

A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PRESTACIONAIS POR MEIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS EFICIENTES: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA TEORIA BUROCRÁTICA DE WEBER.

Eduardo Pires¹
Marluci Overbeck²

Resumo: Os direitos fundamentais prestacionais, assim considerados como direitos estreitamente ligados com o princípio da dignidade da pessoa humana, pois garantem a sociedade condições mínimas para uma vida digna, necessitam cada vez mais de um maior nível de concretização, especialmente, no âmbito pátrio, em que há atualmente grande parte da população vivendo em condições indignas. Nessa perspectiva, verifica-se que os serviços públicos se apresentam como meios de extrema relevância em prol tanto do Estado quanto da sociedade, ou seja, a promoção de serviços públicos consiste em uma ferramenta direta e indispensável para a efetivação dos direitos prestacionais, que exigem uma participação ativa do Estado. No entanto, considerando que para cumprir com o fim de efetivação dos direitos prestacionais é necessário que os serviços públicos além de existentes precisem ser eficientes, coloca-se em questão se a teoria burocrática de Weber mostra-se capaz de fornecer tal eficiência na prestação dos serviços públicos, muito especialmente, a partir de sua aplicação no contexto brasileiro. Assim, entende-se que no atual contexto pátrio, são poucas as perspectivas de altos graus de eficiência na prestação de serviços públicos e conseqüentemente na concretização dos direitos prestacionais, sendo necessário, portanto, a revisão da estrutura burocrática aplicada a Administração Pública brasileira, considerando os postulados iniciais de Weber, bem como, buscando o aprimoramento desses postulados com vistas a realidade atual. Tal tema mostra-se de grande relevância, haja vista a necessária concretização dos direitos fundamentais, sobretudo dos direitos prestacionais, que estão intimamente ligados com o princípio da dignidade da pessoa, e revelam-se de extrema importância, ainda, para o estabelecimento de uma justiça social, de uma igualdade material na distribuição dos recursos e principalmente para a garantia de uma vida em condições dignas para todos os membros da sociedade.

Palavras-Chave: Direitos Fundamentais - Serviços Públicos - Teoria Burocrática

Abstract: The provision fundamental rights, considered as closely connected with the principle of human dignity, because guarantees to society minimum conditions for a dignified life, increasingly need a higher level of achievement, especially in the brasilian context in which there is currently a large part of the population living in unfit conditions. From this perspective, it appears that public services are presented as

¹ Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, membro do Grupo de Pesquisas Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado, vinculado ao PPGD da Unisc,, Professor do Curso de Graduação em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Advogado atuante, e-mail: epires@unisc.br.

² Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, membro do grupo de pesquisas Gestão Local e Políticas Públicas, vinculado ao PPGD da UNISC, Advogada atuante, e-mail: marluci@piresefrantz.com.br.

means of extreme relevance in favor of both the state and the society , ie , the promotion of public services is a direct and indispensable tool for the realization of provision rights, that requiring active participation of the state. However , considering that to comply with the goals of realization of provision rights is necessary that the public services in addition to existing ones need to be efficient, it puts into question if the bureaucratic theory of Weber is able to provide such efficiency in the delivery of public services , especially from its application in the Brazilian context . Thus , it is understood that the current Brazilian context , there is little prospect of high degrees of efficiency in public service delivery and consequently the achievement of provision rights. Therefore, a revision of bureaucratic structure applied to Brazilian public administration is necessary, considering initial postulates Weber as well, seeking the improvement of these postulates in order to present to the actual reality . This theme are of great relevance, given the necessary achievement of fundamental rights , especially the provision rights, which are closely connected with the principle of human dignity , and reveal to be extremely important also for the establishment of a social justice , a substantive equality in the distribution of resources and mainly for the guarantee of a dignified life for all members of society .

Key-Words: Bureaucratic Theory - Fundamental Rights - Public Services

1 Considerações iniciais

A questão da concretização dos direitos fundamentais é tema extremamente recorrente no âmbito da sociedade contemporânea, de forma especial, quando o debate versa sobre aqueles diretos de caráter social prestacional e que se encontram estreitamente interligados com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Os direitos fundamentais prestacionais são fruto de reivindicações sociais e conquistas históricas a favor da garantia de uma existência digna para todo o ser humano, e, que exigem do Poder Estatal uma posição ativa na busca da efetividade desses direitos.

Nesse contexto, considerando que o ordenamento jurídico brasileiro é pautado no princípio da dignidade da pessoa humana, verifica-se que há a responsabilidade do Estado na concretização dos direitos fundamentais prestacionais, o qual tem como ferramenta primordial para realização de tal tarefa, a prestação de serviços públicos, que além de efetivos precisam ser eficientes.

Dessa forma, o presente trabalho tem a intenção de verificar qual a importância que apresentam os serviços públicos para a concretização dos direitos fundamentais prestacionais, bem como, busca-se analisar a teoria burocrática de Max Weber e sua aplicação no Estado brasileiro como meio para o alcance de uma

maior eficiência na prestação dos serviços públicos e conseqüentemente, para um maior nível de efetivação dos direitos fundamentais prestacionais.

Assim, em um primeiro momento serão tecidas algumas considerações básicas sobre o conceito de direitos prestacionais, bem como os possíveis problemas para a sua concretização. A seguir, se apresentará algumas noções sobre as características dos serviços públicos com intuito de mostrar o seu papel importante para a concretização daqueles direitos.

Por fim, se trabalhará com as idéias de burocratização do Poder Públicos e a conseqüente eficiência dos serviços públicos, a partir da teoria de Max Weber, especialmente objetivando verificar como ocorre a sua aplicação no contexto brasileiro.

2 Os direitos fundamentais Sociais Prestacionais

Os direitos sociais, de forma geral, são aqueles que estão estreitamente interligados com a ideia de igualdade, mas não em uma igualdade simplesmente formal, ou seja, perante a lei, mas uma igualdade substancial, que considere a realidade dos indivíduos. Segundo Bonavides (1997, p. 517), tais direitos “nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula”.

De forma específica, quando se fala em direitos sociais prestacionais, está se referindo aos direitos sociais que efetivamente demandam prestações materiais do Estado. Desse modo, as liberdades sociais³, como, por exemplo, o direito à greve, não fazem parte dessa categoria e, por conseqüência, não interessam ao presente estudo.

Nessa perspectiva, Silva (2006, p. 276/277), sobre os direitos fundamentais sociais prestacionais, ensina que:

[...] são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se

³ As liberdades sociais são também direitos fundamentais de cunho social, mas que, no entanto, não exigem uma prestação direta por parte do Estado. Nessa categoria inclui-se a liberdade de sindicalização, o direito de greve, bem como os direitos fundamentais destinados aos trabalhadores, como o direito a férias, ao repouso semanal remunerado, a garantia de um salário mínimo, a limitação da jornada de trabalho, entre outros.

ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida que criam condições materiais mais propícias ao aferimento de igualdade real, no que, por sua vez, proporciona condição mais compatível como o exercício efetivo da liberdade.

Por sua vez, Alexy, ao tratar dos direitos pretacionais, os quais denomina de direitos a prestação em sentido estrito, refere que tais direitos “são direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse no mercado, poderia também obter de particulares” (ALEXY, 2008). O autor cita como exemplo os direitos à saúde, ao trabalho, a educação, etc.

Assim, diferentemente dos direitos de defesa, os direitos sociais, cuja natureza em regra é prestacional, “pressupõe seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto”, tendo em vista a finalidade de realizar uma igualdade material, muito especialmente, no que se refere a garantir a participação de todos na distribuição pública de bens materiais e imateriais. (SARLET, 2009, p. 282).

As primeiras normas de caráter social surgiram na primeira metade do século XIX, na Inglaterra, cujo intuito era justamente proteger os trabalhadores e assim minimizar os profundos impactos decorrentes da Revolução Industrial sobre o proletariado. Posteriormente, no século XX, com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, ou Estado do Bem-Estar Social, percebeu-se um aumento intenso no que diz respeito à tutela dos direitos sociais, especialmente no tange aos direitos de caráter prestacional (SARMENTO, 2006, p. 17).

A esse respeito, Sarmiento (2006, p. 19), referindo-se à passagem do Estado Liberal para o Estado Social aduz que:

O Estado não mais se contenta com a proclamação retórica de igualdade de todos perante a lei, assumindo como tarefa impostergável a promoção efetiva desta igualdade no plano dos fatos. Não bastava mais o mero reconhecimento formal das liberdades humanas, sendo necessário assegurar as condições materiais mínimas para que tais liberdades pudessem ser efetivamente desfrutadas pelos seus titulares. Portanto, aquele que era, na lógica do liberalismo, o inimigo número um dos direitos humanos, passa a condição de agente promotor destes direitos.

Nessa perspectiva, verificou-se, que, com a superação do paradigma liberal, exigiu-se alteração na forma de atuação do Estado, que de uma posição omissa, passa a ter uma posição ativa, haja vista que os direitos sociais prestacionais, ao contrário dos direitos de primeira dimensão, “não são direitos contra o Estado, mas sim direitos por meio do Estado, exigindo do Poder Público certas prestações materiais” (KRELL, 2002, p.19).

Em nível constitucional, os direitos sociais prestacionais aparecem também no contexto do século XX, com as Constituições do México, em 1917, da Alemanha, em 1919, bem como a do Brasil em 1934 (KRELL, 2002, p.19). Entretanto, passaram inicialmente por um período de baixa normatividade ou eficácia duvidosa, já que exigiam do Estado certas prestações materiais nem sempre possíveis, sobretudo, por falta de recursos, o que, de certa forma, ainda ocorre hoje (BONAVIDES, 1997, p. 518).

As normas constitucionais que tratam de direitos sociais prestacionais são consideradas como normas programáticas. São normas que prescrevem metas e finalidades para o Poder Público, ou seja, prescrevem a realização de certos objetivos e tarefas. Contudo, tais normas não são concebidas como meras recomendações sem eficácia, pelo contrário, representam direitos capazes de serem diretamente aplicável, são direitos de aplicabilidade imediata (KRELL, 2002, p. 20).

A concepção de aplicação imediata dos direitos sociais prestacionais, assim considerados como direitos fundamentais sociais, notadamente no que se refere ao âmbito constitucional brasileiro, pode ser extraída do artigo 5º, § 1º, da Constituição de 1998, que estabelece que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.⁴

Conforme entende Krell, o dispositivo constitucional referido serve para salientar o caráter não meramente sugestivo que possuem as normas de direitos sociais, “deixando claro que os direitos fundamentais podem ser imediatamente invocados, ainda que haja falta ou insuficiência da lei.” e continua, referindo que a “sua regulamentação legislativa, quando houver, nada acrescentará de essencial: apenas pode ser útil (ou, porventura, necessária) pela certeza e segurança que criar quanto às condições de exercício dos direitos ou quanto à delimitação frente a outros direitos” (KRELL, 1999, p. 242).

Os direitos fundamentais sociais, que por óbvio incluem os direitos sociais prestacionais, no âmbito da Constituição Federal brasileira de 1998, podem ser encontrados, especialmente, no seu artigo 6º, onde está previsto que: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a

⁴ Há na doutrina algumas controvérsias sobre ao alcance do § 1º do art. 5º, aos direitos fundamentais sociais, entendendo alguns que tal dispositivo se aplica somente aos direitos individuais. No entanto, conforme Sarlet que o § 1º. não é restritivo, entendo que mesmo a partir de uma interpretação literal, a norma abrange todo o Título II da Constituição, cuja denominação é “Dos direitos e garantias fundamentais”. Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 248.

proteção à maternidade e infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Alguns desses direitos previstos no art. 6º, inclusive já encontram regulamentação específica na própria Constituição, como por exemplo, os direitos a educação (art. 205) e saúde (art. 196).

Todavia, no Brasil, assim como em muitos outros países do mundo, mesmo havendo uma legislação apropriada, verifica-se por parte do Estado o oferecimento de precários serviços públicos de saúde, de assistência social, precárias condições de habitação para o povo, bem como a existência de um grande número de pessoas sem condições de manter uma alimentação apropriada, inclusive muitos passando fome.

Dessa forma, pode-se perceber que o problema não está na legislação ou na falta desta, mas sim na falta ou na falha na prestação dos serviços públicos. A esse respeito Krell (1999, p. 242) refere que:

[...] a eficácia social reduzida dos direitos fundamentais sociais não se deve à falta de leis ordinárias; o problema maior é a não-prestação real dos serviços sociais básicos pelo Poder Público. A grande maioria das normas para o exercício dos direitos sociais já existe. O problema parece estar na formulação, implementação e manutenção das respectivas *políticas* públicas e na composição dos gastos nos orçamentos da União, dos Estados e Municípios.

Assim, feitas algumas considerações básicas sobre os direitos prestacionais, bem como estabelecida a ligação da falta de sua concretização com a falha ou falta nos serviços públicos, cabe a seguir, a partir de uma análise constitucional, verificar a importância da prestação dos serviços públicos de maneira eficiente para a efetivação de tais direitos.

3 Serviços públicos como concretizadores dos direitos prestacionais.

Como já mencionado no título anterior, os problemas relacionados a não efetivação dos direitos prestacionais, estão, em grande parte, relacionados com a falta de eficiência ou a não prestação de serviços públicos, o que, por outro viés, consequentemente evidencia a relevância que possuem os serviços públicos para a concretização desses direitos.

Assim, é oportuno que se estabeleça algumas noções quanto a característica e conceito de serviço público, antes de adentrar no seu papel concretizador dos direitos prestacionais.

Entretanto, não é fácil a tarefa de conceituar serviço público. É possível encontrar na doutrina diversas correntes sobre a sua caracterização, sendo, ainda, que sua definição sofreu e continua sofrendo enormes transformações no decorrer dos anos.

Segundo as primeiras noções de serviços públicos, oriundas da Escola do Serviço Público, liderada pelos Franceses Duguit e Jéze, os serviços públicos eram considerados como todas as atividades prestadas pelo poder público, tratando-se, portanto de um conceito em sentido amplo, mas que, no entanto, tinha a figura do Estado como o único e direto promovedor dos serviços públicos (MEDAUER, 1999, p, 346). Todavia, essa teoria restou prejudica quando a possibilidade de prestação dos serviços públicos foi estendida também para a iniciativa privada.

Assim, ainda dentro dessa posição ampla do conceito de serviço público, contudo de forma condizente com a realidade atual, Meireles (2008, p. 333) aduz que “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”. Ainda que esse conceito exclua as atividades legislativa e jurisdicional, ainda é considerado amplo por não distinguir o serviço público do poder de polícia.

Há ainda, conceitos mais restritos, que além de confinarem os serviços públicos entre as atividades exercidas pela Administração Pública, os colocam em uma posição totalmente distinta do poder de polícia do Estado.

No direito Brasileiro, pode-se citar como restrito o conceito apresentado por Mello (2006, p. 644), segundo o qual:

Serviço público é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade e geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, constringedor de prerrogativas de supremacia e de retrições especiais - instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Medauer (1999, p. 347), por sua vez, também apresenta um conceito em sentido estrito de serviço público, lecionando que:

Em essência *serviço público* significa prestações; são atividades que propiciam diretamente benefícios e bens, aos administrados, não se incluindo aí as de preparação de infra-estruturas (arquivo, arrecadação de tributos). Abrange prestações específicas para determinados indivíduos, água, telefone, e prestações genéricas, iluminação pública, limpeza de ruas.

Para Di Pietro, existem 3 elementos para definição de serviço público, quais sejam: o elemento subjetivo, o elemento formal e o elemento material. De acordo com o elemento Subjetivo, o serviço público é sempre obrigação do Estado, conforme dispõe o próprio artigo 175 da CF/88. Por sua vez, o elemento formal, diz respeito ao regime jurídico a que se submete o serviço público. Por fim, o elemento material define o serviço público por sua característica de atendimento a uma atividade de interesse público (DI PIETRO, 2001, p. 99/100).

Ao abordar o presente tema, Justen Filho (2005, p. 478), faz uma clara ligação entre o serviço público e os direitos fundamentais. Para o autor:

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinada a pessoas indeterminadas e executada sob o regime de direito público.

Nessa perspectiva, vislumbra-se que há uma ligação direta e imediata entre o serviço público e a satisfação de direitos fundamentais, muito especialmente, no que tange àqueles de caráter prestacional e que encontram-se mais proximamente entrelaçados como o princípio da dignidade humana (JUSTEN FILHO, 2005, p. 478).

Nesse sentido, é possível referir que a promoção de serviços públicos consiste em uma ferramenta direta para a concretização dos direitos fundamentais, sobretudo, dos direitos prestacionais. Segundo afirma Justen Filho (2005, p. 478) “o serviço público existe porque os direitos fundamentais não podem deixar de ser satisfeitos”

Assim, no Estado brasileiro, que tem a dignidade da pessoal humana como princípio matriz da constituição e de todo o ordenamento jurídico, ao serviço público é atribuída a função de instrumento garantidor de uma vida digna ao ser humano. Por óbvio que o serviço público não é a única ferramenta que cumpre esse papel, mas certamente é uma das mais importantes.

O direito à prestação de serviços públicos encontra-se tutelado pelo artigo 175 da Constituição de 1988, sendo o Poder Público o responsável por tal prestação,

pois, segundo o referido dispositivo constitucional, “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”

Com isso, vislumbra-se que a prestação de serviço público sempre será uma responsabilidade do Estado, haja vista que o Poder Público é responsável por garantir aos seus subordinados a consecução de suas necessidades mínimas, sendo que uma forma de cumprir com esse dever ocorre, exatamente, por meio dos serviços públicos.

Cabe ressaltar que, mesmo cabendo ao Estado a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, a gestão desses serviços pode ocorrer também de forma indireta, ou seja, por meio de concessões, permissões ou autorizações.

Nesse sentido, a doutrina classifica o modo de prestação dos serviços públicos em serviços: a) *centralizados*; b) *descentralizados* e c) *desconcentrados*. O primeiro tipo, diz respeito aos serviços prestados pelo Poder Público, por seus órgãos, em seu nome e sob sua exclusiva responsabilidade. Já quanto à segunda categoria, trata-se daqueles serviços em que há a transferência pelo Poder Público da titularidade ou meramente de sua execução por meio de outorga⁵ ou delegação⁶. Já os serviços desconcentrados são considerados aqueles em que a Administração os executa de forma centralizada, entretanto de forma distribuída em vários órgãos pertencentes à mesma entidade (MEIRELES, 2008, p. 346/347).

Com efeito, independente da forma que ocorra a prestação dos serviços públicos, é imprescindível nunca se afastar da idéia da necessária concretização dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos prestacionais, que para tanto, além da efetiva existência do serviço público há a necessidade de que tais serviços sejam prestados de forma eficiente, pois, caso contrário, poderão ser gerados déficits sociais imensos, como se nem mesmo existissem tais serviços, o que de fato ocorre contemporaneamente, inclusive no Estado brasileiro.

A eficiência faz parte dos princípios modernos⁷ inerentes ao serviço público, representando elemento ligado, sobretudo, à qualidade do serviço prestado, bem

⁵ Ocorre a outorga quando o Estado cria uma entidade e ela transfere, por lei, determinado serviço público. Cf. Meirelles, 2008, p. 345.

⁶ Ocorre delegação quando o Poder Público transfere, por meio de contrato de concessão ou consórcio público, ou ainda, por meio de ato unilateral, como nos casos de permissão e autorização, exclusivamente a execução do serviço. Cf. Meirelles, 2008, p. 345.

⁷ Segundo Meirelles, são princípios ou requisitos do serviço público a *permanência*, que impõe a continuidade no serviço; a *generalidade*, que impõe serviço s iguais para todos; a *eficiência*, que

como as atualizações necessárias para que o serviço esteja em conformidade com as necessidades de cada época.

Nesse sentido, ao se tratar do relevante papel da prestação dos serviços públicos e de sua necessária eficiência para fins de se alcançar uma maior efetividade dos direitos prestacionais constitucionalmente previstos, não se pode deixar de analisar as contribuições de Max Weber, especialmente no que tange ao papel do seu modelo de organização burocrática com vistas para uma maior eficiência das atividades realizadas pela Administração Pública.

4 A burocracia de Weber como meio para maior eficiência na prestação dos serviços públicos e conseqüente concretização dos direitos prestacionais.

Contemporaneamente o termo burocracia, especialmente quando ligado à questão dos serviços públicos, obtém fortes conotações negativas, adquirindo cada vez mais sentido pejorativo. A burocracia é, inclusive, apontada popularmente como uma das causas da ineficiência na prestação dos serviços públicos, ou seja, o senso comum passou a denominar de democracia os defeitos existentes no sistema.

Todavia, ao analisarmos a questão da burocratização do Estado com base nas ideias de Weber, pode-se verificar a possibilidade, ao contrário do que muitos pensam atualmente, de que tal modelo burocrático é capaz de fornecer uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e, conseqüentemente, uma maior eficácia dos direitos prestacionais.

A teoria da burocracia de Weber, propõe um modelo organizacional baseado na racionalidade, que trabalha com a questão da adequação dos meios para o alcance dos fins desejados, como forma de garantir o maior grau de eficiência possível na consecução dos objetivos de uma organização.

Além disso, para Weber, a burocracia moderna não se apresenta apenas como uma configuração avançada de organização administrativa, mas também como um meio de dominação legítimo⁸, de caráter racional-legal, sendo que para o autor esse é o tipo ideal de dominação. Nesse sentido Weber (2008, p. 145/146) refere que:

exige a atualização e qualidade do serviço; a *modicidade* que impõe tarifas razoáveis; e a *cortesia*, que significa o bom tratamento para o público. Meirelles, 2008, p. 338.

⁸ Para Weber existem três tipos de dominação legítima, quais sejam, a) *a de caráter racional*, que tem como base a legitimidade das ordens estatuídas, em que a obediência ocorre em relação à competência objetiva e, portanto é impessoal; b) *a patriarcal*, em que a obediência ocorre em relação

A dominação puramente burocrática, portanto, a administração burocrática-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de confiabilidade em virtude da precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados – intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. O desenvolvimento de formas de associação “modernas” em todas as áreas (Estado, Igreja, exército, partido, empresa econômica, associação de interessados, união, fundação e o que mais seja) é pura e simplesmente o mesmo que o desenvolvimento e crescimento contínuos da administração burocrática: o desenvolvimento desta constitui, por exemplo, a célula germinativa do moderno Estado Ocidental.

Segundo Weber, as principais características de um modelo burocrático são as seguintes:

- I) Rege o princípio das competências oficiais fixas, ou seja, há o prévio estabelecimento de regras e normas que estabelecem antecipadamente como a organização funcionará.
- II) Rege o princípio da hierarquia de cargos, em que todos os cargos devem estar sobre a supervisão de um superior, sendo que os cargos estão definidos e delimitados por regras específicas.
- III) A administração baseia-se em documentos, sendo que toda a comunicação, ações e procedimentos são realizados por escrito.
- IV) Há a necessária separação entre a vida privada e a vida profissional do funcionário.
- V) Há um sistemática de divisão de trabalho que visa a eficiência da organização, de forma a estabelecer cargos com competências e funções específicas.
- VI) Há a impessoalidade nas relações, haja vista que há a consideração das pessoas como ocupantes de cargos e funções

à pessoa do Senhor, de acordo com regras tradicionais; e c) *a carismática*, em que a obediência ocorre em razão da devoção afetiva à pessoa do líder (WEBER, 2008, p. 141/160).

VII) A escolha das pessoas que ocuparão os cargos ocorre em virtude da competência técnica e das qualificações específicas.

VIII) São estabelecidas algumas prerrogativas aos funcionários, como a percepção de salário, a vitaliciedade contra demissões arbitrárias, bem como a possibilidade de seguir um plano de carreira (WEBER, 2008, p. 198/204).

Nessa perspectiva, Weber identifica três principais fatores de caráter social e econômico que favorecem o desenvolvimento da burocratização no Estado moderno, quais sejam: O desenvolvimento de uma economia monetária, já que no modelo burocrático os funcionários passam a receber sua remuneração em dinheiro; O desenvolvimento tanto quantitativo como qualitativo das tarefas administrativas do Estado Moderno; e o mais relevante deles, que diz respeito à superioridade técnica do tipo burocrático da Administração, que, por consequência gera uma maior eficiência de suas atividades.

Com relação a esse último fator, Weber (2008, p. 204) refere que:

A razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente *técnica* sobre qualquer outra forma. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens. Precisão, rapidez, univocidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou acessória. Quando se trata de tarefas complexas, o trabalho burocrático remunerado não apenas é mais preciso, como também muitas vezes mais barato no resultado final do que o formalmente não-remunerado, honorário.

Assim, para Weber, as principais características do modelo burocrático, como o foco nos regulamentos, a divisão e distribuição do trabalho administrativo, a disciplina hierárquica, e principalmente a admissão de pessoas especializadas, que consequentemente gera o aprimoramento técnico, fazem com que tal modelo se torne o meio mais eficiente de administração e, portanto, permitindo uma melhor prestação no que se refere aos serviços públicos.

Segundo aponta Chiavenato a burocracia gera inúmeras vantagens, quais sejam: a racionalização dos órgãos na busca pela eficiência, ou seja, a busca pelos

meios mais eficientes para a realização dos fins almejados; é apontada também a rapidez na decisões, já que todos já sabem o que deve ser feito e de que forma realizar; a redução de erros e custos na realização das atividade, tendo em vista que há procedimentos escritos e padronizados a serem seguidos; a continuidade das atividades, independente da possível substituição das pessoas; a profissionalização do trabalho, de forma que os funcionários são treinados e especializados pelo seu mérito, e, portanto, trazem benefícios para as organizações; a previsibilidade funcional, que contribui para o alcance de uma maior eficiência da organização, entre outras vantagens (CHIAVENATO, 2003, p. 266/ 268)

Importante destacar, que Weber ao abordar a questão burocrática e estabelecer alguns pressupostos sobre o tema, cuidou em não definir as organizações, muito menos estabelecer um padrão de administração a ser aplicado a todas as organizações, mas apenas realizar abstrações descritivas sobre o assunto, que podem ser aplicadas tanto para o Poder Público, como também para as empresas privadas, o que de fato se vê atualmente (CHIAVENATO, 2003, p. 266/ 268).

5 A burocracia no contexto brasileiro

Diante do que se viu até aqui, com relação à teoria burocrática de Weber, pode-se arriscar em dizer que a organização da Administração Pública brasileira possui ainda, contemporaneamente, grandes traços da teoria weberiana em questão. A teoria burocrática de Weber, inclusive, influenciou diretamente, no contexto pátrio, a Constituição de 1988, como se pode depreender da leitura do art. 37⁹ da referida Carta Constitucional, que estabelece os princípios que regem a Administração Pública Direta e Indireta, sendo ele os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, estreitamente ligados aos princípios burocráticos.

Ainda, pode-se verificar que há na Administração Pública brasileira a questão da especialização da Administração, o zelo pelos regulamentos, a estrutura hierárquica, etc.

⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...].

Assim, percebe-se que ainda há, no âmbito brasileiro, influências muito fortes dos postulados da teoria de Weber, mesmo com a questão da descentralização dos serviços públicos e estando em movimento, como apontado por Moreira Neto, um processo de transição do modelo burocrático para o modelo gerencial de organização.

Desse modo, pode-se dizer que o Brasil, assim como a maioria dos Estados, adotou a teoria burocrática defendida por Weber, como meio de organização da Administração Pública. Todavia, a aplicação prática dos conceitos de Weber no contexto pátrio tem mostrado que tal modelo de gestão não vem estabelecendo a devida eficiência que se almeja, de grande importância para o desenvolvimento do país e a concretização dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, Saraiva (2002, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552002000100011) ao tratar da organização burocrática do Poder Público brasileiro refere que:

[...] a administração burocrática no serviço público, embora tenha sido criada para esse fim, não garante nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público, sendo na verdade lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Nessa perspectiva, verifica-se que na aplicação do modelo burocrático ao âmbito da Administração Pública brasileira há a incidência de algumas disfunções ou anomalias em relação ao Modelo Burocrático apresentado por Weber, o que, por consequência tem gerado imensos descontentamentos por parte dos cidadãos brasileiros, bem como a má interpretação do sentido de burocracia, que passa a ter sentido pejorativo, de acordo com o senso comum.

Dentre as referidas disfunções que contribuem para ineficiência de algumas atividades da Administração, especialmente, no que tange a promoção dos serviços públicos, pode-se citar as seguintes: o excesso de apego ao formalismo e ao papelório; a excessiva resistência às mudanças; a dificuldade no contato e atendimento ao público, já que o funcionário está extremamente voltado para suas atividades e rotinas internamente regulamentadas, entre outras, que acabam afetando diretamente a qualidade dos serviços prestados (MERTON, 1981).

Por óbvio que teoria burocrática apresenta benéficas contribuições para a Administração Pública brasileira, dentre aquelas apontadas anteriormente como

vantagens da burocracia, contudo, o que se percebe no país é que, perante a população, são as disfunções e anomalias em relação a proposta inicial de Weber, que acabam prevalecendo, sobretudo em decorrência da falta de eficiência dos serviços públicos e da falta de efetividade de alguns direitos fundamentais prestacionais básicos. Gera-se então o sentido negativo da idéia de burocracia.

Assim, se por um lado a Teoria Burocrática de Weber apresenta diversas vantagens para o aparato Administrativo, sobretudo, no que tange a racionalização e eficiências dos serviços prestados, por outro a sua aplicação, na esfera da Administração Pública brasileira, apresenta algumas disfunções que acarretam, inversamente, a ineficiência de muitos serviços públicos, exigindo então, um aperfeiçoamento do sistema, na busca da retomada e aprimoramento de alguns postulados apresentados por Weber, para que com isso, seja possível a prestação de serviços públicos mais eficientes e que possam cumprir o essencial papel de concretizadores dos direitos fundamentais prestacionais.

6 Considerações Finais

A necessária concretização dos direitos fundamentais prestacionais, mostra-se cada vez mais de grande relevância para questões como o alcance da justiça social, de uma igualdade material, bem como para o gozo dos direitos de liberdade pelos indivíduos.

Os direitos prestacionais encontram-se estreitamente ligados com o princípio da dignidade de pessoa humana, pois é por meio deles que o Estado deve garantir à população condições mínimas para uma vida digna, tais como moradia, saneamento básico, saúde, educação, etc.

Nessa perspectiva, os serviços públicos revelam-se como instrumentos essenciais em prol do Estado e da população, ou seja, a promoção de serviços públicos consiste em uma ferramenta direta e indispensável para a efetivação dos direitos prestacionais, que exigem uma participação ativa por parte do Estado.

Todavia, em muita ocasiões, para que se considere efetivo um direito prestacional não basta que um determinado serviço público seja prestado ou colocado a disposição pelo Estado, pois a falta de eficiência de tal serviço pode da mesma forma que falta dele, não ser suficiente para atender as necessidades da sociedade e, portanto não garantir o direito prestacional tutelado

constitucionalmente. Assim, é necessário que além da real prestação do serviço público, que este seja prestado de forma eficiente.

Dentro desse contexto da necessária eficiência dos serviços públicos é que a teoria burocrática de Max Weber mostra-se importante no presente trabalho, pois de acordo com os postulados estabelecidos pelo autor alemão, uma organização burocratizada, leva, conseqüentemente, a uma maior eficiência de execução de suas tarefas, especialmente porque nesse modelo de organização, os funcionários envolvidos sabem o que fazer, como fazer e ainda, possuem capacidade técnica para tanto. Com isso há uma perspectiva de maior eficiência e agilidade no que se refere à prestação dos serviços público e, que, conseqüentemente contribuem para a concretização dos direitos prestacionais.

Todavia, ao analisar a burocratização do Poder Público no âmbito do Estado brasileiro, nota-se que apesar das inúmeras contribuições que a Teoria Burocrática trouxe para o contexto da Administração Pública, não se tem alcançado a necessária eficiência na execução das tarefas citada por Weber, especialmente no que tange a prestação dos serviços públicos. Tal fato decorre em função da existência de disfunções e anomalias em relação a proposta de Weber, tanto que o termo burocracia auferiu sentido de caráter extremamente negativo no contexto contemporâneo.

Assim, fala-se, atualmente, na necessidade de uma reestruturação administrativa, com a necessária implantação de uma gestão pública com visão gerencial, em substituição à burocrática, para que se atinja a eficiência.

Contudo, sem maiores considerações a respeito da referida gestão gerencial, entende-se que a eficiência é possível de ser alcançada, no âmbito brasileiro, ainda em um modelo de gestão burocrático, assim como apontado por Weber, sendo necessário, no entanto, a revisão de tal gestão com vistas à solução das disfunções existentes e ao aprimoramento de algumas premissas weberianas para que se adaptem a realidade atual. Feito isso, o que diga-se não é tarefa fácil, acredita-se ser possível o alcance de um maior nível de eficiência nas atividade administrativas e conseqüentemente na prestação dos serviços públicos e que, por fim, acabará por gerar um maior nível de concretização no que se refere ao direitos fundamentais prestacionais.

Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 499.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. 2ª tiragem, revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 517.
- BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 10 abr. 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- KRELL, Andreas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p.19.
- KRELL, Andreas J. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 36 n. 144 out./dez. 1999, p 242.
- JUSTEN FILHO, MARÇAL. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005
- MEDAUER, Odete. *Direito administrativo moderno*, 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, 21ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: ETZIONI, A. *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1981.
- SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. *RAC*, v. 6, nº 1, p.187 a 207, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S1415655520020001001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 fev. 2014
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 282
- SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 17.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 276/277.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, v. 1, 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

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

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 266/ 268