

Repad

Revista Estudos e
Pesquisas em Administração

v. 4, n. 3, Setembro-Dezembro/2020



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



UFMT

Custos da eficiência: A banalidade do mal e a premência de um modelo pós-burocrático

Antônio Eduardo de Noronha Amabile

antonioamabile@gmail.com

ORCID: 0000-0002-8289-943X

<http://lattes.cnpq.br/9487706075345241CV>

Universidade Federal do Estado de Minas Gerais (UFMG)
Belo Horizonte-Minas Gerais, Brasil

Ana Luiza Santos Terra

ORCID 0000-0002-5167-4289

<http://lattes.cnpq.br/7980797643994747>

Universidade Federal do Estado de Minas Gerais (UFMG)
Belo Horizonte-Minas Gerais, Brasil

Ivan Beck Ckagnazaroff

ORCID: 0000-0002-8179-269X

<http://lattes.cnpq.br/6536172803067886>

Universidade Federal do Estado de Minas Gerais (UFMG)
Belo Horizonte-Minas Gerais, Brasil

Simone Marília Lisboa

ORCID: 0000-0002-3792-0463

<http://lattes.cnpq.br/0898012020297800>

Universidade Federal do Estado de Minas Gerais (UFMG)
Belo Horizonte-Minas Gerais, Brasil

RESUMO

A recente crise econômica brasileira deteriorou a capacidade de financiamento estatal coroando uma década de incapacidade do setor público de alcançar o equilíbrio fiscal (2011-2020). A literatura se debruçou sobre diversas causas desse desequilíbrio apontando para questões econômicas, institucionais e políticas, principalmente. Contudo, ainda é preciso compreender, sob a perspectiva da teoria organizacional, como condutas que aprofundam a crise fiscal tomam lugar em burocracias especializadas, cômicas dos aspectos técnicos e capazes de antever suas consequências. O problema em discussão parte do entendimento de que, nas organizações burocráticas, a rígida segmentação de responsabilidades somada à estratificação hierárquica fomenta a dissolução da responsabilidade, criando ambiente fértil para a ocorrência do mal banal. Nesse contexto, este artigo discute os limites do modelo organizacional burocrático-weberiano sob a perspectiva arendtiana de banalidade do mal, com foco no contexto fiscal de Minas Gerais. Suscita-se como hipótese a utilidade das características oferecidas pelo modelo pós-burocrático para relativizar a dependência da burocracia da direção que os poderes que usam o aparato lhe conferem. A metodologia adotada foi qualitativa, combinando revisão teórica e análise documental. A limitação do escopo a um estado da federação suscita estudos futuros, permitindo comparações e aprofundamentos capazes de contribuir com debates sobre modelos pós-burocráticos.

Palavras-Chave: Crise fiscal. Burocracia. Banalidade do mal.

Efficiency costs: The banality of evil and the premency of a post- bureaucratic model

ABSTRACT

The recent Brazilian economic crisis deteriorated the state's financing capacity, crowning a decade of the public sector's inability to achieve fiscal balance (2011-2020). The literature focused on several causes of this imbalance, pointing mainly to economic, institutional and political issues. However, it still necessary to understand, from the organizational theory perspective, how conducts that deepen the fiscal crisis happened in specialized bureaucracies, aware of technical aspects and able to foresee its consequences. The problem under discussion comes from the understanding that, in bureaucratic organizations, the rigid segmentation of responsibilities added to the hierarchical stratification promotes the dissolution of responsibility, creating a fertile environment for the occurrence of banal evil. In this context, this article discusses the limits of the bureaucratic-Weberian organizational model under the Arendtian perspective of banality of evil, focusing on the fiscal context of Minas Gerais. The usefulness of post-bureaucratic model characteristics is raised as a hypothesis to relativize the bureaucracy's dependence on the direction that the powers that use the apparatus confer on it. The methodology adopted was qualitative, combining theoretical review and documentary analysis. The limitation of the scope to one state raises future studies, allowing comparisons and deepening capable of contributing on post-bureaucratic models' debates.

Keywords: Fiscal crisis. Bureaucracy. Banality of evil.

Submetido: 19/05/2020

Nova Submissão - Correções: 27/07/2020

Aceito: 02/08/2020

Publicado: 30/09/2020

27

INTRODUÇÃO

O Brasil tem enfrentado durante a última década uma deterioração fiscal sem precedentes em um contexto marcado pela variação entre o baixo crescimento e a recessão econômica (HOLLAND, 2019; SICSU, 2019). O descontrole das contas públicas impacta os serviços básicos e paralisa projetos de investimento. As alternativas de solução são conhecidas e passam por um ajuste fiscal com corte de gastos e incremento da receita para retomada da confiança. Este quadro nacional transbordou também para as finanças dos estados da federação (CUNHA JUNIOR; KNOPP; AURELIANO JUNIOR, 2016).

Em Minas Gerais, a crise econômica encontrou um Estado debilitado com baixo grau de resiliência (BARBOSA *et al.*, 2019). A capacidade de reação de Minas Gerais foi comprometida pela sua própria postura em relação à gestão fiscal. Durante a última década, colecionou aumentos de despesa orçamentária acima dos índices de crescimento da receita, rolagem da dívida com a União, acúmulo de um saldo de mais de R\$ 54

bilhões em restos a pagar e, por fim e mais impactante, aumentos sucessivos desde 2011 na despesa de pessoal (BRASIL, 2019).

Minas Gerais acelera a passos largos rumo a insolvência. Conforme relatório de prestação de contas em relação ao exercício fiscal de 2019, encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, “os Balanços e Demonstrativos comprovam a continuidade de grave crise fiscal em que se encontra o Estado de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2020). No exercício de 2019, enquanto a receita total do Estado foi de R\$ 99,55 bilhões, a despesa somou R\$ 108,18 bilhões, auferindo o resultado negativo de R\$ 8,63 bilhões. Resultado que passa a ladear outros de uma série histórica desde 2014, entregando mais um déficit para o acumulado.

Mesmo em contexto econômico adverso e em crise fiscal profunda e autodeclarada, o Estado relutou em aderir ao regime de recuperação fiscal oferecido pela União e continuou a promover medidas de aumento de despesa de pessoal que contribuiriam com o aprofundamento do seu desequilíbrio fiscal como a apresentação do Projeto de Lei nº 1.451/2020, por meio da qual propôs reajustes para carreiras de segurança pública do estado com impactos previstos, para os próximos 3 anos, de aproximadamente R\$ 9 bilhões.

É preciso compreender como um Estado como Minas Gerais, que conta com uma burocracia altamente especializada e capaz de implementar as melhores práticas de gestão fiscal, mantém uma conduta reiterada, entre 2011 e 2020, de aumento de despesas de pessoal com consequências graves para o seu equilíbrio fiscal. Em específico, analisar por que esta reserva técnica disponível no corpo burocrático não foi suficiente para mitigar tais medidas e, com isso, garantir resultados mais auspiciosos para a Administração Pública e a sociedade.

No âmbito da teoria das organizações, a análise de tipos organizacionais permite discutir como modelos trazem, ao mesmo tempo, vantagens e disfuncionalidades. Neste artigo, o modelo organizacional burocrático-weberiano, predominante nas organizações públicas, é analisado sob a perspectiva filosófica arendtiana da banalidade do mal, que aponta para a natureza alienante e desumanizante da burocracia, que transforma colaboradores em engrenagens, segmentando responsabilidades e resultando no distanciamento e desaparego das questões de ordem mais geral.

Um paralelo entre a burocracia militar alemã e a burocracia estatal brasileira atual permite a observação de que ambas se sustentam no primado da racionalidade e em pilares como a autoridade racional-legal, estruturas de posição, normas de conduta, formas de funcionamento da organização pré-definidas e, mais importante, dominação na estrutura do quadro administrativo que remetem ao modelo burocrático tipificado por Weber (1946). Apesar das evidentes vantagens oferecidas pelo modelo de organização burocrática para a formatação de estruturas complexas, há que se ressaltar que aspectos como a dominação do aparato administrativo acabam impedindo uma postura mais crítica, refletida e contundente do corpo técnico estatal, implicando, no limite, na banalização do mal, descrita pela perspectiva filosófica de Hannah Arendt (1999). A originalidade do trabalho decorre dessa aproximação com a utilização de uma perspectiva filosófica para analisar disfuncionalidades de um modelo organizacional predominante em organizações públicas.

Caminhos para o avanço do debate teórico baseados no modelo pós-burocrático são propostos e discutidos. Levanta-se a necessidade de revisões teóricas e novos aportes dos estudos das organizações de maneira a desenvolver as bases para modelos

organizacionais que prestigiem maior autonomia, independência e, principalmente, capacidade de ação crítica a este corpo técnico funcional altamente especializado que a Administração Pública mineira e brasileira constituiu ao longo das últimas décadas. O paradigma pós-burocrático para as organizações públicas deve ainda colher na literatura do campo organizacional mecanismos que potencializem a atuação do corpo técnico estatal permitindo o funcionamento em rede e a utilização de modelos colaborativos com mais flexibilidade e autonomia.

A metodologia adotada na condução do estudo foi a revisão teórica combinada com a análise documental. Com uma proposta qualitativa, discussão teórica é combinada com o aprofundamento indutivo nos dados relativos à situação de crise fiscal do Estado de Minas Gerais (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Este estudo está organizado em seis partes. Além desta introdução que contempla a contextualização e apresentação dos objetivos do trabalho, a segunda seção apresenta uma revisão do conceito de burocracia, bem como críticas e alternativas a este modelo. A terceira seção descreve o conceito de banalidade do mal e aproxima-o da realidade sob estudo, a quarta trata dos principais componentes da crise fiscal de Minas Gerais e a quinta discute os desafios de contorno da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, a sexta apresenta as considerações finais, destacando os principais pontos da análise e conclusões.

BUROCRACIA E RACIONALIDADE: Fraquezas e fortalezas

A partir de meados do século XIX, o desenvolvimento pujante dos mercados exigiu formas mais complexas de organização e, com isso, floresceram reflexões de diversas áreas do conhecimento tendo a ideia prevaiente de racionalidade como fundamento de ordem e prosperidade (SILVEIRA, 2008). Proposições sobre a racionalização de estruturas, processos, planejamento e gestão foram objeto de debate teórico (SPENCER; BARROS, 1993).

Autores clássicos como Taylor e Fayol marcaram a teoria das organizações com uma visão técnica que reconhecia a interdependência das várias partes dentro de uma organização. Ao longo do século XX, novas abordagens extrapolaram o tecnicismo original mirando em uma multiplicidade de fenômenos relacionados à organização. A análise da evolução das formas de organização sob uma perspectiva política-cultural demonstra que os modelos propostos não são simplesmente uma evolução técnica sucessiva. Estes incorporam, cada vez mais, influências dos contextos sociais, sobretudo das relações entre a economia e o Estado, tendo sua difusão condicionada aos resultados das disputas políticas entre os atores dominantes desses espaços (DAVIS, 2009; CANDIDO, SACOMANO NETO; DONADONE, 2019).

Weber (1946) influenciou de maneira decisiva os estudos sobre teoria das organizações com seu modelo ideal da burocracia baseado nas seguintes características (i) jurisdições fixas e oficiais, ordenadas de acordo com distribuição das atividades e autoridade de forma estável e medidas metódicas para regularidade e continuidade dos deveres; (ii) autoridade hierárquica; (iii) registro documental; (iv) segmentação das esferas pública e privada; (v) especialização, treinamento e profissionalização; (vi) dedicação plena à atividade oficial; (vii) existência de regras gerais para desempenho do cargo (viii) interpretação racional das leis e normas. A partir destas, destacam-se três aspectos fundamentais inter-relacionados e interdependentes: a) autoridade racional-legal; b) a necessária organização para o exercício da autoridade racional-legal,

caracterizada por estruturas de posição e de autoridade, qualificações exigidas, normas de conduta e forma de funcionamento da organização; e c) a burocracia ou dominação da estrutura pelo quadro administrativo, que consiste em administrar por meio do exercício da autoridade em sentido restrito e da dominação em sentido amplo (OLIVEIRA, 1970).

A burocracia, compreendida como exercício da dominação racional baseada no saber dos funcionários profissionais (WEBER, 1966), se sustenta em estruturas de posição e de autoridade, normas de conduta e forma de funcionamento da organização para conferir previsibilidade ao comportamento dos funcionários (WEBER, 1946; GERTH; MILLS, 2002). O funcionário ideal é aquele em que predomina “um espírito de impessoalidade formalista, *sine ira et studio*, sem ódio ou paixões e, portanto, sem afeição ou entusiasmos. As normas são conceitos de dever estrito sem atenção para as considerações pessoais” (WEBER, 1966, p. 28). Assim, a previsibilidade baseada em normas, regras e posições teria o condão de fazer prevalecer o argumento técnico e racional em detrimento de outros aspectos subjetivos e afetivos e, com isso, conferir ordenação à massa social, irracional e desorganizada (WEBER, 1966; SILVEIRA, 2008).

Como vantagens do modelo burocrático o pensador destacou a eficiência, a escalabilidade e a aplicabilidade aos mais diversos modelos de organização, com ou sem fins lucrativos. Reconhecendo a relevância da burocracia na estrutura do poder estatal, Weber (1946) compreende a influência desta sobre a cultura, proteção e polícia, comunicação, bem como na concentração dos meios materiais de administração.

Uma crítica apresentada pelo próprio autor remete ao fato de que, pelo caráter impessoal e pela autoridade hierárquica, as consequências da burocracia dependem da direção que os poderes que usam o aparato lhe derem, sendo possível observar uma distribuição criptoplutocrática do poder resultante ou mesmo a dominação do aparato que se coloca a serviço de interesses diversos dos da nação. Eventuais divergências ou antagonismos entre a técnica burocrática e as diretrizes proferidas pelos poderes que, em democracias, são eleitos para direcionar o aparato estatal, são comumente resolvidos pela autoridade hierárquica e, portanto, pelos agentes políticos eleitos.

É preciso distinguir as disfunções decorrentes de uma burocracia mal gerenciada daquelas inerentes ao modelo. Parte significativa dos esforços de "desburocratização" miram nos excessos de um sistema mal administrado e buscam retornar para mais próximo do modelo puro. Contudo, há problemas da burocracia que lhes são inerentes, mesmo em sistemas bem gerenciados. Segundo Heckscher (1994), uma das principais causas destes problemas decorre da segmentação burocrática muito forte entre os colaboradores, baseada na divisão do trabalho e na responsabilização em partes. Esta segmentação de responsabilidades, que é vital para a eficácia da estrutura, traz consigo um conjunto de consequências indesejáveis. Pelo menos três podem ser citadas: a limitação sistemática da capacidade dos colaboradores; a incapacidade de controlar eficazmente a organização informal e o alto custo das mudanças.

A respeito da limitação sistemática da capacidade dos colaboradores, nota-se que além das limitações do próprio cargo que cercam cada indivíduo tolhendo-lhe a liberdade de contribuir para além dos limites estabelecidos (HECKSCHER, 1994), há a estratificação hierárquica que restringe à cúpula questões sobre direção e estratégia, relegando aos outros níveis apenas a implementação. Como apenas o nível superior da organização tem uma visão completa do todo e de eventuais planos de mudança, os demais enxergam apenas as partes para as quais foram designados, o que gera

dificuldade para se adaptar facilmente às mudanças e seus impactos nas relações com outras partes da organização.

A possibilidade de uma mudança organizacional mais suave e gradual é limitada pelo formalismo do sistema. Geralmente, a mudança sempre envolve alterações na estrutura formal, mudanças de responsabilidades, cargos, enfim, um processo de reorganização formal para organizações acostumadas à estabilidade com impactos e repercussões verticais e horizontais. A rigidez estrutural acaba fazendo com que a mudança seja muito incremental. Exceções ocorrem em decorrência de eventos muito significativos.

O pilar do modelo burocrático weberiano é a racionalidade que deve ser entendida como aquilo que qualifica o sentido da ação social (WEBER, 1946). Segundo Silveira (2008, p. 1117), um elemento essencial que caracteriza a racionalidade é a “subordinação dos meios aos fins, expressa pelo cálculo utilitário empreendido pelos atores com vista da obtenção otimizada – eficiente e eficaz – do objetivo, meta, ou projeto futuro externo a eles próprios”. Entretanto, o argumento puramente abstrato e axiomático de racionalidade encontra limites de aplicação e cognitivos.

A incapacidade de predição dos eventos futuros em virtude da incerteza sobre as condições e dinâmicas do ambiente e a limitação humana para reunir todas as informações e analisar à exaustão todas alternativas são inafastáveis (SIMON, 1955; KOBLITZ, 2008). Além disso, o indivíduo carrega consigo uma visão própria de mundo, eivada de premissas e pressupostos que são condicionantes de análise e, por isso, sua racionalidade vai operar conforme limites de seu próprio ambiente psicológico.

Simon (1965) enfrentou o desafio dos limites da racionalidade. Exemplificando o que ocorre na rotina das organizações, o autor propõe um recorte da realidade, dentro de uma contextualização restrita para identificação das alternativas possíveis. Fica evidenciado que o agente acaba construindo uma imagem simplificada da situação, à sua moda, considerando fatores que julga relevantes e fundamentais para, então, analisar e decidir de forma satisfatória.

Segundo Silveira (2008), a teoria de Weber influenciou decisivamente o campo de estudo da teoria das organizações, mas com o século XX novos aportes teóricos aprofundaram o debate sobre o fenômeno da racionalidade. Novos prismas de análise considerando aspectos sociológicos, psicológicos e culturais passaram a ser considerados, elevando o campo de estudos a um patamar de ainda maiores complexidades.

No início do século XXI, a literatura debateu muito no âmbito das discussões acerca dos limites de Reforma do Estado sobre a possibilidade de substituição do modelo burocrático por um novo paradigma “pós-burocrático” (MEDEIROS, 2006). A organização pós-moderna apresentaria como principais características a descentralização, a estruturação em rede conectada por tecnologias de informação e a liderança acessível, facilitadora e solucionadora de conflitos operando em um ambiente de maior participação, confiança e comprometimento (PAULA, 2001).

Vasconcelos *et al.* (2017) argumentam que a organização pós-burocrática deve ser resiliente às rupturas provocadas por crises econômicas e políticas; pela própria organização por meio da inovação e do redesenho radical dos produtos e serviços da organização; por situações de mercado que, no caso de organizações públicas, seriam situações econômicas e sociais a demandar novos produtos ou serviços públicos e, por fim, a rupturas provocadas por novas regulamentações governamentais.

O modelo pós-burocrático emprega uma estrutura horizontal com poder descentralizado que contribui com o empoderamento do colaborador (CLEGG; KORNBERGER; PITSIS, 2012). Restrições hierárquicas e de posição, heranças disfuncionais do modelo burocrático, são superadas pela maior flexibilidade com o objetivo de maximizar a contribuição dos colaboradores (ADLER, 2001; KALLEBERG, 2001). Controles organizacionais são afrouxados para encorajar a livre expressão de ideias e opiniões dos colaboradores (JOSSERAND; TEO; CLEGG, 2006).

Na organização pós-burocrática todos assumem a responsabilidade pelo resultado geral, o que acarreta o abandono da noção básica de regular as relações entre colaboradores separados em funções específicas e predefinidas. O eixo das relações migra da estrutura para os desafios e a maneira de enfrentá-los e, por isso, a responsabilização é coletivizada (HECKSCHER, 1994; BALOGUN, 2007; NADKARNI; BARR, 2008).

A reorganização interna para o enfrentamento dos desafios passa a ser a regra, dissolvendo as barreiras impostas pela estrutura posicional. Matricialmente, se criam e se desfazem forças-tarefas, equipes de desenvolvimento de produtos e grupos de solução de problemas, sempre de acordo com a necessidade. A mudança estrutural ocorre permanentemente de acordo com a necessidade, diferentemente do modelo burocrático no qual toda mudança estrutural é uma dramática ruptura de fluxos internos.

O consenso antes derivado da aquiescência à autoridade, limitado pelas regras e tradições, passa a ser construído por meio do diálogo institucionalizado, permanente e multidirecional prevalente sobre o comando e a comunicação unilateral. Não se trata de informalidade, mas de especialização e acesso para resolver um problema, franqueando o contato direto e rápido.

Mais pessoas passam a afetar as decisões com base em sua capacidade de persuadir, e não em sua capacidade de comandar, o que acaba exigindo o conhecimento do problema e o comprometimento com objetivos compartilhados. Com isso, passam a se importar mais com os resultados, aos quais se vinculam mais diretamente. A preocupação com o melhor resultado global possível acaba fazendo com que as decisões sejam reavaliadas em ciclos mais curtos, permitindo o redirecionamento mais ágil.

Estas características atribuídas ao modelo pós-burocrático são também catalizadoras do redesenho das organizações (ARONOWITZ; DE SMET; MCGINTY, 2015), do funcionamento em rede (GALUNICK; EISENHARDT, 2001), da utilização de modelos colaborativos (CROSS *et al.*, 2010; CROSS, TAYLOR; ZEHNER, 2018), com mais flexibilidade (EBBEN; JOHNSON, 2005), autonomia (BARTLETT; GHOSHAL, 1989) e agilidade (LU; RAMAMURTHY, 2011).

Vasconcelos (2002) admite que organizações pós-burocráticas simbolicamente intensivas e produtoras de consenso através da institucionalização do diálogo são raras. De fato, o modelo burocrático de Max Weber ainda é predominante, mesmo que sua aplicação mereça críticas em razão das disfunções que apresenta (PAULA, 2001).

A burocracia permanece sendo tradicionalmente descrita como um conjunto de servidores aos quais se atribui um papel de execução em oposição ao de análise crítica. A capacidade técnica é reconhecida e utilizada, porém há uma separação das instâncias decisórias que contribui com a implementação de práticas desalinhadas do interesse público, com impactos maléficos para Estado e sociedade. Este descolamento cria um terreno fértil para a banalidade, que será discutida na próxima seção.

A BANALIDADE DO MAL: Bases filosóficas de uma burocracia acrítica

A contemporaneidade desafia a capacidade da sociedade de resolver problemas antigos e novos, com maior rapidez e efetividade em um território global de alta volatilidade, incerteza, complexidade e informações ambíguas (CROCKER, CROSS; GARDNER, 2018). Nacional e regionalmente, ainda enfrentamos uma sucessão de crises que contribuem com a desigualdade econômica e social, a perpetuação da pobreza e a destruição do meio ambiente. Nações se posicionam, a seu modo, neste contexto tempestuoso, e o Brasil, além de tudo, ainda parece enfrentar seus próprios demônios, sendo a responsabilidade fiscal um dos mais desafiadores.

A literatura sobre gestão fiscal responsável explora os conceitos de planejamento, controle, transparência e responsabilidade, aplicando-os na prática de organizações públicas tendo por referência parâmetros relacionados com o cumprimento de metas e limites legais (CRUZ; AFONSO, 2018). Contudo, a crise fiscal é mais complexa que a simples aplicação das regras e normas de gestão responsável, impactada, por exemplo, pela crise econômica experimentada durante grande parte da última década com contornos profundos que remetem aos efeitos de uma integração global cada vez maior que acaba tendo suas consequências negativas amplificadas em contextos menos resilientes como o brasileiro.

Considerando o contexto econômico e fiscal de Minas Gerais, uma decisão que propõe novo aumento de despesas de pessoal do Estado a partir de 2020 não se alinha à busca do equilíbrio preconizado pelos princípios de responsabilidade fiscal. Uma concessão que não é isolada entre unidades subnacionais, afinal, “sucessivos governos, especialmente em âmbito estadual e municipal, elevaram as despesas com pessoal ativo e custeio para manutenção da máquina administrativa” (CUNHA JUNIOR, KNOPP; AURELIANO JUNIOR, 2016, p. 8), reduzindo drasticamente o espaço fiscal para a realização de investimentos e comprometendo inclusive a capacidade de pagamento e o cumprimento de obrigações contratuais. Mesmo respeitado o devido processo legal e todos os trâmites nas instâncias dos poderes estaduais, medidas que provocam tais impactos, como a concessão de benefícios remuneratórios, carecem de uma análise mais aprofundada, especialmente sobre a racionalidade que as sustenta, vez que trazem consequências gerais e notadamente perniciosas para o equilíbrio das contas públicas.

Interessa a análise sobre a racionalidade subjacente à atuação da burocracia profissionalizada que age como se as medidas processadas no bojo de suas organizações e rotinas não tivessem as graves consequências que trazem. O exercício analítico deste trabalho parte de uma reflexão sobre um episódio marcante para o século XX: o julgamento do oficial nazista Adolf Eichmann, cuja tarefa era organizar as deportações de judeus, levando-os diretamente para os campos de concentração. Este foi acompanhado por Hannah Arendt e foi a base da obra mais polêmica da autora (ASSY, 2001), o livro “Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal”.

Conforme relatado em Arendt (1999), o acusado, na condição de burocrata oficial da SS (Schutzstaffel), reclamava que sua função não seria de responsabilidade, mas de execução, cabendo-lhe apenas o ônus e a responsabilidade por cumprir as ordens que recebia ou a culpa por ser obediente, o que no regime burocrático é uma virtude. Não havia qualquer intenção do acusado de se provar vilão (ARENDRT, 1999). De fato, como destaca Andrade (2010, p. 111) “Eichmann era um cumpridor de seus deveres; não se corrompia nem desrespeitava as normas vigentes; cumpria com eficiência o seu dever: encaminhar de maneira eficiente milhares de judeus para a morte”.

Justamente por considerá-lo um homem comum, Arendt confrontou a explicação de que o nazismo derivava do comportamento moral dos indivíduos ou da sociedade alemã e, também, teorias que explicavam o mal praticado como sendo derivado de patologia, determinismo histórico ou alienação ideológica.

Sobre essa natureza do homem que era julgado, Arendt (1999, p. 172) afirma que:

quando falo da banalidade do mal, falo num nível estritamente factual, apontando um fenômeno que nos encarou de frente no julgamento. Eichmann não era nenhum Iago, nenhum Macbeth, e nada estaria mais distante de sua mente do que a determinação de Ricardo III de “se provar um vilão”. A não ser por sua extraordinária aplicação em obter progressos pessoais, ele não tinha nenhuma motivação. E essa aplicação em si não era de forma alguma criminosa; ele certamente nunca teria matado seu superior para ficar com seu posto.

A autora parte da premissa de que o mal não tem raízes, que o mal é banal, que não precisa de uma explicação, justificativa convincente ou motivação específica qualquer. O mal não tem inspiração própria, sendo uma consequência distante de uma série de medidas ordeiras tomadas por burocratas.

A burocracia, por seu turno, tem natureza alienante, desumanizante, tornando os colaboradores engrenagens. Se uma engrenagem deixa de operar conforme planejado, troca-se. O burocrata muitas vezes não tem o tempo, o interesse ou a capacidade cognitiva de se informar adequadamente sobre eventuais reflexos gerais ou desdobramentos das tarefas rotineiras que realiza, isto, contudo, não retira a responsabilidade por suas ações (ARENDR, 2004).

Apesar das considerações sobre a banalidade, de um ponto de vista individual, Arendt também reconhece a presença da estrutura burocrática como necessária para execução integral das atividades nazistas. Isto, porém, não se sobrepõe à consciência e ao arbítrio individuais, a responsabilidade pode ser geral, mas a culpa é essencialmente individual, pois vincula-se ao apoio à determinadas medidas (ARENDR, 2004). Nesse sentido, a autora destaca que, na sentença de Eichmann,

a corte naturalmente concedeu que tal crime só podia ser cometido por uma burocracia gigante usando os recursos do governo. Mas na medida em que continua sendo um crime — e essa é, de fato, a premissa de um julgamento — **todas as engrenagens da máquina, por mais insignificantes que sejam, são na corte imediatamente transformadas em perpetradores, isto é, em seres humanos**. Se o acusado se desculpa com base no fato de ter agido não como homem, mas como mero funcionário cujas funções podiam ter sido facilmente realizadas por outrem, isso equivale a um criminoso que apontasse para as estatísticas do crime — que determinou que tantos crimes por dia fossem cometidos em tal e tal lugar — e declarasse que só fez o que era estatisticamente esperado, que foi um mero acidente ele ter feito o que fez e não outra pessoa, uma vez que, no fim das contas, alguém tinha de fazer aquilo (ARENDR, 1999, p. 173) (grifo nosso).

Lechte (2002, p. 206 *apud* ANDRADE, 2010) “afirma que a banalidade do mal se tornou uma das mais famosas conceituações arendtianas, porque conseguiu perceber que o ineditismo do mal efetivado pelo nazismo era, além de monstruoso, banal e burocrático e, ao mesmo tempo, sistemático e eficiente”. Disto apreende-se que a

burocracia pode, agindo de forma célere, organizada e com eficiência, executar missões cujo reflexo ou impacto seja extremamente negativo. Discutindo os controles aplicados à burocracia, Olivieri (2011, p. 1405) indica que “a falta de controle do Parlamento sobre a burocracia gera dois tipos de problemas: a invisibilidade da atuação da burocracia perante a população e, no extremo, a irresponsabilidade dos parlamentares em face dos desafios do Estado”.

Da mesma maneira que não se enfrentam questionamentos quanto à responsabilidade dos tomadores de decisão, que com deliberações de maior ou menor impacto, moldaram a realidade de crise vivenciada nas finanças de Minas Gerais, a atuação da burocracia, viabilizando tais decisões, ainda que de acordo com uma suposta legalidade, também não pode ser desconsiderada sob pena de instauração de um contexto de banalidade do mal no que tange às questões fiscais mineiras com reflexos graves como hospitais inacabados, estradas mal conservadas, escolas sem infraestrutura adequada.

Em todo sistema burocrático, a transferência de responsabilidades é uma questão de rotina diária, e se desejássemos definir a burocracia em termos de ciência política, isto é, como uma forma de governo - o mando dos cargos em oposição ao mando dos homens, de um único homem, de poucos ou de muito -, **a burocracia é infelizmente o mando de ninguém** e, por essa mesma razão, talvez a forma menos humana e mais cruel dos governos (ARENDDT, 2004, p. 94) (grifo nosso).

Há distanciamento e desapego das questões fiscais. Não há responsáveis, mas apenas cumpridores de ordens de forma sistemática e burocrática, ordens com implicações perversas no âmbito da saúde, educação e de outros programas sociais. Também não há explicação convincente, nem motivação ideológica, patológica ou demoníaca para se construir ano a ano um mal banal nas finanças públicas. Por isso, a análise deve voltar-se para os fundamentos da organização burocrática, revisitando suas premissas de funcionamento em prol de um novo quadro que prestigie o fortalecimento da capacidade de posicionamento crítico, a autonomia, o empoderamento e, por consequência, o compartilhamento de responsabilidades.

A FÓRMULA DO ABISMO FISCAL MINEIRO: Crise econômica, reajuste do funcionalismo, rolagem de dívida e inscrição em restos a pagar

O Brasil tem enfrentado uma deterioração fiscal sem precedentes em um contexto de recessão econômica de longo prazo nos últimos anos (HOLLAND, 2019; SICSU, 2019). Alguns autores apontam que tal situação não decorreu de um colapso do sistema financeiro, mas sim da implantação de políticas econômicas englobando um conjunto de choques de oferta e de demanda, especialmente no bojo da denominada "Nova Matriz Econômica" (NME), as quais levaram ao aumento da taxa de inflação, sem crescimento da produtividade, combinada com redução da credibilidade do Banco Central. Estas foram agravadas pela polarização política e por desdobramentos econômicos de operações para combate à corrupção, envolvendo empresas brasileiras de grande porte (BARBOSA FILHO, 2017; SICSU, 2019). Este contexto adverso refletiu-se nas contas públicas, com quedas na arrecadação a nível nacional e estadual, sem que houvesse redução compatível das despesas e agravando a situação fiscal (CUNHA JUNIOR; KNOPP e AURELIANO JUNIOR, 2016; BARBOSA, 2019).

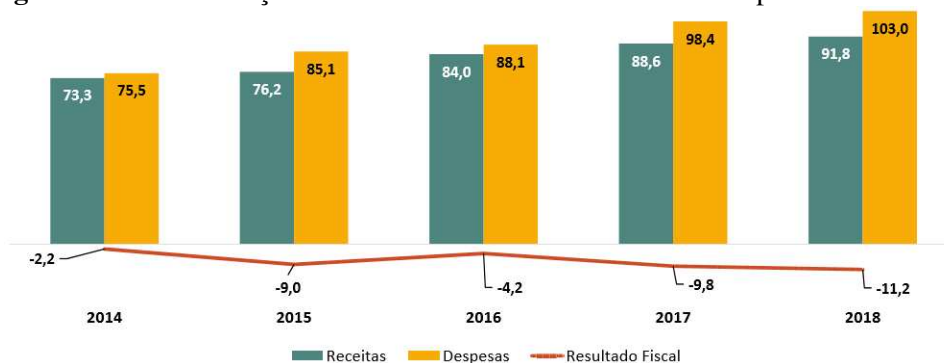
As alternativas de solução passam por um ajuste fiscal com corte de gastos e incremento da receita para retomada da confiança, ainda que o cenário seja de carga tributária elevada e perspectiva de lenta retomada do crescimento econômico, complementado por demandas por manutenção dos programas sociais relevantes e do investimento (CUNHA JUNIOR; KNOPP; AURELIANO JUNIOR, 2016; HOLLAND, 2019). O descontrole “das contas públicas impacta os serviços básicos e paralisa projetos de investimento. Faltam recursos para o custeio da saúde, educação e segurança pública, assim como para o pagamento da folha de salários” (HUEB, 2018, p. 25).

A situação nacional transbordou para as finanças dos estados que compõem a federação brasileira (CUNHA JUNIOR; KNOPP; AURELIANO JUNIOR, 2016), com destaque para Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Neste último, a crise encontrou um Estado debilitado com baixa resiliência. Barbosa *et al.* (2019) reconhecem que a crise econômica trouxe impacto relevante para a economia mineira, especialmente por conta do peso da cadeia metalomecânica, que fornece insumos para a indústria de transformação e, historicamente, é extremamente vulnerável às flutuações de ciclos econômicos. Contudo, não deixaram de enfatizar que

a resiliência das finanças públicas estaduais à crise também não foi igual. Em primeiro lugar, porque existem diferenças nos gastos com pessoal ativo e inativo e, também, no déficit previdenciário. Em Minas Gerais, o déficit da previdência é relativamente mais elevado do que o observado nos demais estados do Sudeste. E, em segundo lugar, porque a composição de gastos de cada estado no período anterior (2010 a 2014) era distinta. O estado de São Paulo, diante do aumento da receita nesse período, optou por aumentar os investimentos com recursos próprios. O Rio de Janeiro, por outro lado, escolheu financiar seus investimentos via operações de crédito [Minas Gerais se enquadra nessa categoria] (BARBOSA *et al.*, 2019, p. 489).

Entre 2014 e 2019, Minas Gerais não promoveu os ajustes necessários e, ainda aumentou despesas orçamentárias com destaque para as despesas com pessoal. A despesa orçamentária cresceu R\$ 32,7 bilhões neste período, contra um aumento de receita de apenas R\$ 26,2 bilhões. Além disso, entre 2016 e 2018, o estado promoveu a rolagem de sua dívida com a União, deixando de pagar R\$ 2,6 bilhões em 2016 e R\$ 3,8 bilhões em 2017 em juros e amortizações (BRASIL, 2019). Em 2018, o estado ingressou em juízo contra o pagamento da dívida com a União e, por força de liminar do Supremo Tribunal Federal, deixou de pagar o serviço da dívida renegociada com a União, deixou de fazer os repasses para o Fundeb, para os Municípios e, por fim, não efetuou o pagamento do 13º do funcionalismo.

Figura 1. Resultado orçamentário do Estado de Minas Gerais no período 2014-2018



Fonte. Diagnóstico da Situação Fiscal: Minas Gerais (BRASIL, 2019)

A despesa mais significativa do Estado é a despesa de pessoal. Segundo relatórios do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, houve um aumento de R\$ 13 bilhões apenas neste grupo entre 2014 e 2017 (BRASIL, 2019). Isso significa que a relação da despesa de pessoal com a receita corrente líquida saiu de 68%, em 2014, para atingir 79%, em 2017. As principais causas deste aumento podem ser resumidas em 7 (sete) medidas (BRASIL, 2019). São elas:

- 1) Reajuste de 100% para os policiais civis e militares, bombeiros militares, agentes penitenciários e agentes socioeducativos, escalonado entre 2011 e 2015 (Lei nº 19.576/2011).
- 2) Exclusão dos inativos e pensionistas da composição dos mínimos constitucionais em educação. No modelo brasileiro de educação, os Estados devem garantir um mínimo necessário de 25% dos impostos e transferências recebidas. Assim, quando ocorreu a exclusão, o Estado teve que criar novas despesas para atender ao mesmo tempo a Instrução do TCE/MG e ao ordenamento jurídico nacional (Instrução Normativa nº 90/2011).
- 3) Reajuste das tabelas salariais de diversas carreiras do Sistema Estadual de Saúde por meio da incorporação da Gratificação Complementar em duas etapas (Lei nº 21.167/2014).
- 4) Extinção da remuneração por subsídio, fixada em parcela única para os servidores da educação e incorporação de várias vantagens pecuniárias (Lei nº 21.710/2015).
- 5) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4876/2015 invalidando dispositivos da Lei Complementar estadual nº100/2007 que permitiam a efetivação de profissionais da área da educação, sem concurso. Migraram 70 mil servidores para o RGPS.
- 6) O critério da proporcionalidade do valor do piso salarial nacional da educação deixou de ser aplicado e os profissionais que trabalhavam 24 horas passaram a receber o valor do piso referente a carga horária de até 40 horas (Lei nº 21.710/2015).
- 7) Concessão de pagamento de ajuda de custo pelas despesas de alimentação, observados os critérios e condições mínimos definidos em decreto, vale-refeição ou valores diferenciados de vale-alimentação, com valores variando entre R\$ 47 a R\$ 232 por diária, a depender da carreira (Lei nº 22.257/2016).

As decisões do Estado de conceder tais benefícios para o funcionalismo público tiveram reflexos que ultrapassaram o desequilíbrio imediatamente verificável entre receita e despesa, impactando também diretamente a economia do Estado.

Com isso, um contexto nacional já desafiador, por conta da gestão fiscal do Estado, tornou-se ainda mais crítico regionalmente. Entre 2014 e 2017, a conta de restos a pagar – despesas orçamentárias empenhadas pela Administração Pública na vigência de um exercício financeiro não pagas até 31 de dezembro deste mesmo exercício – somou R\$ 54 bilhões, conforme se confere na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

Isso significa que o Estado fez neste período uma escolha executada pela organização burocrática que acabou resultando em banalização do mal fiscal: pagar melhor servidores ativos e aposentados de determinadas categorias ou corporações, ao

invés de cumprir obrigações com fornecedores, folha salarial geral, repasses para Municípios e serviço da dívida.

Tabela 1. Inscrição de Restos a Pagar no Estado de Minas Gerais no período 2015-2018

Composição de Restos a Pagar (R\$ bilhões)	2015	2016	2017	2018	Total
Fornecedores	4,1	4,5	6,3	6,0	20,9
Folha Salarial	0,1	5,1	6,7	8,0	20,0
Repasse Município	0,6	1,8	1,9	1,5	5,8
Serviço da Dívida	1,1	0,4	1,3	4,3	7,1
Total	5,9	11,8	16,2	19,8	53,8

Fonte. Diagnóstico da Situação Fiscal: Minas Gerais (BRASIL, 2019)

As consequências desta escolha para a economia do Estado são negativas, aprofundando a já mencionada recessão do período. Não pagar fornecedores, por exemplo, é contribuir com a falência de empresas e aumento do desemprego. O mesmo ocorre se não são efetuados os repasses para Municípios, especialmente os menores dentre os 853, que dependem das transferências para suas atividades mais fundamentais.

Ainda assim, Minas Gerais acelera a passos largos para a insolvência. O quadro mineiro chama atenção pela continuidade de uma tendência prevalecente durante a última década. A insuficiência de fundos para fazer frente às despesas atuais e futuras é questão matemática, estrutural e objeto de detalhamento recente de trabalhos técnicos do Governo Federal (BRASIL, 2019a) e do Governo Estadual (MINAS GERAIS, 2020).

De acordo com o relatório de prestação de contas referente às ações executadas pela Administração Pública em relação ao exercício fiscal de 2019 (MINAS GERAIS, 2020), encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais em abril de 2020, “os Balanços e Demonstrativos comprovam a continuidade de grave crise fiscal em que se encontra o Estado de Minas Gerais”. De fato, enquanto a receita total do Estado foi de R\$ 99,55 bilhões, a despesa somou R\$ 108,18 bilhões, auferindo o resultado negativo de R\$ 8,63 bilhões. Este resultado passa a ladear outros de uma série histórica desde 2014, entregando mais um déficit para o acumulado.

A **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta a evolução histórica dos resultados fiscais deficitários de Minas Gerais nos últimos seis exercícios. Conforme cenário construído, considerando o déficit acumulado nos últimos seis anos, o aumento proposto e as projeções de PIB nacional e regional que indicam recessão para 2020, a perspectiva para o biênio 2020-2021 é o colapso das contas públicas estaduais mineiras.

Tabela 2. Evolução do resultado fiscal de Minas Gerais no período 2014-2019 (R\$ bilhões)

Ano	Receitas	Despesas	Resultado fiscal
2014	73,3	75,5	-2,2
2015	76,2	85,1	-8,9
2016	84	88,1	-4,1
2017	88,6	98,4	-9,8
2018	91,8	103	-11,2
2019	99,55	108,18	-8,63

Fonte. Elaborado pelos autores com base nos relatórios fiscais da SEF/MG

O aprofundamento da crise fiscal dos Estados não ficou sem resposta da União. Neste mesmo período, como uma tentativa de

resposta à crise financeira instaurada no âmbito estadual, foram editadas a Lei Complementar nº 148/2014, que altera a indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados com a União; a Lei Complementar nº 156/2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal [por meio do refinanciamento de dívidas com a União e limitação temporária do crescimento das despesas primárias correntes]; e a Lei Complementar nº 159/2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (HUEB, 2018, p. 32).

Diante destes normativos, a reversão do cenário de crise fiscal exige do estado a interrupção imediata da prática de aumentos sucessivos de remuneração para as categorias mais representativas da folha de pagamentos como saúde, segurança e educação e, além disso, a implementação de um regime de recuperação fiscal altamente restritivo em termos de novas despesas com medidas como as citadas na Lei Complementar nº 159/2017.

Ocorre que Minas Gerais não aderiu ao regime de recuperação fiscal oferecido pela União. Ao contrário, apresentou o Projeto de Lei nº 1.451/2020, publicado no Diário Legislativo de 08/02/2020, por meio da qual propõe reajustes para carreiras de policiais civis, carreiras administrativas da Polícia Civil, para remuneração básica dos postos e graduações da Polícia Militar de Minas Gerais e do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, subsídio das carreiras do pessoal civil da Polícia Militar de Minas Gerais, agentes de segurança penitenciário e socioeducativo, enfim, propõe o aumento das despesas com remuneração de pessoal da área da segurança em 13% (treze por cento) a partir de 1º de julho de 2020, 12% (doze por cento) a partir de 1º de setembro de 2021 e mais 12% (doze por cento), a partir de 1º de setembro de 2022, aplicando-se, inclusive, a paridade para inativos e pensionistas.

Caso o destino do PL nº 1.451/2020 seja o mesmo dos outros projetos de lei de aumento de despesa de pessoal sancionados pelo Executivo desde 2011, a proposta de aumento de despesa deverá também ser implementada pela burocracia. A consequência, em caso de aprovação, segundo informações da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG apresentada à Comissão de fiscalização financeira e orçamentária da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, será de R\$ 1,1bilhão para o exercício de 2020, de R\$ 2,85 bilhões para o exercício de 2021 e de R\$ 5,06 bilhões para o exercício de 2022. O abismo fiscal atual, resultado de condutas reiteradas de aumento da despesa de pessoal propostas, aprovadas e implementadas a partir de 2011, rolagem de dívidas, calote em fornecedores, dentre outras, conforme já caracterizado, aprofundar-se-á.

Neste esteio, interessa a investigação sobre o papel da burocracia na construção da racionalidade subjacente à conduta reiterada pelo estado entre 2011 e 2020 que, mesmo em ambiente econômico adverso e situação fiscal deficitária, continua a tomar medidas de aumento de despesa de pessoal que cada vez mais condenam as contas públicas estaduais ao colapso. Em específico, indaga-se sobre como o modelo organizacional weberiano enquadra o corpo técnico estatal em limites operacionais estritos, impedindo uma participação mais autônoma e crítica.

Ao viabilizar o impulso administrativo de medidas que aprofundam a crise fiscal, as limitações do modelo organizacional burocrático estariam contribuindo com a banalização do mal do desequilíbrio fiscal. A rígida segmentação de responsabilidades entre colaboradores somada à estratificação hierárquica fomenta a dissolução da responsabilidade e cria ambiente fértil para a ocorrência do mal banal. No caso, as engrenagens da máquina perpetraram medidas de aprofundamento da crise fiscal, banalizaram os reflexos maléficis de medidas de aumento de despesa e comprometeram orçamentos futuros, colocando em risco a própria solvência do estado.

DESAFIOS DE CONTORNO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O quadro geral das finanças públicas mineiras constituiu-se sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2001 (BRASIL, 2001)). Perto de completar seus vinte anos de vigência, a LRF resiste, ainda que desgastada e carente de reforços interpretativos e complementações. Um marco institucional para a gestão pública brasileira, esta Lei renovou o quadro geral das contas públicas reforçando a função planejamento, sob a ótica de uma economia que amadurecia mais estável e mais previsível. No entanto, não apenas em Minas Gerais, mas no Brasil, sua edição não foi capaz de evitar o desequilíbrio das contas públicas. Isto porque, em grande medida, a interpretação que ela mereceu ao longo de duas décadas tendeu à permissividade seletiva.

Ainda não há consenso na literatura sobre a forma como a responsabilidade fiscal em entidades públicas deve ser avaliada (CRUZ; AFONSO, 2018). As normas legais muitas vezes não são bastantes para oferecerem critérios de avaliação (HENDRICK, 2004; DHOLAKIA, 2005; LEITE; PERES, 2010; CRUZ; MARQUES, 2017). Muito esforço já se empreendeu no sentido de identificar parâmetros de avaliação com destaque inclusive para vários estudos empíricos (CRUZ; MACEDO; SAUERBRONN, 2013; ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015; CRUZ; AFONSO, 2018; CRUZ *et al.*, 2018). Contudo, para além do cumprimento dos parâmetros legais e objetivos da gestão fiscal responsável, há também a necessidade de se compreender o fenômeno sobre outros prismas de análise como os institucionais, os políticos e os filosóficos (HAGEN; VABO, 2005).

A hipótese da ilusão fiscal desenvolvida por Guedes e Gasparini (2007, p. 310), por exemplo, sugere a existência de uma “percepção parcial dos parâmetros fiscais, devido à informação imperfeita dos contribuintes ou ao comportamento abusivo dos governantes” em função do financiamento de gastos por transferências, o qual gera incentivos para que governos subnacionais ampliem exageradamente seus gastos ou não explorem suas bases tributárias.

É farta a constatação nos estudos supramencionados sobre a dificuldade de se estabelecer no Brasil, seja em nível federal, estadual ou municipal, uma gestão capaz de usufruir no longo prazo de todos os institutos oferecidos pela LRF a ponto de colher superávits que alavancariam o equilíbrio no longo prazo em benefício das próximas gerações. O resultado fiscal do conjunto da nação, salvo raras exceções já identificadas, recortadas territorialmente e no tempo, não é pelo equilíbrio. Talvez por isso, múltiplas escolas têm demonstrado interesse cada vez maior pelo tema.

A eficácia de uma lei depende do adequado funcionamento de toda a institucionalidade que a circunda. Pessoas, regras e sanções operando com simetria e sintonia. A burocracia brasileira reúne capacidade técnica suficiente para operar os

institutos da gestão pública. Minas Gerais possui uma das burocracias mais profissionalizadas do continente com quadros e uma Escola de Governo de referência (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020). Quesitos técnicos considerados pilares da gestão fiscal responsável como planejamento, controle e transparência fiscal são de domínio pleno do funcionalismo estadual.

Entretanto, a aplicação dos mecanismos de *enforcement* e responsabilização da gestão fiscal no Brasil convivem com as desautorizações judiciais sobre artigos da própria LRF. Estas podem ser observadas em diversas ações que tramitam no STF, tais como as ADIs 2.238, 2.365, 2.241, 2.261, 2.250, 2.238 e 2.256 e a ADPF 24, nas quais se discute a constitucionalidade de diversos artigos da LRF, dentre os quais a possibilidade de redução temporária dos vencimentos em casos de crise fiscal.

Os Tribunais de Contas devem atuar como guardiães dos princípios e regras da LRF e, principalmente, do seu espírito de manter as contas equilibradas (TRIBUNAL DE CONTAS, 2019). Com o condão de interpretar e dar eficácia às medidas de equilíbrio fiscal, fundamentações jurídicas, interpretações normativas, regulamentações, enfim, todo um aparato complementar se seguiu à Lei. A materialidade do resultado, especialmente em Minas Gerais, dispensa as eloquentes justificativas que fundamentaram e tornaram as autorizações e proibições mais elásticas do que deveriam.

A institucionalidade mineira, por meio do Tribunal de Contas de Minas Gerais, conferiu especial interpretação à segunda maior despesa corrente do Estado, retirando-a do cômputo dos limites do art. 20 da LRF, exercendo papel determinante na atual situação fiscal vivenciada pelo Estado. Até 2018, com base em uma Instrução Normativa TCE MG nº 05/2001, a metodologia do cálculo da despesa com pessoal não considerava os valores gastos com inativos. O recurso para pagamento desta despesa era drenado do tesouro, mas não era contabilizado no índice.

Dessa maneira, em 2019, R\$ 21,3 bilhões em gastos efetivos do Estado com inativos não entraram no cômputo da LRF, o que corresponde a 33,2% dos R\$ 64,07 bilhões arrecadados pelo Estado durante todo o ano indicado. Esta interpretação elástica do TCE abriu caminho para aumento de despesa de pessoal, aumentando a pressão política de classes e corporações sobre o Executivo e o Legislativo por novos aumentos e contratações, o que acabou acontecendo em Minas Gerais.

As consequências deste aumento de despesa de pessoal são apontadas por Barbosa *et al.* (2019) que demonstram, desde 2015, a recorrência de déficits nominais e o agravamento dos indicadores-chaves da LRF em Minas Gerais. “A relação entre gastos com pessoal e receita corrente líquida, no poder Executivo, ultrapassou o limite de 50% permitido pela legislação. O mesmo vale para a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida, que em 2016 superou o limite de 200%” (BARBOSA *et al.*, 2019, p. 496). Apesar de observar-se um esforço financeiro, segundo os autores, “a retração da atividade econômica, associada à dificuldade de conter o crescimento da despesa, resultou na piora sensível do quadro fiscal” (BARBOSA *et al.*, 2019, p. 496).

Os indicadores referentes à relação entre despesas de pessoal e receita corrente líquida em Minas Gerais, são apresentados na Tabela 3. É importante ressaltar que foram consolidados os índices calculados nos termos da LRF, bem como o indicador resultante da metodologia preconizada pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE)¹, na qual são excluídas as despesas com o pessoal inativo da base de cálculo.

¹ A IN TCE nº 05/2001 alterou a IN TCE 01/2001, a qual estabelece procedimentos referentes à Lei Complementar nº 101/2001 – Lei de Responsabilidade Fiscal, relativos a despesas com pessoal. Na nova

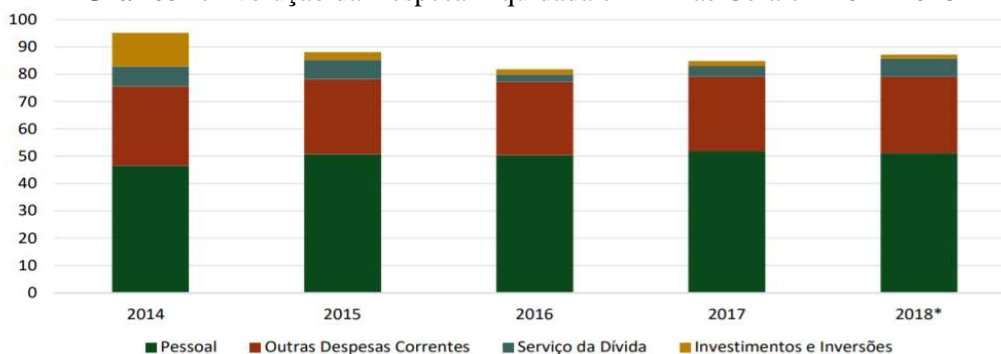
Tabela 3. Relação entre Despesas de Pessoal e Receita Corrente Líquida em Minas Gerais - 2010-2019

Ano	Pessoal/Receita Corrente Líquida	Pessoal/Receita Corrente Líquida (IN TCE n° 05/2001)
2010	57,69	39,33
2011	47,57	40,8
2012	50,12	43,04
2013	51,02	44,72
2014	52,94	45,02
2015	57,32	45,02
2016	58,93	48,34
2017	59,76	48,91
2018	76,48	Dados não disponíveis
2019	58,42	45,52

Fonte. Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais, Relatório de Gestão Fiscal terceiro quadrimestre

O incremento significativo nas despesas com pessoal atrofiou a capacidade de prestação de serviços básicos e execução de projetos de investimento do Estado. Essa retração pode ser observada no Gráfico 1, que evidencia o crescimento das despesas com pessoal concomitantemente à redução dos investimentos e inversões financeiras.

Gráfico 1. Evolução da Despesa Liquidada em Minas Gerais – 2014-2018



Fonte. BRASIL (STN) (2019)

A incapacidade de evitar o desequilíbrio das contas públicas mesmo após duas décadas de vigência da LRF pode ser avaliada sob a perspectiva político-institucional e, também, sob o prisma administrativo. Ainda que se possa analisar em trabalhos futuros as relevantes contribuições dos outros Poderes, o atual quadro fiscal de Minas Gerais, sob a perspectiva administrativa, foco deste trabalho, permite o aprofundamento do papel do Executivo por meio de seus órgãos e entidades. Neste, a operação do modelo organizacional burocrático suscita o debate sobre a permissividade na implementação de decisões gerais como o aumento contínuo de despesas com pessoal que acarretam o

regulamentação, “o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições, com base no art. 13, inciso XXIX da Lei Complementar n. 33, de 28 de junho de 1994, considerando a decisão plenária do dia 12 de dezembro de 2001 exarada nos autos da Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na qual o Tribunal Pleno **deliberou que os gastos com inativos, conquanto integrem as despesas de pessoal, não devem ser levadas a efeito para o cômputo dos limites previstos no art. 20 da Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000**, resolve alterar a redação do disposto nos artigos 3º, 5º, 6º e 7º e revogar o disposto no art. 4º da Instrução n. 1 de 18 de abril de 2001” (MINAS GERAIS, 2001).

aprofundamento de uma crise fiscal em contexto adverso, isto é, banalizando-se o mal fiscal.

De fato, o corpo técnico altamente especializado operou as sucessivas medidas geradoras de desequilíbrio fiscal, derivadas de decisões políticas e ordens hierárquicas superiores. Restou prejudicada a análise crítica e o juízo técnico contrário. Assim ocorreu porque o modelo organizacional burocrático é marcado pela segmentação alienante dos colaboradores, uma herança disfuncional decorrente da combinação do tripé autoridade racional-legal, estruturas de posição e dominação na estrutura do quadro administrativo que limita sistematicamente sua capacidade de contribuir, tolhendo-lhe a liberdade e restringido sua ação pelos rígidos limites estabelecidos pela estratificação hierárquica e ocupação posicional. Desta feita, o desempenho eficiente dos papéis burocráticos para implementação de medidas com impacto fiscal nefasto, de forma acrítica, contribuiu com o aprofundamento de uma crise que debilita o estado e reflete na sociedade como um todo.

Sob a perspectiva dos estudos organizacionais, este prisma de análise evidencia a necessidade de exame e viabilização de modelos organizacionais pós-burocráticos marcados pela forte descentralização, flexibilidade, colaboração e compartilhamento de responsabilidades pelo resultado geral. A proposição de alternativas nesse sentido tem sido alvo da literatura nacional e internacional, com a descrição de modelos que combinam inovação, dinamicidade, comunicação, autonomia e empreendedorismo para superação da autoridade racional-legal (CUMMINGS, 2015; VASCONCELOS *et al.*, 2017; HASMATH, TEETS; LEWIS, 2019).

CONCLUSÃO

43

O presente trabalho analisou o tipo organizacional burocrático-weberiano e os efeitos da dominação da estrutura do quadro administrativo público na gestão fiscal por meio do exercício da autoridade racional-legal sob a perspectiva arendtiana de banalidade do mal. Destacando a situação do contexto fiscal de Minas Gerais, o artigo evidenciou o impacto da banalidade do mal fiscal no orçamento e na capacidade de investimento do estado. Como alternativa ao modelo vigente, foi discutido o modelo pós-burocrático destacando suas características relacionadas à autonomia, independência e, principalmente, capacidade de ação crítica do corpo técnico funcional altamente especializado que a Administração Pública mineira e brasileira constituiu.

A base filosófica destacada neste trabalho foi a banalidade do mal arendtiana que propôs a análise de um mal burocrático, sistemático e eficiente com capacidade de gerar um resultado monstruoso e banal. O mal fiscal, assim como o relatado por Arendt (1999) não tem explicação convincente, motivação ideológica, patológica ou demoníaca. Contudo, ele se repete e se aprofunda em Minas Gerais, ano a ano, em governos de matizes políticas diversas.

A operação da organização weberiana ponderada pela teoria da racionalidade limitada de Simon (1955) fornece um quadro de análise válido e atual que tem sustentado a racionalidade das organizações públicas sobre os pilares da autoridade racional-legal, de estruturas de posição, normas de conduta e formas de funcionamento da organização pré-definidas, de dominação na estrutura do quadro administrativo, de subordinação dos meios aos fins, de prevalência do técnico e racional em detrimento de outros aspectos subjetivos e, por fim, de tensão entre desejos e as demandas da sociedade.

Tradicionalmente delineada como um conjunto de servidores a que se atribui um papel de execução em oposição ao de análise crítica, a burocracia descrita por Weber (1946) coloca à disposição das lideranças públicas sua reconhecida capacidade técnica. Cumpre sua missão e confere impulso administrativo às decisões da autoridade racional-legal superior, como define o modelo organizacional ainda predominante em organizações públicas. O faz sem autonomia e de maneira acrítica, mesmo tendo plenas condições de formar juízo sobre o impacto das medidas tomadas, especialmente aquelas que contribuem para o colapso das contas públicas de Minas Gerais. Afinal, é pilar do modelo um proposital distanciamento entre o corpo técnico e as instâncias decisórias que pode resultar, em último caso, na viabilização de medidas descoladas do interesse público. Descolamento que cria terreno fértil para a banalidade do mal.

O aparato administrativo é dominado no tipo organizacional weberiano, o qual se torna a cada dia mais merecedor de revisões teóricas com vistas a oferecer novas bases para modelos organizacionais pós-burocráticos. O tipo organizacional predominante nas organizações públicas não permite um protagonismo técnico apto a mitigar pela via técnica o aprofundamento de crises como a fiscal. O quadro de profunda crise fiscal de Minas Gerais, constituído por uma série de medidas implementadas entre 2011 e 2020 de aumento de despesa de pessoal, componente mais vultuoso das despesas estaduais, evidencia como as instâncias decisórias são capazes de concretizar medidas de banalização do mal fiscal apesar da capacidade da burocracia de antever seus resultados imediatamente nefastos para o estado e, mediamente para a sociedade. Como o próprio Weber alertou, as consequências da burocracia dependem da direção que os poderes que usam o aparato lhe derem.

Em suma, o tipo de organização weberiana mostra sinais claros de desgaste frente aos desafios da contemporaneidade e, por isso, merece revisão. Neste sentido, com vistas a contribuir com o desenvolvimento da teoria das organizações e, por consequência, com o avanço da teoria administrativa na seara pública, este trabalho destacou, dentre os aspectos do modelo burocrático ainda predominante em organizações, a necessidade de revisitar os pilares do tipo organizacional burocrático-weberiano com destaque para a autoridade racional-legal, a forma de funcionamento da organização e a dominação na estrutura do quadro administrativo.

O debate sobre um paradigma pós-burocrático para as organizações públicas deve colher na literatura do campo organizacional modelos que potencializem a atuação do corpo técnico. É preciso criar as condições para que uma atuação estratégica do corpo técnico estatal possa ser amplificada, criando-se meios para participação no contexto decisório produzindo perspectivas fundamentadas capazes de fazer frente às interpretações elásticas, extensivas, permissivas e contingenciais que, no caso da gestão fiscal, mais contribuíram com o colapso do que com o equilíbrio das contas públicas.

Considerando a limitação do escopo deste trabalho a um estado da federação brasileira, sugere-se que estudos futuros busquem analisar a situação de outros entes sob esta mesma perspectiva. Estes permitirão ampliar o conhecimento sobre a relação entre os modelos organizacionais e a banalidade do mal.

REFERÊNCIAS

ADLER, P. Market, Hierarchy and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism. *Organization Science*, v. 12, p. 215–34, mar./abr. 2001.

ANDRADE, M. A banalidade do mal e as possibilidades da educação moral: contribuições arendtianas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 43, p. 109-125, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-4782010000100008&lng=en&nrm>. Acesso em: 17 mar. 2020.

ARAÚJO, A. H. S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, abr. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/49092>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

ARENDT, H. **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal**. Tradução: José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ARENDT, H. **Responsabilidade e Julgamento**. 1^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ARONOWITZ, S.; DE SMET, A.; MCGINTY, D. Getting Organizational Redesign Right. **McKinsey Quarterly**, jun. 2015.

ASSY, Bethânia. Eichmann, banalidade do mal e pensamento em Hannah Arendt. In: MORAES, Eduardo J.; BIGNOTTO, Newton (Orgs.). **Hannah Arendt: diálogos, reflexões, memórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001a. p. 136-165.

BALOGUN, J. The Practice of Organizational Restructuring: From Design to Reality. **European Management Journal**, v. 25, n. 2, p. 81-91, 2007.

BARBOSA FILHO, F. H. A crise econômica de 2014/2017. **Estud. av.**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 abr. 2020.

BARBOSA, L. O. S. *et al.* Ideologia partidária e crise fiscal dos estados: o caso de Minas Gerais. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 29, n. 2, p. 487-513, ago. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512019000200487&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 abr. 2020.

BARTLETT, C. A.; GHOSHAL, S. Matrix Management: Not a Structure, a Frame of Mind. **Harvard Business Review**, v. 68, n. 4, p. 138-145, 1989.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, [2001]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 30 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Diagnóstico da Situação Fiscal: Minas Gerais, 2019**. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6556>. Acesso em: 05 abr. 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Resultado do Tesouro Nacional: STN (Séries Históricas)**, Brasília, DF, 2019a.

CANDIDO, S. E. A.; SACOMANO NETO, M.; DONADONE, J. C. Teoria das Organizações. In: Batalha, M. O. **Gestão da Produção e Operações**. São Paulo: Atlas, 2019.

CLEGG, S. R.; KORNBERGER, M.; PITSIS, T. **Managing and organizations: an introduction to theory and practice**, 3 ed., Londres: Sage, 2012.

CROCKER, A.; CROSS, R.; GARDNER, H. How To Make Sure Agile Teams Can Work Together. **Harvard Business Review**, maio 2018.

CROSS, R. *et al.* The Collaborative Organization: How to Make Employee Networks Really Work, **Sloan Management Review**, p. 83-90, fall 2010.

CROSS, R.; TAYLOR, S.; ZEHNER, D. Collaboration without burnout. **Harvard Business Review**, v. 96, n. 4, p. 134-137, 2018.

CRUZ, A. F. *et al.* A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 764-775, jul. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75726>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 126-148, fev. 2018. Disponível em: <[http:// bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73930/70962](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73930/70962)>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CRUZ, C. F.; MACEDO, M. A. S.; SAUERBRONN, F. F. Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1375-1400, dez. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/13976>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CRUZ, N. F.; MARQUES, R. C. Structuring composite local governance indicators. **Policy Studies**, v. 38, n. 2, p. 109-129, 2017.

CUMMINGS, C. Fostering Innovation and Entrepreneurialism in Public Sector Reform. **Public Administration and Development**, v. 4, n. 35, p. 315–328, 2015.

CUNHA JUNIOR, L. A. P; KNOPP, G. C. D.; AURELIANO JUNIOR, E. Crise Fiscal do Estado Brasileiro: Saídas pela Via da Gestão. **IX Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília (DF), 2016. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>>. Acesso em: 09 maio 2020.

DAVIS, G. F. **Managed by the markets**: how finance re-shaped America. Oxford: Oxford University Press, 2009.

DHOLAKIA, A. Measuring fiscal performance of states: an alternative approach. **Economic and Political Weekly**, v. 40, n. 31, p. 3421-3428, 2005.

EBBEN, J. J.; JOHNSON, A. C. Efficiency, Flexibility, or Both? Evidence Linking Strategy to Performance in Small Firms. **Strategic Management Journal**, v. 26, n. 13, p. 1249-59, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Graduação**: Reconhecimento. 2020. Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/graduacao/>>. Acesso em 23 abr. 2020.

GALUNICK, C.; EISENHARDT, K. M. Architectural Innovation and Modular Corporate Forms. **The Academy of Management Journal**, n. 44, v. 6, 2001.

GERTH, H. H.; MILLS, C. W. **Ensaio de sociologia**. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC. 2002.

GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 2, p. 303-323, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 abr. 2020.

HAGEN, T. P.; VABO, S. I. Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: panel data analyses of Norwegian local governments, 1991-1998. **European Journal of Political Research**, v. 44, n. 1, p. 43-64, 2005.

HASMATH, R.; TEETS, J. C.; LEWIS, O. A. The innovative personality? Policy making and experimentation in an authoritarian bureaucracy. **Public Administration and Development**. 2019.

HECKSCHER, C. Defining the post-bureaucratic type. In: HECKSCHER, C.; Donnellon A. **The Post-Bureaucratic Organization**: New Perspectives in Organizational Change. Thousand Oaks, C.A.: Sage, 1994, p. 20-51.

HENDRICK, R. Assessing and measuring the fiscal health of local governments: focus on Chicago suburban municipalities. **Urban Affairs Review**, v. 40, n. 1, 2004, p. 78-114.

HOLLAND, M. Fiscal crisis in Brazil: causes and remedy. **Brazil. J. Polit. Econ.**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 88-107, mar. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572019000100088&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 abr. 2020.

HUEB, H. Em Busca do Equilíbrio Federativo: o teto de crescimento de gastos da LC 156/2016 e a crise fiscal dos estados-membros. **Publicações da Escola da AGU**. Brasília, v. 10, n. 4, out./dez. 2018, p. 23-38.

JOSSERAND, E.; TEO, S.; CLEGG, S. From bureaucratic to post-bureaucratic: the difficulties of transition. **Journal of Organizational Change Management**, v. 19, n. 1, 2006, p. 54-64.

KALLEBERG, A. L. Organizing Flexibly: The Flexible Firm in a New Century. **British Journal of Industrial Relations**, v. 39, n. 4, 2002, p. 479–504.

KOBLITZ, A. **Simon e Racionalidade Limitada**. Economia e Desenvolvimento, vol. 7, no. 2, julho/dezembro, 2008. p. 251-285.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, C. K. S.; PERES, U. D. Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, Luseni M. C. (Org.). **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: Ipea, v. 1, 2010, p. 213-248.

LU, Y.; RAMAMURTHY, K. Understanding the Link Between Information Technology Capability and Organizational Agility: An Empirical Examination, **MIS Quarterly**, 2011, p. 931-954.

MEDEIROS, P. H. R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 13, n. 37, 2006, p. 143-160. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302006000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 abr. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado (TCE). **Instrução Normativa nº 05/2001**. Altera e revoga dispositivos da Instrução n. 1/2001 e dá outras providências. Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/img/legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/in0501.htm>>. Acesso em 06 abr. 2020.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. **Relatórios consolidados do Estado e Balanço de 2019**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/documentos/2019/02-Balano-2019-Volume-01-Relatrio-Consolidados-do-Estado.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

NADKARNI, S.; BARR, P. S. Environmental context, managerial cognition, and strategic action: an integrated view. **Strategic Management Journal**, v. 29, n. 13, jun. 2008, p. 1395-1427.

OLIVEIRA, G. A. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 2, p. 47-74, 1970.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Rev. Adm. Pública** [online]. vol. 45, n. 5, jun. 2011, 1395-1424.

PAULA, A. P. P. Administração Pública Gerencial e Construção Democrática no Brasil: Uma abordagem crítica. In: ENANPAD, 25, 2001, Campinas. **Anais eletrônicos** [...] Campinas: ANPAD, 2001.

SICSU, J. Brasil: é uma depressão, não foi apenas uma recessão. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, jun. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482019000100205&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SILVEIRA, V. N. S. Racionalidade e organização: as múltiplas faces do enigma. **Rev. Adm. Contemp.**, Curitiba, v. 12, n. 4, abr. 2008, p. 1107-1130. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-6552008000400010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 abr. 2020.

SIMON, H. A. A Behavioral Model of Rational Choice. **Quartely Journal of Economics**, vol. 69, no. 1, p. 99-118, fev. 1955.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro: FGV, 1965.

SPENCER, R.; BARROS, M. **Razão e racionalidade: ensaios de filosofia**. São Paulo: TA Queiroz, 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS (Rondônia). **O estado do bem-estar social, os Tribunais de Contas e a boa governança pública**. Organizadores: COIMBRA, W. C. S.; OLIVEIRA FILHO, R. Porto Velho: TCE-RO, 2019. 240 p.

VASCONCELOS, F. C. Racionalidade, Autoridade e Burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. In: ENEO, 2002, Recife. **Anais eletrônicos** [...]. Recife: ANPAD, 2002.

VASCONCELOS, I. F. F. G. de; *et al.* Organizações pós-burocráticas e resiliência organizacional: a institucionalização de formas de comunicação mais substantivas nas relações de trabalho. **Cad. EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. spe, p. 377-389, set. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167939512017000700377&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 maio 2020.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1946.

WEBER, M. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma Construção do Tipo Ideal. In: CAMPOS, E. (organização e tradução). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro, Zahar Editôres, 1966.