Elgar.

Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. (1999). Uma nova gestão pública para a América Latina. *Revista do Serviço Público*, 50(1), 121-144. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/343>

Chen, J. (2024). State formation and bureaucratization: evidence from Pre-imperial China. *Journal of Economic History*, 84(3), 690-726. <https://doi.org/10.1017/S002205072400024X>

Cittadino, M. (2023). O avanço do neoliberalismo no Brasil: governo Temer, uma ponte para o futuro e os reflexos econômicos e no mundo do trabalho (2016-2018). *América Latina en la historia económica*, 30(2), e1299. <https://doi.org/10.18232/20073496.1299>

Clegg, S., Cunha, M., Munro, I., Rego, A., & Sousa, M. (2016). Kafkaesque power and bureaucracy. *Journal of Political Power*, 9(2), 157-181. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2016.1191161>

Cosentino, F. (2014). Construindo o Estado do Brasil: instituições, poderes locais e poderes centrais. In J. Fragozo & M. Gouvêa (Orgs.), *O Brasil Colonial: volume 1, 1443-1580* (pp. 521-568). Civilização Brasileira.

Costa, F., & Costa, E. (2016). Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 215-236. <https://doi.org/10.1590/0034-7612145021>

Costin, C. (2010). *Administração Pública*. Elsevier.

Coutinho, M. J. V. (2000). Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. *Revista do Serviço Público*, 51(3), 40-73. <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i3.331>

Crooks, P., & Parsons, T. (2016). Empires, bureaucracy, and the paradox of power. In P. Crooks

& T. Parsons (Eds.), *Empires and bureaucracy in world history: from late antiquity to the Twentieth Century* (pp. 3-28). Cambridge University Press.

Cunha, M., Rego, A., Clegg, S., & Giustiniano, L. (2023). In a Kafkaesque catacomb: the killing of Ihor Homenyuk by the Portuguese customs and immigration bureaucracy. *Journal of Political Power*, 16(1), 23-46. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2022.2105497>

Dantas, F. (2022). Repensando o patrimonialismo: ainda uma chave explicativa do Estado brasileiro? *Fórum Sociológico*, (41), 15-24. <https://doi.org/10.4000/sociologico.10732>

Drumond, A., Silveira, S., & Silva, E. (2014). Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. *Revista de Administração Pública*, 48(1), 3-25. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100001>

Duarte, A., & Zouain, D. (2022). Análise paradigmática do desenvolvimento do campo de administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 73(3), 479-499. <https://doi.org/10.21874/rsp.v73.i3.5603>

Durant, R. F. (2020). *Building the compensatory state: an intellectual history and theory of American Administrative Reform*. Routledge.

Fadul, É. M. C., & Silva, L. P. (2008). Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In *Anais do 32º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=ODc0Nw==

Faoro, R. (2021). *Os donos do poder*. Companhia das Letras (Originalmente publicado em 1958).

Faria, J., & Meneghetti, F. (2011). Burocracia como organização, poder e controle. *Revista de Administração de Empresas*, 51(5), 424-439. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902011000500002>

Fonseca, P. (2007). O ecletismo inovador: Bresser-Pereira e o desenvolvimento brasileiro. *Economia e Sociedade*, 16(1), 1-43. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182007000100002>

Fragoso, J. (2014). La guerre est finie: notas para investigação em história Social na América lusa entre

os séculos XVI e XVIII. In J. Fragoso & M. Gouvêa (Orgs.), *O Brasil Colonial: volume 1, 1443-1580* (pp. 7-37). Civilização Brasileira.

Fragoso, J. (2024). *A sociedade perfeita: as origens da desigualdade social no Brasil*. Contexto.

Fragoso, J., & Bicalho, M. (2022). Uma releitura do “Brasil colonial” a partir da obra de António Manuel Hespanha. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, (83), 41-56. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v1i83p41-56>

Fragoso, J., & Gouvêa, M. (2009). Monarquia pluricontinental e repúblicas: algumas reflexões sobre a América lusa nos séculos XVI-XVIII. *Tempo*, 14(27), 36-50. <https://doi.org/10.1590/S1413-77042009000200004>

Fragoso, J., & Krause, T. (2014). Sistemas atlânticos e monarquias na época moderna: anotações preliminares. In J. Fragoso & M. Gouvêa, M. (Orgs.), *O Brasil Colonial: volume 2, 1580-1720* (pp. 7-47). Civilização Brasileira.

Goldstone, J., & Haldon, J. (2009). Ancient States, empires, and exploitation: problems and perspectives. In I. Morris & W. Scheidel (Eds.), *The dynamics of ancient empires* (pp. 3-29). Oxford University Press.

Gratton, G., Guiso, L., Michelacci, C., & Morelli, M. (2021). From Weber to Kafka: political instability and the overproduction of laws. *American Economic Review*, 111(9), 2964-3003. <https://doi.org/10.1257/aer.20190672>

Guimarães, T. (2000). A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, 34(3), 125-140. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6284>

Habermas, J. (2012a). *Teoria do agir comunicativo*, 1. WMF Martins Fontes (Obra original publicada 1981).

Habermas, J. (2012b). *Teoria do agir comunicativo*, 2. WMF Martins Fontes. (Obra original publicada 1981).

Hable, A., & Oliveira, A. (2022). Análise da economia nos gastos públicos com o trabalho remoto no período da pandemia no governo federal à luz da Nova Administração Pública. *Revista Foco*, 15(1), e280. <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v15n1-002>

Henry, N. (1975). Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, 35(4), 378-386. <https://doi.org/10.2307/974540>

Jasmin, M. (2021). Uma sociologia da ausência: Raymundo Faoro e Os donos do poder. In P. Faoro, *Os donos do poder* (pp. 783-797). Companhia das Letras.

Jørgensen, T. (2012). Weber and Kafka: the rational and the enigmatic bureaucracy. *Public Administration*, 90(1), 194-210. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01957.x>

Karam, A., & Silva, C. (2019). Administração pública gerencial e o princípio democrático: implicações e desafios. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, 91(1), 137-156. <https://doi.org/10.51359/2448-2307.2019.243956>

Keinert, T. M. M. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração De Empresas*, 34(3), 41-48. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901994000300004>

Lima, S. S., Fº., & Peixe, B. C. S. (2020). Análise de eficiência na gestão de recursos das Instituições Federais de Ensino Superior à luz da nova administração pública. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 17(43), 88-103. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n43p88>

Löwy, M. (2014). *A jaula de aço: Max Weber e o marxismo weberiano* (M. Echalar, Trad.). Boitempo.

Maia, B. (2021). A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. *Revista do Serviço Público*, 72(3), 663-684. <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i3.4639>

Marcuse, H. (2015). *O homem unidimensional*. Edipro. (Obra original publicada 1964).

Mascarenhas, C., & Ribas, L. (2021). Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, 280(1), 89-119. <https://doi.org/10.12660/rda.v280.2021.83679>

Mascaro, A. L. (2024). *Sociologia do Brasil*. Boitempo.

Mata, S. (2017). Relendo os clássicos em época de crise: raízes do Brasil, os donos do poder e as anomalias da consciência histórica brasileira. *Cadernos da Escola do Legislativo*, 19(32), 11-36. <https://doi.org/10.29327/264759.19.32-1>

- Matias-Pereira, J. (2008a). *Manual de gestão pública contemporânea*. Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2008b). *Curso de administração pública*. Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2008c). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista De Administração Pública*, 42(1), 61-82. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004>
- Matias-Pereira, J. (2009). *Finanças Públicas* (4a ed.). Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2014). *Curso de Administração Pública* (4a ed.). Atlas.
- Maximiano, A., & Nohara, I. (2021). *Gestão pública*. Atlas.
- Medeiros, P. (2006). Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *Organizações & Sociedade*, 13(37), 143-160. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302006000200008>
- Medeiros, C., & Trebat, N. (2021). The failures of neoliberalism in Brazil. *Journal of Economic Issues*, 55(2), 408-415. <https://doi.org/10.1080/00213624.2021.1908803>
- Melo, A., Dolci, D., & Cerqueira, L. (2019). Escritórios de gestão de projetos no setor público à luz do paradigma da Nova Administração Pública. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 4(1), 5-28. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n1.40549>
- Mills, A., & Novicevic, M. (2020). *Management and organizational history*. Routledge.
- Miranda, M., Gonçalves, J., & Costa, D. (2020). Organização administrativa: a evolução da administração pública e sua modernização até administração gerencial e o advento do princípio da eficiência. *Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros*, 41(XI), 88-107. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4086002>
- Motta, F. C. P. (2000). O que é burocracia. São Paulo: Brasiliense (Obra original publicada em 1981).
- Motta, F. C. P. (1986). *Organização e poder*. Atlas.
- Motta, F. C. P., & Bresser-Pereira, L. C. (2004). *Introdução à organização burocrática*. Thomson. (Obra original publicada 1980).
- Nunes, E. O. (1997). *A gramática política do Brasil*. Zahar.
- Oliveira, F. B., Sant'anna, A. S., & Vaz, S. L. (2010). Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, 44(6), 1453-1475. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000600009>
- Oliveira, K., & Paula, A. P. de (2014). Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(64), 113-126. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.12605>
- Paula, A. P. de (2007). Guerreiro Ramos: resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações. *Organizações & Sociedade*, 14(40), 169-188. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302007000100010>
- Paula, A. P. de (2008). *Teoria crítica nas organizações*. Thomson Learning.
- Paula, A. P. de (2020). *Por uma nova gestão pública*. Fundação Getulio Vargas. (Obra original publicada 2005).
- Paludo, A., & Oliveira, A. (2021). *Governança organizacional pública e planejamento estratégico*. Foco.
- Pereira, S., & Correia, P. (2020). Movimentos Pós-Nova Gestão Pública: o novo serviço público. *Lex Humana*, 12(1), 69-85. <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1824>
- Porsse, M. C. S., & Klering, L. R. (2006). A abordagem da capacitação como um modelo alternativo à Nova Administração Pública para as ações públicas: um estudo de casos múltiplos. In *Anais do 2º Encontro de Administração Pública e Governança*, São Paulo, SP, Brasil. https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=NjYyOA==
- Prado, M. A., & Cruz, B. (2006). A Nova Administração Pública e a educação: a competição administrada e o gerencialismo no Reino Unido. In *Anais do 2º Encontro de Administração Pública e Governança*, São Paulo, SP, Brasil. https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=NjU4NA==

- Raadschelders, J. (2020). *The three ages of government*. University of Michigan Press.
- Ramos, A. G. (1960). *O problema nacional do Brasil*. Saga.
- Ramos, A. G. (1984). Modelos de homem e teoria administrativa. *Revista de Administração Pública*, 18(2), 3-12. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/10559>
- Ramos, A. G. (2006) A sociologia de Max Weber (sua importância para a teoria e a prática da Administração). *Revista do Serviço Público*, 57, (2), 267-282 (Obra original publicada 1946). <https://doi.org/10.21874/rsp.v57i2.200>
- Ramos, A. G. (2022). *A nova ciência das organizações*. Enunciado. (Obra original publicada 1981).
- Rego, A., Cunha, M., & Wood, T., Jr. (2010). *Kafka e o estranho mundo da burocracia*. Atlas.
- Ribeiro, R., Silva, J., N., & Pereira, S. (2008). Estudo do comportamento das variáveis restritivas ao sucesso dos programas federais, executados pelos municípios, frente aos princípios da Nova Administração Pública. In *Anais do 3º Encontro de Administração Pública e Governança*, Salvador, BA, Brasil. https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=OTk5Ng==
- Ringer, F. K. (2004). *Max Weber: an intellectual biography*. University of Chicago Press.
- Rossi, P. (2024). O Brasil sob choque neoliberal (2015-2022). *Anais do 29º Encontro Nacional de Economia Política* (p. 60), Marabá, PA, Brasil. https://www.sep.org.br/01_sites/01/Caderno_de_Resumos_2024.pdf
- Saad-Filho, A. (2020). Varieties of neoliberalism in Brazil (2003-2019). *Latin American Perspectives*, 47(1), 9-27. <https://doi.org/10.1177/0094582X19881968>
- Sampaio, A. (2020). António Manuel Hespanha, o Antigo Regime luso e a historiografia brasileira: notas sobre um diálogo transatlântico. *Topoi*, 21(43), 7-14. <https://doi.org/10.1590/2237-101X02104301>
- Santos, M., Bicalho, M., & Gouvêa, M. (2014). Guerras na Europa e a reordenação político-administrativa. In J. Fragoso & M. Gouvêa, M. (Orgs.), *O Brasil Colonial: volume 2, 1580-1720* (pp. 543-587). Civilização Brasileira
- Saraiva, L., & Capelão, L. (2000). A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing? *Revista de Administração Pública*, 34(2). <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6269/4860>
- Sátyro, N. (2021). The paradigmatic radical reform in Brazil's social policies: the impact of the Temer administration. In N. Sátyro, E. del Pino & C. Midaglia (Eds.), *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century* (pp. 317-340). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-61270-2_11
- Seabra, S. (2001). A nova administração pública e mudanças organizacionais. *Revista de Administração Pública*, 35(4), 19-43. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6394/4979>
- Silva, A. P. (2024). A estetização da burocracia em Huysmans e sua relação com Kafka. *Rapsódia*, (18), 71-90. <https://doi.org/10.11606/issn.2447-9772.i18p71-90>
- Silva, J. M. A. (2017). Administração pública e cultura patrimonialista. *Revista Práticas de Administração Pública*, 1(1), 25-41. <https://doi.org/10.5902/2526629225590>
- Silva, C., & Castro, L. (2019). Articulação entre problemática e conclusão em pesquisas sobre Nova Administração Pública: uma análise epistemológica. In *Anais do 8º Encontro de Administração Pública e Governança*, Fortaleza, CE, Brasil. https://arquivo.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=&cod_evento_edicao=94&cod_edicao_subsecao=1650
- Silva, K. M., & Pereira, L. A. (2021). As novas abordagens teórico-metodológicas no estudo do Brasil colonial: a distância entre o debate acadêmico e o livro didático. *Vozes, Pretérito & Devir*, 12(1), 330-350. <https://revistavozes.uespi.br/index.php/revistavozes/article/view/372>
- Silva, P., & Santos, A. (2022). Epistemological possibilities of public administration theories: from paradigms to epistemic matrices. *Organizações & Sociedade*, 29(101), 277-296. <https://doi.org/10.1590/1984-92302022v29n0012EN>
- Sousa, A. R. L. (2013). Franz Kafka e a burocracia weberiana. *Revista Eletrônica de Estudos Literários*, 2(12), 1-8. <https://periodicos.ufes.br/reel/article/view/5347/3962>

- Souza, J. (2022). *Brasil dos humilhados: uma denúncia da ideologia elitista* (5a ed.). Civilização Brasileira.
- Souza, J. (2024). *O pobre de direita: a vingança dos bastardos*. Civilização Brasileira.
- Souza, G. C., & Ornelas, A. L. (2015). Alberto Guerreiro Ramos e a autonomia dos estudos organizacionais críticos brasileiros: esboços de uma trajetória intelectual. *Cadernos EBAPE.BR*, 13(3), 438-461. <https://doi.org/10.1590/1679-395115869>
- Souza, M. B., & Hoff, T. S. R. (2019). O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, (11), e20180023. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023>
- Søndergaard, N. (2021). Reforming in a democratic vacuum: the authoritarian neoliberalism of the Temer administration from 2016 to 2018. *Globalizations*, 18(4), 568-583. <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1804155>
- Tragtenberg, M. (1966). O pensamento de Max Weber. *Revista de História da USP*, 32(65), 169-191. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.1966.124027>
- Tragtenberg, M. (1997). Apresentação. In M. Weber, *Textos selecionados* (pp. 5-15). Nova Cultural.
- Tragtenberg, M. (2005). *Administração, poder e ideologia* (3a ed.). UNESP.
- Tragtenberg, M. (2006). *Burocracia e ideologia* (2a ed.). UNESP. (Obra original publicada 1974)
- Warner, M. (2007). Kafka, Weber and organization theory. *Human Relations*, 60(7), 1019-1038. <https://doi.org/10.1177/0018726707081156>
- Weber, M. (1982). Burocracia. In H. Gerth & C. Mills (Orgs.), *Max Weber* (pp. 229-282, 5a ed.). LTC. (Obra original publicada 1946)
- Weber, M. (1999). *Economia e sociedade – vol. 2*. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. (Obra original publicada 1921)
- Yang, Y. (2022). Beyond Weber and Kafka: conceptualizing a critical realist model of bureaucracy. *Administration & Society*, 54(3), 500-521. <https://doi.org/10.1177/00953997211024953>

Ricardo Vinicius C. dos Santos e Carvalho

Doutor e mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Especialista em Gestão Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP/MG); Auditor do Banco Central do Brasil (BCB).
E-mail: rvccarvalho@gmail.com

Ana Paula Paes de Paula

Pós-Doutora em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP); Doutora em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP); Professora titular da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: appp.ufmg@gmail.com

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Ricardo Vinicius C. dos Santos e Carvalho: Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Escrita – rascunho original (Liderança); Escrita – revisão e edição (Liderança).

Ana Paula Paes de Paula: Supervisão (Liderança); Escrita – rascunho original (Suporte); Escrita – revisão e edição (Suporte).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi disponibilizado publicamente por meio do projeto Memória da Administração Pública Brasileira (Mapa) e do acervo online do Sistema de Informações do Arquivo Nacional (Sian) – mantidos pelo Arquivo Nacional brasileiro –, e da Hemeroteca Digital Brasileira (Biblioteca Nacional), e pode ser acessado em <https://mapa.an.gov.br/>, <https://sian.an.gov.br/> e <https://memoria.bn.gov.br>

CONFLITOS DE INTERESSE

Os autores não possuem conflitos de interesse a declarar.

AGRADECIMENTOS

A autoria agradece as valiosas contribuições e recomendações realizadas por pareceristas que avaliaram este trabalho, bem como os esforços de coordenação da editoria da Revista de Administração Pública (RAP).