

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

EVELYN NUNES DE MELO FRANZEN

**O uso da Inteligência Artificial na burocracia governamental sob o
enfoque da Ética das Virtudes**

FLORIANÓPOLIS

2024

EVELYN NUNES DE MELO FRANZEN

**O uso da Inteligência Artificial na burocracia governamental sob o enfoque da
Ética das Virtudes**

Dissertação apresentada ao curso de
Mestrado Acadêmico em Administração
pelo Programa de Pós-Graduação em
Administração – PPGA, do Centro de
Ciências da Administração e
Socioeconômicas – ESAG, da
Universidade do Estado de Santa Catarina
– UDESC.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Custódio
Serafim.

Coorientador: Prof. Dr. Marcello Beckert
Zappellini.

FLORIANÓPOLIS

2024

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Universitária Udesc,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Franzen, Évelyn Nunes de Melo
O uso da Inteligência Artificial na burocracia
governamental sob o enfoque da Ética das Virtudes / Évelyn
Nunes de Melo Franzen. -- 2024.
78 p.

Orientador: Mauricio Custódio Serafim
Coorientador: Marcello Beckert Zappellini
Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de
Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e
Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação em
Administração, Florianópolis, 2024.

1. Burocracia. 2. Desburocratização. 3. Ética das Virtudes.
4. Inteligência Artificial. I. Custódio Serafim, Mauricio . II.
Beckert Zappellini , Marcello . III. Universidade do Estado de
Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e
Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação em
Administração. IV. Título.

EVELYN NUNES DE MELO FRANZEN

**O uso da Inteligência Artificial na burocracia governamental sob o enfoque da
Ética das Virtudes**

Dissertação apresentada ao curso de
Mestrado Acadêmico em Administração
pelo Programa de Pós-Graduação em
Administração – PPGA, do Centro de
Ciências da Administração e
Socioeconômicas – ESAG, da
Universidade do Estado de Santa Catarina
– UDESC.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mauricio Custódio Serafim
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

Prof. Dr. Marcello Beckert Zappellini
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. Dr. Adriano de Carvalho Paranaíba
Instituto Federal de Goiás - IFG

Florianópolis, julho de 2024.

Dedicado à
Maria Alessandra, Lúcio, Jaqueline, Sebastião, Fernando e Marcos.
Com amor.
A Deus.
À minha avó, Maria Antonieta.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade de viver, trabalhar e estudar. A Ele, pois, suplico para derramar sobre as trevas da minha inteligência um raio da Sua claridade.

À minha querida filha, por me presentear diariamente com seu sorriso.

Ao meu marido, pelo companheirismo, amor e paciência durante a minha longa e incessante jornada acadêmica.

Aos meus pais, que me apoiaram incondicionalmente durante toda a vida.

Ao meu irmão, que sempre muito me alegra.

Ao professor orientador Maurício Custódio Serafim pela confiança, amizade e pelo qual devo o início da minha trajetória acadêmica.

Ao professor Marcello Beckert Zappellini pela coorientação, pela inestimável amizade, pelas conversas sobre os austríacos e por compartilhar seu gosto musical refinado.

Ao membro externo da banca, Adriano de Carvalho Paranaíba, que logo prontificou-se a participar deste momento.

Ao bolsista voluntário do *AdmEthics* Victor P. Oliveira pela prestatividade e amizade.

A todos meus colegas do grupo de pesquisa *AdmEthics*, em especial acolhimento da Ana Luíze Corrêa Bertoni, da Elize Jacinto Matos, do Guilherme Aleandro Campestrini e do Nicolas Rufino dos Santos.

Aos meus colegas de mestrado acadêmico, especialmente à Renata Biana da Silva.

À Silvia Maria Knabben Corrêa Zappellini pela valorosa amizade.

À Direção de Pesquisa e Pós-Graduação da UDESC/ESAG.

A todos os meus amigos que partilham do *idem vele*, *idem nolle* e estão presentes em meu coração.

“Dotado de una capacidad de trabajo fabulosa, Mirabeau era un organizador nato. Donde llegaba ponía orden, síntoma supremo del gran político. Ponía orden en el buen sentido de la palabra, que excluye como ingredientes normales policía y bayonetas. Orden no es una presión que desde fuera se ejerce sobre la sociedad, sino un equilibrio que se suscita en su interior.”

Mirabeau o el Político - José Ortega y Gasset

“Nada mais perigoso para o estado que o indivíduo, que a consciência de ser indivíduo, de ser pessoa”.

Mário Ferreira dos Santos

“Tu ne cede malis sed contra audentior ito”.

Ludwig von Mises

RESUMO

Embora necessário ao funcionamento do estado, o modelo burocrático tem diversas limitações, seja por dissociar-se da política, elemento inerente à vida humana, seja por limitar o espaço de desenvolvimento moral. Apesar disso, o debate acerca dos excessos da burocracia muitas vezes restringe-se aos entraves colocados na via cotidiana, sendo a desburocratização apontada como a solução para simplificar processos. No entanto, não basta a mera simplificação de procedimentos, é necessário a diminuição do controle governamental sobre a sociedade para que o indivíduo tenha mais autonomia e liberdade. Essa atuação do indivíduo livre, ou seja, fora de uma esfera de coerção, permite que ele desenvolva suas virtudes. Na ótica da Ética das Virtudes (EV), um ato virtuoso é aquele executado pelo indivíduo de forma voluntária e não imposta, fazendo com que analise a situação circunstancialmente e sinta culpa ou orgulho pela decisão tomada. Nessa toada, a Inteligência Artificial (IA) aparece como uma das possibilidades para a desburocratização da administração pública. Todavia, em termos de desburocratização, de nada adiantaria simplificar os procedimentos se for para aumentar o controle estatal. Esta dissertação, portanto, tem como objetivo investigar como a EV pode contribuir para compreender os efeitos da IA sobre a burocracia governamental. No tocante aos procedimentos metodológicos, caracteriza-se por ser uma pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, com caráter exploratório e descritivo, baseada na análise e interpretação dos dados coletados, a fim de estabelecer uma relação entre teorias distintas e trazer uma reflexão filosófica sobre o tema. A primeira seção busca apresentar a teoria burocrática e os seus desdobramentos; a segunda pretende explorar a relação entre a EV e a liberdade de ação, visando compreender as faces da ética que se interseccionam com a burocracia e com a IA; já a terceira traz um panorama de como as organizações governamentais vêm utilizando a IA. E, por fim, são apresentadas as principais conclusões do estudo, as quais indicam que a desburocratização nem sempre coincide com a simplificação de procedimentos, que há uma forte tendência em regulamentar as novas ferramentas de IA e acerca da importância em resgatar-se a EV na vida em sociedade.

Palavras-chave: Burocracia; Desburocratização; Ética das Virtudes, Inteligência Artificial.

ABSTRACT

Although necessary for the functioning of the state, the bureaucratic model has several limitations, whether by dissociating itself from politics, an element inherent to human life, or by limiting the space for moral development. Despite this, the debate on the excesses of bureaucracy often focuses only on the obstacles placed in the daily routine, with deregulation and red tape reduction being pointed out as the solution to simplify processes. However, mere simplification of procedures is not enough; it is necessary to reduce government control over society so that individuals have more autonomy and freedom. This action of the free individual, in other words, outside a sphere of coercion, allows him to develop his virtues. From the perspective of Virtue Ethics (VE), a virtuous act is one performed voluntarily by the individual and not imposed, making them analyze the situation circumstantially and feel either guilt or pride for the decision made. In this context, Artificial Intelligence (AI) emerges as one potential solution for reducing bureaucracy in public administration. Even so, in terms of deregulation, it would be pointless to simplify procedures if they increase state control. Therefore, this dissertation aims to investigate how VE can contribute to understanding the effects of AI on government bureaucracy. Regarding the methodological procedures, it is characterized as a literature-based research with a qualitative, exploratory and descriptive approach, based on the analysis and interpretation of the data collected to establish a relationship between different theories and provide a philosophical reflection on the topic. The first section outlines bureaucratic theory and its developments; the second aims to explore the relationship between VE and freedom of action, aiming to understand the aspects of ethics that intersect with bureaucracy and AI; the third provides an overview of how government organizations are using AI. Finally, the main conclusions of the study are presented, indicating that reducing bureaucracy does not always coincide with the simplification of procedures, that there is a strong tendency to regulate new AI tools, and emphasizes the importance of restoring VE in social life.

Keywords: Bureaucracy; Bureaucracy reduction; Virtue Ethics; Artificial Intelligence.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Objetivos	14
1.2 Problema de pesquisa	14
1.3 Pressupostos.....	14
1.4 Justificativas	15
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	18
3 BUROCRACIA E O FENÔMENO DA DESBUROCRATIZAÇÃO.....	21
3.1 Burocracia no Brasil	27
3.2 Críticas à burocracia	31
4.1 Responsabilidade na Ética das Virtudes e a <i>Phronesis</i>	42
4.2 Ética e burocracia.....	47
4.3 Ética e Inteligência Artificial (IA)	51
5 ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS E A IA	56
5.1 Inteligência Artificial (IA)	57
5.2 Papel da IA no governo	59
6 CONCLUSÕES	67
7 REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

A burocracia pode ser criticada sob diversos aspectos, desde os entraves do cotidiano colocados pelo poder público às intenções políticas de cunho totalitário visando impedir a realização das liberdades humanas (Mises, 2018). Facilmente relaciona-se desburocratização com a simplificação de procedimentos, como se ambos os termos fossem sinônimos. Embora a diferença seja sutil, há um ponto que os difere. A expressão desburocratizar ganhou popularidade no Brasil em 1979, com o Ministério da Desburocratização sob a gerência do ministro extraordinário Hélio Beltrão, cujos esforços à época culminaram, dentre outros, no Estatuto das Microempresas e nos Juizados Especiais (Wahrlich, 1984). A intenção do ministro era dar mais poder ao indivíduo, partindo dos pressupostos de que não há controle capaz de impedir fraudes e de que as decisões políticas são necessárias (Beltrão, 1984). Nessa toada, a desburocratização tem um sentido além da mera simplificação de procedimentos, impactando a sociedade ao garantir maior liberdade de ação aos cidadãos.

Embora a burocracia possa existir em diversos tipos de organizações, há grande influência nas organizações governamentais, pois para garantir sua sobrevivência é necessário manter um ordenamento legal que institua relações de autoridade e formas de coerção (Weber, 1982). O grau da burocracia estatal confere maior ou menor interferência do governo na vida dos cidadãos, podendo garantir um espaço amplo ou limitado para o exercício das liberdades individuais. O modelo burocrático limita as escolhas porque é projetado para colocar o indivíduo num enquadramento legal previamente instituído com intuito de afastar toda a subjetividade. Assim, ao focar apenas na racionalidade instrumental, rejeitando a racionalidade substantiva, a burocracia desconsidera valores inerentes à vida humana (Guerreiro Ramos, 1966). Não são poucas, portanto, as vezes que o agente é colocado num dilema, o qual o burocrata ou segue rigidamente às normas ou perde seu emprego.

A presunção ideológica de que o homem não tem discernimento para tomar autonomamente suas próprias decisões, valendo-se dessa justificativa para estabelecer controle governamental, pode culminar no baixo cultivo das virtudes. A prática virtuosa é somente adquirida através da repetição e do livre exercício de

perceber, deliberar, decidir, agir e experimentar emoções. A ética, mais especificamente, a virtude da *phronesis*, requer ação para concretizar-se e obter a excelência humana. O hábito, então, é constituído a partir da repetição de ações voluntárias e virtuosas, as quais demandam tempo e liberdade para serem praticadas e fortalecidas (Sison e Ferrero, 2015). A desconfiança nos indivíduos e as tentativas de controle estatal fragilizam a vida em sociedade porque as escolhas previamente estabelecidas no modelo burocrático e as restrições à liberdade tornam-se incompatíveis com o exercício das virtudes.

As sociedades ocidentais passam por um processo de ampliação do aparato burocrático da administração pública e de excessiva produção de normas específicas (Paz, 2020). Parte-se da concepção de que, em nome de uma suposta proteção ao estado¹, não devem ser tomados como regra processos repetitivos, lentos, com desperdícios e não orientados para resultados. Em consonância com o artigo 1º da Lei 13.726/2018, o ente estatal não deveria exigir formalidades desnecessárias, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude (Brasil, 2018). Em que pese a definição legal contida nos dispositivos da Lei 13.726/2018 assemelhe definir o que é desburocratização, acredita-se que há uma lacuna nessa concepção legal, pois não basta que os procedimentos sejam simplificados, mas que diminuam o controle estatal sobre os indivíduos.

O excesso de burocracia, decorrente de um modelo burocrático inoperante e indiferente às necessidades dos indivíduos, intitula-se *red tape*, cuja origem remete-se às fitas vermelhas utilizadas pelos ingleses para atar documentos legais (Denhardt, 2011). Partindo da premissa de que desburocratizar uma organização estatal é delimitar seu controle sobre a sociedade, garantindo maior liberdade de ação aos indivíduos, é questionado se a simplificação de maneira isolada implica desburocratização. O contexto dessa indagação dá-se na inserção do uso da inteligência artificial (IA) na administração pública para simplificar procedimentos e,

¹ Apesar da norma culta sugerir a grafia “Estado” optou-se por escrever a palavra com letra minúscula para não dar condição de divindade ao ente estatal. Tal concepção também foi adotada nas publicações do Instituto Mises Brasil. A justificativa de que a vogal maiúscula teria como objetivo diferenciar os sentidos de “condição” ou “divisão territorial” parece não convencer, pois são raros os vocábulos que somente possuem um único significado, cabendo ao contexto permitir a compreensão e diferenciação dos termos. Se povo, liberdade e sociedade são escritos em letra minúscula, o estado não está acima de nenhum deles para ser escrito com letra maiúscula. Desse modo, tal escrita proposital é uma singela contribuição para demolir a imagem de que o estado está acima dos indivíduos.

com isso, culminar no aumento do controle burocrático. Assim, pretende-se investigar se o uso da IA pelo governo, mesmo descomplicando procedimentos e reduzindo formalidades, contribui para a burocratização governamental, indo ao encontro da crítica de Mises (2018) à burocracia como ferramenta de dominação.

No campo da administração pública, nos últimos anos, há um crescente uso de inteligência artificial voltado ao aumento da eficiência governamental, à ampliação do controle estatal e à facilitação na tomada de decisões (Azevedo, Albino e De Figueiredo, 2022). A IA tem impactado diversos setores da sociedade com a sua capacidade algorítmica de assumir atividades humanas voltadas à realização de tarefas cognitivas, tais como planejamento, tomada de decisão, resolução de problemas e reconhecimento facial. O avanço de modelos gerativos de linguagem como o *chat GPT*, capaz de gerar virtualmente textos indistinguíveis da escrita humana, tem tornado a IA cada vez mais presente no dia a dia (Coeckelbergh, 2024).

Além das vantagens da IA, como a possibilidade de acessar grandes volumes de dados obtendo resultados precisos e as altas capacidades de processamento de informações, inúmeros desafios surgem com o seu uso e desenvolvimento (Coeckelbergh, 2024). A forma como os governos utilizam a inteligência artificial é uma delas, Bullock (2019) aponta que a IA possui uma natureza de uso duplo, ou seja, tem potencial para ser utilizada tanto para promover objetivos nobres quanto devastadores. Propõe-se, portanto, uma reflexão filosófica a partir do aprofundamento das teorias da burocracia, sob a perspectiva da Ética das Virtudes para dissociar os conceitos de simplificação e desburocratização. Posteriormente serão analisadas as publicações científicas do uso da IA no governo para verificar se a simplificação oriunda de inteligência artificial aumenta o controle social, implicando no fortalecimento da burocracia.

1.1 Objetivos

A dissertação tem como objetivo geral **investigar como a Ética das Virtudes (EV) pode contribuir para compreender os efeitos da Inteligência Artificial (IA) sobre a burocracia governamental.**

Para alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Explorar a teoria da burocracia e as suas críticas;
- b) Investigar o conceito de desburocratização;
- c) Estabelecer uma relação entre burocracia e liberdade, sob a ótica da Ética das Virtudes (EV);
- d) Identificar o uso da Inteligência Artificial (IA) pelas organizações governamentais.

1.2 Problema de pesquisa

Para responder o problema central da pesquisa, isto é, **verificar se o uso da IA pelas organizações governamentais, apesar de simplificar procedimentos e reduzir formalidades, contribui para o fortalecimento da burocracia estatal**, estrutura-se o estudo a partir da compreensão de conceitos para chegar a uma conclusão através da lógica. A metodologia utilizada para atingir o objetivo do trabalho está detalhada no capítulo 2.

1.3 Pressupostos

Os pressupostos suscitados para tentar deslindar o problema de pesquisa servirão como ponto de partida para a reflexão sobre a essência da ação, quais são:

- a) Apesar da IA automatizar e simplificar procedimentos, ela aumenta o controle estatal;
- b) O uso da IA aumenta a eficiência burocrática ao reduzir o *red tape*;
- c) Desburocratizar uma organização pública é diminuir o controle estatal sobre a sociedade, garantindo maior liberdade de ação aos indivíduos.

1.4 Justificativas

Para deslindar as questões suscitadas, procura-se um amparo na Ética das Virtudes (EV), de matriz aristotélico-tomista, indo ao encontro dos objetivos do Grupo de Pesquisa Ética, Virtudes e Dilemas Morais na Administração – *AdmEthics*, vinculado à ESAG/UDESC, de forma a compreender o papel das virtudes no fenômeno burocrático, a noção da natureza humana, a *eudaimonia* como fim último (*telos*) das ações voltadas ao bem comum e a prudência (*phronesis*) como sabedoria prática para as ações circunstanciadas. À vista disso, admite-se que a EV pode contribuir para o aprimoramento dos atos morais ao levar em consideração os seguintes fatores envolvidos na ação: princípios, leis e regras, consequências e intenção.

Tal pesquisa permear-se-á pela Escola Austríaca por oferecer uma fundamentação teórica integrada a outros setores da sociedade e por sua característica humanista, o qual permite analisar as ações econômicas de forma ambientada “com as demais atividades sociais de natureza política, jurídica, psicológica, histórica, antropológica, ética e cultural, ao amparo da filosofia e no bojo de uma teoria geral da ação humana” (Iorio, 2011, p.13). Assim, ao rejeitar o *homo economicus* e não dissociar o homem de sua natureza humana, a Escola Austríaca converge com a concepção de valor subjetivo do “homem parentético”, termo cunhado pelo sociólogo brasileiro Alberto Guerreiro Ramos, norteador do grupo de pesquisa *AdmEthics*, quando descreve o indivíduo voltado ao sentido da vida e à liberdade (Guerreiro Ramos, 1984).

Este trabalho tem como ponto de partida o interesse da autora numa administração pública simplificada e sua paixão pelo conceito de liberdade. Graduada

nos cursos de Direito e Administração Pública, ao tomar conhecimento da Escola Austríaca, debruçou-se nas teorias dos chamados austríacos para responder seus anseios sobre a sociedade, encontrando na figura de Ludwig von Mises um entusiasmo para seguir convicta defendendo a liberdade. A filosofia também é uma de suas paixões e, por isso, há um desejo em compreender o fenômeno da desburocratização não apenas pelos resultados, mas através de uma fundamentação filosófica racional. As respostas com sustento filosófico foram encontradas no realismo aristotélico da Ética de Virtudes e na Escola Austríaca, especialmente na percepção de Mises no livro *Ação Humana*.

O tema escolhido parte de seu desejo em adentrar aos estudos sobre a desburocratização e da intuição de que apenas simplificar procedimentos não é sinônimo de desburocratizar a administração pública. Para o filósofo Mário Ferreira dos Santos (1963), a intuição está estritamente ligada à razão, valendo-se da captação imediata dos aspectos fenomênicos do objeto e da penetração na sua singularidade, tal qual o *insight* da autora. Este trabalho também é uma forma de reconhecer a dedicação do ex-ministro extraordinário da desburocratização Hélio Beltrão, cujos esforços para desburocratizar o Brasil estampavam sua postura em defesa aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; estendendo a política ao cotidiano dos homens comuns, a fim de protegê-los dos “abusos da burocracia, garantindo o respeito à sua dignidade e aos seus direitos, diariamente negados na humilhação das filas, na tortura das longas esperas, na indiferença e na frieza dos balcões e dos guichês” (Beltrão, 1984, p. 8).

Mises (2021) aponta que há um desejo humano em diminuir o seu desconforto tanto quanto for possível. Nesse sentido, a IA pode ser uma aliada do homem e desempenhar um papel útil nos processos de tomada de decisões, por exemplo, oferecendo resultados a partir de análises estatísticas extensas (Coeckelbergh, 2024). Entretanto, Ahmad *et al* (2023) chamam atenção para os riscos da IA ao reduzir as capacidades cognitivas humanas em decorrência da progressiva transferência dessas habilidades à máquina. Já Coeckelbergh (2024) alerta que pode ocorrer enviesamento das bases de dados utilizadas para treinar os modelos e, com isso, a máquina assumir uma imparcialidade. Para Polo (2002), a cibernética é uma ciência positiva e destinada a ter um valor operacional; isso significa que as máquinas podem servir aos homens, mas não podem ser responsabilizadas pelas tomadas de decisões. O debate acerca

dos limites da IA é vasto. Este trabalho, no entanto, voltar-se-á à relação da IA com o ente estatal.

O crescente uso da inteligência artificial nas organizações públicas carrega uma expectativa de facilitar a vida dos cidadãos. Governos de diversos países têm utilizado a IA com diversos objetivos, desde fomentar a inovação na economia (Mikhaylov *et al*, 2018) ao estabelecimento do controle social (Azevedo, Albino e De Figueiredo, 2022). Weber (1978) dá um indício sobre a importância da tecnologia para reforçar as organizações burocráticas ao apontar que o conhecimento técnico pode ser desenvolvido a partir de soluções tecnológicas. Tanto no Brasil quanto em outros países a IA vem sendo utilizada para melhorar a eficiência do setor público (Azevedo, Albino e De Figueiredo, 2022). Todavia, esse desembaraço procedimental pode ter um caráter apenas instrumental e, ao invés da IA desburocratizar a administração pública, culminar no fortalecimento do sistema burocrático e no aumento do controle estatal. Há, portanto, indícios de que a IA aumente a eficiência burocrática ao reduzir o *red tape*.

Cabe destacar que na perspectiva deste trabalho a IA foi observada como um instrumento neutro, sem ser boa ou má em si, mas como um meio para atingir determinados objetivos. No entanto, chegou-se à conclusão de que nenhuma técnica é neutra, pois não é possível dissociá-la do ser humano e destituí-la de virtudes. Esta dissertação, de caráter teórico, propõe-se trazer reflexões filosóficas ao buscar relacionar a desburocratização com a liberdade e a *phronesis*, pois é por meio da prática que o homem exerce a ética. Além de explorar o uso da inteligência artificial pelo governo, identificando como a IA pode aprimorar o controle social. Ou seja, acredita-se que restaria frustrada a simplificação de um procedimento para fortalecer a eficiência burocrática porque tornaria o homem menos livre.

Com os resultados, pretende-se demonstrar aos defensores da desburocratização que diminuir a burocracia não consiste apenas em descomplicação procedimental, sendo necessário um olhar sobre o objetivo das ferramentas utilizadas para a simplificação, a fim de identificar se efetivamente garantiram maior liberdade aos cidadãos, haja vista que a simplificação pode ocorrer justamente para aumentar o controle do estado sobre o povo.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para garantir maior flexibilidade metodológica, ao considerar o caráter incipiente da inteligência artificial nas organizações governamentais, adota-se uma abordagem qualitativa. Dessa maneira, os objetivos propostos e o objeto estudado serão mais bem acomodados, uma vez que a pesquisa contará com dados não estruturados e tem caráter exploratório (Bryman, 2004). Ao buscar compreender o fenômeno da desburocratização e sua relação com a ética das virtudes e a inteligência artificial, parte-se da análise teórica e da lógica para identificar se os pressupostos fazem sentido e impactam o mundo da pesquisa.

Além da relevância e atualidade do tema, cabe salientar o desejo pessoal da pesquisadora em satisfazer essas questões, indo ao encontro da concepção de Bryman (2004), Cresswell (2007) e Gray (2012) de que, numa pesquisa qualitativa, o pesquisador faz diferença e não é possível desconsiderar a sua trajetória, os seus conhecimentos previamente acumulados, as suas preferências e pontos de vista. O propósito da pesquisa é predominante exploratório, pois visa produzir novos conhecimentos ao buscar a relação entre a burocracia e o controle social do indivíduo, através do uso da IA pelo governo. O trabalho propõe-se, então, a levantar o conhecimento teórico necessário para a construção de uma relação entre a desburocratização, a ética da virtude e a inteligência artificial. Ainda, tem um caráter descritivo, pois busca descrever os fenômenos relacionados ao tema e interpretar as suas causas (Severino, 2017).

A dissertação vale-se do método de pesquisa bibliográfico para estudar a teoria e aprimorar conceitos, adentrando na literatura já existente e reconhecendo campos pertinentes à investigação através do exame das bases, do desenvolvimento histórico do campo e das tendências teóricas e empíricas (Kamler e Thomson, 2015). A pesquisa bibliográfica, delimitada aos artigos científicos e à literatura, será norteadada por três eixos que serão interrelacionados: a) Burocracia; b) Ética das Virtudes c) Inteligência Artificial. Com este trabalho, pretende-se fazer uma varredura nas dimensões propostas e estender o conhecimento existente, funcionando como um guia útil aos demais pesquisadores que venham testar empiricamente as relações ora propostas (Whetten, 2003). Os procedimentos técnicos utilizados para a coleta de dados foram a revisão de literatura e a busca sistematizada. Já os métodos utilizados

para analisar e interpretar os dados foram a análise temática e a interpretação amparada pela lógica.

A elaboração da revisão de literatura sobre a burocracia e a ética das virtudes partiu da cosmovisão da autora e foi desenvolvida a partir de dados eminentemente secundários, como livros de referência e artigos científicos sobre o tema, os quais foram avaliados, interpretados e sintetizados (Aveyard, 2007). Incluiu-se em seu escopo os livros seminais sobre a burocracia de Weber e de von Mises, e os neo-aristotélicos que tratam da ética, buscando abrir todo o material relevante na área para orientar o desenvolvimento da problemática. Assim, os capítulos 3 e 4 partiram de livros e artigos selecionados pela autora doravante autores clássicos e seus sucessores para dar sustentação aos argumentos.

Já os artigos científicos que tratam da relação do governo com a IA foram coletados em junho de 2024 através de busca sistematizada nas bases SCOPUS, WEB OF SCIENCE (coleção principal) e EBSCO (*Business Source Complete*) nos campos “título do artigo”, “resumo” e “palavras-chave” relacionando os assuntos abaixo desde o ano de 2020:

- a) Assunto 1: “Inteligência artificial” OR “Artificial intelligence” OR “artificial intelligence (AI)” ;
- b) Assunto 2: “burocracia” OR “bureaucracy” OR “desburocratização” OR “debureaucratization” OR “algorithmic bureaucracy” OR “burocracia algorítmica”;
- c) Assunto 3: “serviço público” OR “setor público” OR “public service” OR “public sector” OR “administração pública” OR “public administration” OR “E-government” OR “digital government” OR “governo eletrônico” OR “governo digital”.

Desse modo, o capítulo 5 foi elaborado a partir da assimilação de conteúdos referentes aos eixos “a) Burocracia” e “c) Inteligência Artificial” para identificar como a

academia vem tratando do uso da IA pelo governo. Foram encontrados 18 artigos na SCOPUS, 17 artigos na WEB OF SCIENCE e 9 artigos na EBSCO (*Business Source Complete*). A pesquisa abrangeu o horizonte temporal de quatro anos e meio e os parâmetros de pesquisa foram estabelecidos através de uma sondagem dos termos da área. Os resumos dos trabalhos encontrados foram lidos a fim de verificar a possibilidade de enquadrarem-se no objetivo desta dissertação, os estudos que não se delimitaram no escopo ora apresentado foram eliminados.

Para a compreensão e interpretação dos dados coletados, recorreu-se ao método de análise temática proposto por Braun e Clarke (2006, 2013), cujos dados foram fichados, revisados e classificados em estratos relevantes para o desenvolvimento do trabalho, possibilitando a sistematização da discussão teórica e a interpretação com base na literatura da área. Parte-se, portanto, de teorias já existentes para examinar o debate proposto e traçar uma relação entre os eixos apresentados, estabelecendo uma conexão entre teorias aparentemente desconexas, tais como a desburocratização e a virtude da *phronesis*, e a IA e a burocratização estatal.

Em termos epistemológicos, sustentando a interpretação lógica, este trabalho pauta-se no realismo aristotélico, destacando a vontade humana e a razão (Aristóteles, 1973) e na praxeologia *misesiana* como a ciência da ação humana, voltada às proposições auto evidentes, plenas, claras e presentes em toda mente humana, que deve ser estudada diferente da forma do mundo físico (Mises, 2021).

É apresentado um quadro (1) abaixo com a síntese dos procedimentos metodológicos da dissertação.

Quadro 1: Síntese dos procedimentos metodológicos

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS				
ABORDAGEM	MÉTODO	PROPÓSITO	MÉTODOS DE COLETA	MÉTODOS DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO
Qualitativa	Pesquisa bibliográfica	Exploratório e descritivo	Busca sistematizada e revisão de literatura	Análise temática e interpretação dos dados

Fonte: elaboração do autor, 2023.

3 BUROCRACIA E O FENÔMENO DA DESBUROCRATIZAÇÃO

Os indivíduos estão constantemente cercados pela burocracia e, para maioria deles, seu significado está relacionado aos entraves colocados pelo poder público. Tal concepção pejorativa foi assimilada por Mises (2018); afinal, ninguém gostaria de ser chamado de burocrata nem que os seus métodos fossem considerados burocráticos, apesar de considerá-la necessária ao aparato governamental. Se, no princípio, o objetivo da burocracia era proteger o estado, parece ter causado um efeito adverso, afastando o poder público da população e agraciando uma minoria com privilégios. Conforme Santos (1962), burocratizar a humanidade é aumentar as dificuldades humanas ao invés de resolvê-las. Dessa maneira, ao tornar a administração pública complexa e centralizada, o aparato burocrático afasta o homem comum da esfera pública, requerendo, por exemplo, que entenda como funciona o sistema tributário, a previdência social e o orçamento público, ou seja, conhecimentos especializados que normalmente estão fora do alcance de quem não atua nessas áreas.

Foi o sociólogo alemão Max Weber que, através da descrição de um modelo ideal, concedeu à burocracia *status* de requisito necessário para a sobrevivência de sistemas sociais relativamente avançados. A administração burocrática no modelo weberiano tem como ponto central a dominação baseada no saber; sendo a superioridade oriunda do conhecimento técnico especializado a fonte do êxito organizacional (Guerreiro Ramos, 1966). Para Weber (1978), a racionalidade burocrática é a única alternativa capaz de atender às necessidades da massa e de dominá-la, pois somente ela seria capaz de garantir igualdade de condições em uma perspectiva formal e técnica. Assim, “o tipo monocrático de burocracia — é capaz, numa perspectiva puramente técnica, de atingir o mais alto grau de eficiência e neste sentido é, formalmente, o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos” (Weber, 1978, p.24).

Segundo Cordeiro (2017), o modelo burocrático é cabível em qualquer forma de coletividade, desde a administração pública às empresas ou partidos políticos, sendo nas organizações onde encontra sua forma mais tangível. Mises (2010) aponta que o único método adequado para gerir o estado é o burocrático, pois assim como o governo é necessário, a burocracia seria a única opção onde o cálculo econômico não é aplicável. Para Weber (1978), no entanto, a administração burocrática é admissível

com igual facilidade em diversos setores devido a sua possibilidade formal de padronização e de aplicação às espécies de tarefas administrativas, desde que atue sob formas específicas, isto é, sob um ordenamento legal que estabeleça relações de autoridade e institua formas de coerção. Já Faoro (2001) percebe a burocracia como um aparelhamento neutro que pode emergir em qualquer tipo de estado e sob qualquer forma de poder. Guerreiro Ramos (1966) ressalta que os atributos da burocracia são variáveis, ou seja, o grau de impessoalidade e centralização, por exemplo, mudam em função das condições sociais gerais.

Alberto Guerreiro Ramos foi um sociólogo brasileiro que, dentre outros assuntos, debruçou-se a compreender o fenômeno burocrático, atestando que sua complexidade requer uma análise em diversos ângulos. Segundo ele, a burocracia poderia ser um ativo de mudanças sociais sob determinadas condições. Para tanto, o autor faz uma distinção entre os conceitos positivos e negativos da burocracia, sendo aqueles a competência, a previsibilidade e a superioridade técnica e esses a rigidez de comportamentos, o culto às normas abstratas e o parasitismo, além de alertar sobre a utilização da estrutura burocrática como um instrumento legitimador de poder para os grupos dominantes (Guerreiro Ramos, 1966, 1983). Ainda, a forma como o sociólogo aborda as racionalidades instrumental e substantiva também permite fazer um paralelo entre a burocracia e a desburocratização.

Ao ponderar que a burocracia é um assunto complexo, Guerreiro Ramos (1983) afirma que ela não é boa ou má em si, mas um reflexo social de determinado contexto histórico relacionado às estruturas de poder nos estados em que a sociedade civil ainda não está organizada. Mises (2010) também compreende que a gestão burocrática não é um mal por si mesma. A burocracia nessa formulação, portanto, seria uma manifestação do poder estatal, diferindo do modelo weberiano que a concebia como um padrão de eficácia. No campo organizacional, Chiavenato (2010, p. 71) considera a burocracia “uma barreira monolítica às mudanças. Uma camisa-de-força que bloqueia e impede o ajustamento da organização às mudanças ambientais”. Hummel (2008) afirma que os regramentos burocráticos reduzem os seres humanos a pedaços de papel, *bytes* de computador ou peões de estratégia financeira. E, mesmo Weber (1978) alerta para as consequências da dominação burocrática, tais como a tendência à plutocracia e a predominância de um espírito de impessoalidade formalista.

No mecanismo burocrático há uma inversão do princípio da inocência quando se parte do pressuposto que o indivíduo está mentindo e a sua intenção é perversa. Ainda, a confusão entre o público e o privado, origem de toda corrupção administrativa, contribui para o aumento das exigências burocráticas, encarecendo a vida das pessoas que cumprem corretamente os seus deveres (Penna, 1988). Os burocratas, então, veem o homem comum como “uma criança desamparada, necessitando urgentemente de tutela paternal para protegê-lo das artimanhas de um bando de trapaceiros” (Mises, 2010, p. 741). Guerreiro Ramos (1966) aponta que a burocracia é historicamente irreversível e necessária para o funcionamento da sociedade de massas. Hayek (1983) alerta sobre a ineficácia da máquina burocrática e como ela contribui para a diminuição da liberdade. Já Weber (2014) indica que a burocracia garante a superioridade técnica da organização e impede a satisfação de interesses pessoais.

Para o mecanismo burocrático funcionar é necessário alimentar suas engrenagens e, por diversas vezes, a forma sobrepõe-se ao fim. Logo, de nada adiantaria seguir um ritualismo se o objetivo principal não for alcançado (Mannheim, 1962). Osborne e Gaebler (1995) alertam que o aparato burocrático da administração pública ficou tão avolumado, regulando procedimentos e controlando insumos, que os resultados passaram a ser ignorados. De acordo com Popper (1989), a luta contra a pobreza em alguns países originou um estado-providência regido por uma vasta burocratização. Para Karsten e Beckman (2013), são os mais pobres os que mais sofrem com o sistema burocrático, pois o custo adicional gerado pela burocracia encarece significativamente o valor final de qualquer empreendimento ou bem. Segundo Mises (2010, 2018), o aparato burocrático confunde-se com o próprio governo, que detém uma proteção contra a realidade árdua que o restante da sociedade enfrenta. A rigidez burocrática não é compatível com o espírito empreendedor e não são poucas as vezes que departamentos ou órgãos públicos contradizem uns aos outros. Assim, quanto mais burocratizada for a economia de um país, menos escolhas o indivíduo poderá fazer e maior a dificuldade de mudar de profissão ou de passar a empreender em outro ramo, por exemplo.

Há indícios de que, quando os homens renunciam ao hábito de dirigir sua vida e gerir seus problemas, transferindo as decisões a um burocrata, perdem a maestria de escolher quem deveria conduzi-los e tornam-se um povo de servos (Tocqueville,

1998). O aparato burocrático é, pois, criado por uma minoria no poder que acredita ter as melhores soluções para sociedade. Dessa maneira, quando acontece na economia algo que desagrade às instituições burocráticas ou que desperte a ira de um grupo de pressão, novas intervenções, novos controles e novas restrições são feitas (Mises, 2010). Para Friedman (1973), os burocratas são parciais e não têm coragem de ofender um grupo de interesses grande ou influente. Mueller (2023) aponta que a expansão do estado está relacionada ao aumento da burocracia e da alta carga de impostos e taxas, e chama atenção para o totalitarismo tecnocrático, responsável por impulsionar o aumento do estado e frear a economia de mercado.

Em nome de uma suposta proteção ao ente estatal, os burocratas criam leis que afastam as pessoas da esfera pública. Desse modo, além de assegurar a liberdade no plano político, é necessário que ela se estenda ao dia a dia da população. A descentralização dos centros de poder é essencial para o funcionamento da democracia, pois possibilita maior participação e impulsiona a ação política proveniente dos cidadãos e da opinião pública (Tocqueville, 1998). A autonomia local permite aos cidadãos o exercício da liberdade política, capaz de transformar súdito em soberano na administração estatal, indo ao encontro da ideia concebida por Hélio Beltrão no Ministério da Desburocratização para legitimar a atuação cidadã, afinal, o indivíduo não deve ser visto como um ente potencialmente corruptível, mas como um ator fundamental da engrenagem estatal.

A burocracia foi idealizada por Weber (2014) como uma barreira para impedir a satisfação de interesses pessoais. No entanto, a pessoalidade é inerente à vida humana e as regras são criadas por indivíduos com paixões e interesses (Butler, 2015). Ao rechaçar a política, o modelo burocrático desconsidera uma variável intrínseca ao homem, que tem na sua relação indissociável com a *polis*, com vistas ao bem comum, a sua maior realização (Aristóteles, 1973). Segundo Azambuja (2017), a tradição filosófica pauta-se na afirmação de que o homem é um animal naturalmente político dotado de linguagem e razão. Nessa toada, uma das maiores falhas no processo de formulação das políticas públicas é preterir a dimensão política, considerando apenas o viés técnico. Beltrão (1984) afirma que a mudança na administração pública se dá muito mais pela via política porque envolve decisões que modificam a própria estrutura de poder e a forma como ele é exercido dentro da organização, requerendo uma transformação cultural para renunciar o controle estatal

e transferi-lo à periferia da administração ou ao usuário. Destarte, referindo-se à importância das decisões políticas na sociedade, Beltrão (1984) retoma a compreensão aristotélica do *zoon politikon*.

Guerreiro Ramos (1966) compreende a burocracia como o sistema de prestação de serviços que requer alguma coordenação centralizada de atividades e impessoalidade nas relações humanas. Um mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido baseia-se na documentação, na hierarquia funcional e na especialização profissional, atuando com rapidez, previsibilidade, univocidade, oficialidade, continuidade, discricção e uniformidade; os funcionários especializados são subordinados ao exercício dos cargos e às normas abstratas, orientados pelo princípio da competência definida mediante regras, estatutos e regulamentos. Embora tenha as suas características delimitadas, a burocracia não consegue impor suas diretivas à sociedade em geral e não é dotada de uma estrutura homogênea interna, dividindo-se em diversos estratos, desde camadas dirigentes às intermediárias e subalternas.

Para Guerreiro Ramos (1966), o sociólogo Eisenstadt e outros autores weberianos superestimam o papel da burocracia no processo de mudança social, atribuindo-lhe qualidade suficiente para modificar positivamente o curso dos acontecimentos na sociedade. De todo modo, seria inconcebível à Ramos a concretização de uma sociedade destituída de burocracia, primordialmente numa sociedade de massas em que há necessidade de oferecer serviços públicos com considerável organização e envergadura. Todavia, até mesmo Weber (1978) aponta que diversas formas podem existir sem se aproximarem do modelo burocrático, como os órgãos colegiados representativos, as comissões parlamentares e os funcionários honorários.

Segundo Weber (2014), a burocracia é uma barreira para garantir a superioridade técnica da organização e impedir a satisfação de interesses pessoais que se sustenta em seis características fundamentais: a) Autoridade burocrática: setores jurisdicionais estáveis e oficiais pautados pelo princípio de competência da autoridade; b) Hierarquia de funções: funcionários superiores controlam os inferiores; c) Formalidade e estabilidade: tudo documentado de forma escrita por funcionários estáveis que cuidam desse setor dentro da instituição; d) Formação profissional: cargo é administrado de forma especializada; e) Dedicção profissional e rigidez: funcionário

deve demonstrar toda sua capacidade de trabalho com jornada estritamente fixada; f) Conhecimento das normas: funcionário deve ter um saber técnico especializado.

A eficácia social da burocracia é função da estrutura de poder estabelecida (Guerreiro Ramos, 1966). Todo sistema artificial, e a burocracia tal como qual, envolve a desumanização parcial do ser humano para conformação a uma vontade alheia, que constrói e opera o sistema. No modelo burocrático há uma despersonalização, isto é, não há obediência a um indivíduo e sim a uma ordem impessoal, representada por uma autoridade detentora de um cargo. A subordinação é específica no âmbito da competência definida e deve estar em conformidade com as normas, ou seja, os membros do corpo burocrático são sujeitos livres, mas subordinados à autoridade no que tange às obrigações oficiais. Assim, o ocupante do cargo deve agir com racionalidade de modo a anular qualquer apreciação particular. O tipo mais puro do exercício de autoridade legal é aquele com um quadro administrativo burocrático cujo apenas o chefe supremo da organização ocupa uma posição devido à apropriação, à eleição ou à designação para a sucessão (Weber, 1978).

Guerreiro Ramos (1981) descreve o trabalho de Weber em diferenciar a racionalidade instrumental da racionalidade substantiva, sendo a primeira a economia convencional, determinada por uma expectativa de resultados ou fins calculados e a segunda voltada aos valores intrínsecos que independem das expectativas de sucesso constituindo um componente intrínseco do ator humano. A burocracia weberiana e o modelo social de organização formal tornaram-se indispensáveis na condução da sociedade moderna capitalista, cuja racionalidade calculista imanente, baseada nas funções racionais instrumentais, como o cálculo dos resultados e a objetividade, dominam as relações humanas; supostamente deixando de considerar elementos de ordem pessoal, como a autorrealização, o desenvolvimento moral e a reflexão ética. Mannheim (1962) sinaliza que a racionalidade funcional não deve ser abolida do domínio social, ao passo que chama atenção à influência ilimitada do instrumentalismo sobre a vida do homem, pois pode aniquilar as suas qualificações éticas.

Mises (2010) aponta que toda escolha acontece através de uma deliberação racional por parte do agente-homem. Então, em última instância, a decisão é sempre tomada pelo sujeito, tanto que, nem as mais sofisticadas amarras burocráticas impediram a corrupção. Deixar o homem livre dos excessos burocráticos é acreditar

na sua responsabilidade, na sua liberdade e na sua capacidade de agir eticamente. Conforme Beltrão (1981, p. 96), o “documento substancialmente falso costuma ser formalmente mais perfeito que o verdadeiro. As prestações de contas do desonesto também costumam ser impecáveis quanto à forma”. Procura-se, então, demonstrar que o conceito de desburocratização vai além do que simplificar procedimentos: está relacionado à liberdade, à dignidade humana e à garantia da qualidade de cidadão. Esta seção busca apresentar a teoria burocrática e apresentar argumentos a favor da desburocratização.

3.1 Burocracia no Brasil

O modelo burocrático brasileiro apresenta-se como uma alternativa para combater as vantagens indevidas advindas do patrimonialismo e do clientelismo (Bresser-Pereira, 2015). Todavia, em 1808, com a vinda de Dom João VI e a nobreza de Portugal ao Brasil foi necessário criar cargos e dar trabalho aos nobres que aqui se estabeleceram, reforçando o papel do estado brasileiro como propriedade do rei e afastando a compreensão do mecanismo burocrático como uma possível forma de combate ao patrimonialismo (Costa, 2008). Nessa toada, para defender o *status* de altos funcionários criou-se uma série de intermediários, como o chefe de gabinete e o despachante, concebendo “a indústria de dificuldades para vender facilidades” (Penna, 1988, p. 190). Assim, o Brasil nasce com uma burocracia avantajada e com uma confusão entre a esfera pública e privada. Aquilo que o soberano ordenava deveria ser acatado pelos capitães e governantes sem meias palavras, marcando o primeiro século da história brasileira pela alta carga de regulamentação e pela tributação complexa e elevada, que acompanha a história do Brasil causando inúmeras dificuldades aos contribuintes desde o período do Império (Faoro, 2001).

A Era Vargas (1930 – 1945) foi caracterizada pelo início de um processo de centralização e tentativa de racionalização do estado brasileiro a fim de romper com os vícios patrimonialistas. A reforma burocrática, dentre outras iniciativas, criou o Conselho Federal do Serviço Público² e estabeleceu critérios profissionais para o

² Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934

ingresso no serviço público³. Ainda, a Constituição de 1937⁴ previu o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) com objetivo de padronizar os procedimentos de gestão pessoal na administração pública e diminuir a ineficiência do funcionalismo público federal (Abrucio *et al*, 2010). Em 1945, com o fim do Estado Novo, houve um esvaziamento do DASP e inúmeras nomeações sem concursos públicos (Costa, 2008).

Em 1956, no governo de Juscelino Kubitschek, foi criada a Comissão de Simplificação Burocrática (C.O.S.B.)⁵ visando simplificar os procedimentos internos da administração pública e torná-los menos onerosos, descentralizando serviços, delegando competências, eliminando superposições e extinguindo órgãos desnecessários (Costa, 2008). No ano de 1967, por meio do Decreto-lei 200⁶, as atividades de produção de bens e serviços públicos, que até então pertenciam ao estado, foram descentralizadas e transferidas para administração indireta⁷. Já no final da década de 1970, em meio ao declínio do regime militar foi criado, sob a responsabilidade do ministro extraordinário Hélio Beltrão, o extinto Programa Nacional de Desburocratização, a fim de simplificar as relações do indivíduo com o estado e de reduzir a centralização, a desconfiança e o excesso de formalismo do poder público. O programa foi concebido com o intuito de expandir as liberdades individuais e respeitar os Direitos Humanos (Beltrão, 1984).

Com o fim do regime militar e a consequente democratização do estado, na década de 1980, diversos mecanismos foram incluídos na Constituição Federal de 1988⁸ para reforçar o aparato burocrático e assegurar o controle do poder público (Bresser-Pereira, 2015). Desse modo, o surgimento da administração pública burocrática, tanto na Era Vargas como na atual constituição, foram tentativas de romper com os vícios patrimonialistas que pairavam sob o estado brasileiro. No entanto, criou-se uma administração pública “lenta, cara, auto referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (Bresser-Pereira, 2015, p.11). Seguindo a percepção de Faoro (2001) no livro “Os Donos do Poder”, Guerreiro

³ Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936

⁴ Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937

⁵ Decreto nº 39.510, de 4 de julho de 1956

⁶ Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967

⁷ Autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas

⁸ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Ramos (1966) aponta que no Brasil há uma tendência para imperar um modelo de burocracia patrimonialista.

Segundo Faoro (2001), a burocracia é tão e somente o formalismo do estado, isto é, sua expressão formal de domínio racional através da máquina governamental e do quadro administrativo existente nas democracias. Já o estamento burocrático, traço da burocracia brasileira, é decorrência do patrimonialismo; sua perpetuação é caracterizada pela adoção de técnicas burocráticas para promover interesses econômicos, políticos e financeiros de uma minoria no poder. Desse modo, a burocracia não é mais vista como um meio racional, mas como um instrumento de apropriação do cargo em benefício próprio. Conforme Guerreiro Ramos (1966), para que se afirme o estamento não basta que o estado confie as tarefas funcionais de governo a um determinado grupo, mas que aja de forma coesa e disponha do monopólio do domínio político, arbitrando os rumos da nação.

Numa organização pode viger diversas modalidades burocráticas com estratégias distintas ou até dissonantes, as quais foram categorizadas por Guerreiro Ramos (1966) nos seguintes estratos: a) burocracia eleita e/ou propriamente política: formada pelos membros eleitos do poder executivo e pelas autoridades político-administrativas que lhes são subordinadas, as ações dos chefes de executivo e dos seus delegados de confiança, por si sós, carregam poder para fazer da administração instrumento de seus propósitos, é transitória; b) burocracia diretorial: constituída por servidores públicos que permanecem no exercício de altos cargos e funções, seja por competência ou por alianças informais, não é transitória; c) burocracia técnica e profissional: composta pelos ocupantes de cargos e funções profissionais, tais como, médicos, engenheiros, diplomatas e juristas, considerada necessária do ponto de vista analítico; d) burocracia auxiliar: formada pela maioria dos servidores públicos na realização de suas atividades, baixa participação nos processos decisivos, considerados agentes passivos; e) burocracia proletária: considerada a classe operária do serviço público, tais como os encarregados pela limpeza e manutenção de uma estrada ou órgão, possuem total passividade.

Guerreiro Ramos (1983) assinala que a burocracia está submetida a um grupo superior que constrói o projeto político, servindo como instrumento para alcance dos interesses dessa casta, tal como ocorre no patrimonialismo. Os burocratas são protegidos através da perpetuação do modelo burocrático diretorial, que de forma

contrária ao ideal de burocracia, tem um caráter evidentemente político. A política no estrato diretorial é um acordo entre cavalheiros, isto é, um compromisso tácito em que ninguém poderia cair em desgraça ou ser marginalizado na sucessão de governos. De acordo com o jurista brasileiro Modesto Carvalhosa (2021), as autoridades burocráticas são estabelecidas pelos partidos políticos, que institucionalizam as suas preferências nos regramentos e impõem à sociedade civil normas que não estão imunes à cristalização de seus próprios interesses. A oligarquia política, portanto, comanda a burocracia brasileira.

Há indícios de que uma sociedade civil forte pode ajudar a limitar o tamanho do estado, já as fracas ficam à mercê dos jogos de poder. A população, ou seja, a massa que trabalha e produz, deveria ser garantida por leis isonômicas que atendam ao bem comum e disciplinam a conduta de todos. A Constituição Federal de 1988, todavia, contribuiu legalmente para manter o estamento oligárquico criando privilégios aos detentores do poder político e administrativo e aos seus apadrinhados. Modesto Carvalhosa (2021) aponta que, no Brasil, os donos do poder utilizam as leis de forma arbitrária como um instrumento formal e material para estar acima do povo, carecendo o requisito legitimador de isonomia, fundamento da tradição inglesa da *rule of law* que garante ao aparato legal sobrepor à vontade dos políticos e dos agentes públicos e, conseqüentemente, evitar uma opressão da sociedade civil. Vale ressaltar que alguns autores fazem uma diferenciação entre a lei e a burocracia, a qual será tratada adiante.

O aparato burocrático brasileiro é sobrecarregado por normas que perderam razão de ser, fazendo com que a burocracia sobreponha-se ao interesse público:

a desconfiança, o formalismo e a preocupação obsessiva e inútil com a fraude têm conduzido a administração pública a exigir do cidadão uma quantidade crescente de obrigações, formalidades e documentos sem os quais ele não pode viver, morar, exercer sua profissão, sustentar a família, registrar ou educar seus filhos e enterrar seus mortos. O trabalhador perde boa parte de seu tempo, e, portanto, de seu salário, correndo de uma fila para outra, para provar que existe, que é honesto, que não está mentindo, que nunca teve problema com a polícia, ou para obter documentos perfeitamente dispensáveis, criados pela rotina burocrática (Beltrão, 1984, p.35).

Na história do Brasil, houve algumas tentativas para desburocratizar o estado e torná-lo gerencial. Em 1938, foi criada a primeira autarquia, junto com a percepção

de que os serviços públicos poderiam ser descentralizados. No final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, houve uma flexibilização da administração pública prevendo novos arranjos institucionais. Já no ano 1979, foi criado o Ministério da Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização, sob a gerência de Hélio Beltrão, com objetivo de simplificar as relações com o poder público, tendo a pasta sido extinta em 1986 (Bresser-Pereira, 2015). Em 2018, retomando a luta contra a burocracia, foi criada uma lei que racionaliza os atos e os procedimentos administrativos dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituindo o Selo de Desburocratização e Simplificação⁹. Em 2019, foi promulgada a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica¹⁰. Já em 2020, foi criada a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital¹¹ vinculada ao Ministério da Economia, cujo campo de atuação está relacionado às estratégias de Governo Digital¹². Em 2021 foi instituída a Lei do Governo Digital¹³.

3.2 Críticas à burocracia

Compreende-se a burocracia como instrumento de controle e dominação, entendimento defendido por autores como Mises (1974, 2006, 2010, 2015, 2018). Todo o aparato burocrático é criado por uma minoria no poder o qual acredita ter as melhores formas de evitar com que o indivíduo tenha qualquer poder de escolha ou decisão. Guerreiro Ramos (1983) tece uma crítica acerca da burocracia na mesma acepção, alertando sobre a utilização da estrutura burocrática para legitimar o poder de grupos dominantes. Weber (1978, p. 24), de forma clara, eleva a burocracia como “o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos”. Na revisão *Bureaucracy for the 21st Century: Clarifying and Expanding Our View of Bureaucratic Organization*, feita por Monteiro e Adler (2021), a burocracia é vista positivamente como uma ferramenta eficaz de coerção baseada em poder, autoridade, controle e hierarquia. Assim, o modelo burocrático como instrumento de

⁹ Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018

¹⁰ Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019

¹¹ Portaria nº 339, de 08 de outubro de 2020: Institui o Comitê Ministerial de Governança do Ministério da Economia e os Comitês e Subcomitês Temáticos de Apoio à Governança

¹² Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020: Institui a Estratégia de Governo Digital

¹³ Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021

dominação parece ser unanimidade entre pesquisadores; o juízo de valor sobre isso, no entanto, difere entre eles.

Um dos enunciados que pode descrever a burocracia é a chamada “Lei de Parkinson”, a qual trata da capacidade elástica do trabalho em se expandir ou se achatar para preencher determinado período de tempo. Isto é, as tarefas a serem realizadas aumentam em proporção direta com o tempo disponibilizado para execução delas. Nessa toada, as despesas públicas aumentariam para atender às receitas e o número de funcionários públicos tenderia a aumentar ao longo dos anos, mesmo que o volume de trabalho diminuísse. Por exemplo, caso o governo encontre e explore novas fontes de fundos fiscais, utilizá-los-ia para gastar mais, independente da real necessidade (Rothbard, 2011). O aparato burocrático, por vezes, se confunde com o próprio governo, que assegura aos seus integrantes uma proteção contra a realidade enfrentada pelo restante dos indivíduos (Mises, 2010).

Mises (2015, 2018) ressalta que o termo burocracia é intrinsecamente pejorativo, pois “ninguém chama a si mesmo de burocrata ou a seus próprios métodos de gestão burocrática” (Mises, 2015, p. 252). Embora Mises (2015, 2018) trate da insinuação antipática da burocracia, admite que o aparato governamental de coerção e compulsão, isto é, a administração pública, deva ser formalístico e burocrático. Desse modo, é inútil criticar o apego estatal às normas e regulamentos, pois são necessários para proteger o cidadão contra o despotismo e garantir o funcionamento do estado, evitando-o que se torne uma supremacia de funcionários subordinados. Para Hayek (1983), o estado serviria para tão e somente impedir a coerção arbitrária ou discriminatória entre os indivíduos, zelando para que nenhum invada a esfera de liberdade do outro. Apesar das limitações do modelo burocrático, seria ilusão imaginar que o trabalho administrativo contínuo pudesse ser executado sem a presença de funcionários trabalhando em seus cargos, tendo os austríacos convergindo com o pensamento Weber (1978) no que tange à necessidade da burocracia governamental.

Já Guerreiro Ramos (1966) traz um contraponto à Mises (2018) ao afirmar que a burocracia, como agrupamento social, não se torna sujeito do poder político. Em que pese admite que isso possa acontecer nas situações em que a burocracia toma o centro de poder e passa a realizar as funções políticas dirigentes. Para Mises (2010, 2018), um governo cuja soberania abrange largas faixas de terra exige um aparato burocrático. Dessa maneira, a burocracia é necessária nas situações em que o lucro

não é tomado como motivação, e, portanto, o único método adequado para conduzir o estado. A gestão com objetivo de lucro não pode ser aplicada nos casos em que não há valor de mercado expresso em termos de moeda ou quando deseja-se dirigir uma atividade sem o objetivo de lucro, mas que poderia ser conduzida baseada nessa motivação. Todavia, transformar todo aparato de produção e distribuição existente num departamento gigantesco, seria acatar o ideal leninista e fazer da organização do serviço postal estatal o padrão de organização econômica da sociedade.

Uma questão central trazida por Weber (1978) é sobre quem controla a máquina burocrática existente, pois isso define o seu rumo. Guerreiro Ramos (1966) afirma que nos locais onde a burocracia tornou-se historicamente livre de servidões políticas houve uma tendência em agir defendendo os seus próprios interesses em detrimento do interesse público. Isso poderia acontecer tanto por desgaste ou legitimidade precária dos governantes ou em decorrência de aguda crise social; revelando a imprescindibilidade e o papel da política no modelo burocrático. Ao investigar sobre o processo de expansão das agências burocráticas nos EUA observou-se uma baixa influência da burocracia nas relações sociais, evidenciada pela conduta dos indivíduos através das relações de confiança, pela forma de concepção da liberdade e pela aversão às tiranias (Mises, 2018; Tocqueville, 1998).

Hummel (2008) demonstra como a burocracia está presente no cotidiano da sociedade moderna e que, de alguma forma, todo mundo já teve problemas com os métodos burocráticos. Ao tentar colocar em ordem o que o ser humano faz livremente, os prejuízos são inevitáveis. Para Sellés (2011), a burocracia é uma tentativa de ordenar a produção e evitar desvios por parte de funcionários do estado, no entanto, estabelecer a sociedade em torno dela leva à paralisia social. Mannheim (1962) aponta que mesmo numa ordem social bem fundamentada e com objetivos sadios, se os cidadãos renderem-se incondicionalmente aos técnicos que administram a máquina social, tornam-se vítimas do sistema burocrático. Guerreiro Ramos (1966) indubitavelmente compreende a burocracia como ferramenta de dominação cuja apenas uma minoria tem desempenho privilegiado na iniciativa e execução das reformas, enquanto o restante da população conduz-se de modo amplamente passivo.

Para Mises (2010, 2018), os críticos da burocracia atacam apenas um sintoma e não o coração do mal, pois deixam de considerar que o modelo burocrático é um instrumento eficaz para garantir transição aos regimes totalitários, em que todos os

setores da sociedade são estatizados e cada unidade do aparato de produção está subordinada a um órgão superior central. Afinal, o totalitarismo nada mais é do que a uma burocracia pura e simples estendendo-se sobre todos os segmentos da sociedade, ou seja, é a subordinação da vida, do trabalho e do lazer dos indivíduos aos mandos e desmandos daqueles que estão no poder. Todavia, condenar as extravagâncias do modelo burocrático sem atentar-se à impossibilidade de a administração pública atuar de forma distinta é um erro, pois o estado tem características particulares, tal como, a não disponibilidade para correr riscos.

Isso posto, a liberdade de ação dos negócios governamentais não é limitada por considerações de lucro e o chefe supremo, seja o povo ou um déspota, renuncia à própria soberania entregando-lhe ao ente estatal. Desse modo, a questão não está em abolir a burocracia, mas no *quantum* burocrático para que o estado não ocupe todos os espaços existentes na sociedade e extinga a autonomia individual. Numa sociedade moralizada, os cidadãos se autorregulam e o ente estatal entra como exceção. Já quando o oposto acontece e o excesso de burocracia torna-se a regra, os indivíduos estão a um passo do socialismo. Assim, o excesso de burocracia é uma consequência de profundas mudanças em direção à substituição da livre iniciativa pelo controle governamental (Mises, 2010, 2018).

A tendência do marxismo nos países da Europa Ocidental deu origem ao socialismo, para o qual a burocracia desempenha o papel ordenador dos movimentos da sociedade. Do ponto de vista antropológico, o socialismo postula que cada homem é baseado na sociedade e não que a sociedade é baseada em cada pessoa. Por isso, tende ao igualitarismo e à uniformidade em todas as áreas. Entretanto, sabe-se que tal construção é irreal e quem detém o poder de criar as regras aproveita-se desta situação para ocupar uma posição desigual em relação aos demais (Sellés, 2011). O estado quando busca absorver todo o poder social, orientando, regulando e comandando a vida econômica, inclina-se a um regime totalitário socialista (Santos, 1962; Mises, 2010). De acordo com Guerreiro Ramos (1966), para os marxistas, a burocracia é a expressão da sociedade de classes e que estaria destinada a desaparecer nas sociedades igualitárias. Um modo eficaz de fazer com que todas as pessoas sirvam ao sistema único de objetivos é fazer com que todos acreditem nesses ideais e considerem-nos como seus fins pessoais (Hayek, 2010).

Um dos problemas do modelo burocrático é partir do pressuposto de que no setor público não deveria existir o auto interesse. Na prática, porém, como todo indivíduo, os membros do governo têm interesses particulares, desde a maximização dos lucros financeiros às conquistas da vida profissional, *status* ou conhecimento. Desse modo, independente do objetivo dos burocratas, “é razoável assumir que eles tentaram agir de forma deliberada e efetiva de maneira a aumentá-lo” (Butler, 2015, p. 11). O comportamento humano está fundamentado no auto interesse; tal premissa, contudo, não deve ser confundida com egoísmo, pois o interesse próprio é tudo aquilo que o agente considerar desejável, inclusive a busca por um bem maior (Zappellini, 2020). A *Public Choice*, valendo-se de métodos da economia aplicados aos políticos e governos, desafia a inconsistência entre mercado e estado ao analisar como as motivações dos indivíduos afetam às decisões coletivas. A teoria demonstra que os tomadores de decisões políticas não são seres desapaixonados buscando por um interesse público e acerca da impossibilidade de encontrar um interesse coletivo homogêneo. Logo, a burocracia não consegue ser isenta e imparcial (Tullock, Seldon e Brady, 2002).

À vista disso, Mises (2010) afirma que os defensores da burocracia teriam razão caso os burocratas fossem dotados de onisciência e perfeita imparcialidade, no entanto, eles não estão imunes às fraquezas humanas. O aparato burocrático é criado por uma minoria no poder que acredita ter as melhores escolhas sobre as decisões dos indivíduos (Osborne e Gaebler, 1995). Os cidadãos, entretanto, não são servos do estado para obedecer cegamente às ordens de seus superiores no que tange à vida privada, devendo-lhes ser garantida a liberdade para gerir sua vida e escolher os seus meios e fins (Mises, 2018). Segundo Friedman (1973), as regulamentações são parciais e beneficiam quem está dentro em detrimento de quem está por fora. Hayek (1983) alerta acerca dos riscos do absolutismo administrativo, isto é, quando administradores públicos tomam para si os poderes que antes eram compartilhados entre os indivíduos sob o guarda-chuva da lei. A burocracia, portanto, é considerada como um governo de homens, distinguindo-se do estado de direito, cuja orientação é o império da lei.

Hayek (1983) via com desconfiança a ascensão do estado administrativo e a consequente burocratização da administração no século XX, que transferia aos funcionários públicos, ou seja, aos burocratas não-eleitos, poderes para fazer aquilo

que os indivíduos poderiam fazer por si mesmos. Nesse molde, cada funcionário tinha uma área de atuação em que as leis normais não poderiam interferir, dando à administração mais poderes discricionários e seguindo a tendência de um movimento nos EUA em reduzir a função dos tribunais na sociedade, favorecendo o poder administrativo em detrimento do império da lei. Daí, então, a hipótese da hipertrofia de um estado administrado por um corpo burocrático em vez de regulados pela lei democraticamente votada. Pode parecer não haver diferenças entre cumprir as leis e seguir um sistema burocrático caso considerar-se a burocracia apenas como normatizações. No entanto, a norma não é lei, pois é mais restrita do que o aparato legal e pode ser instituída e baixada sem necessidade de processo legislativo democrático.

O estado de direito, portanto, é o oposto do modelo burocrático, ou seja, as leis estão acima das normas burocráticas e não podem ser confundidas com elas. Hayek (1983) menciona o receio de uma sociedade onde não haja mais leis e somente ordens burocráticas. É evidente que as leis precisam de um aparato coercitivo, mas não necessariamente burocrático. Enquanto a burocracia enquadra toda a sociedade com regras complexas e descabidas, as leis servem para criar isonomia e segurança jurídica e, assim, atender ao bem comum, disciplinando e punindo quem cometer infrações. O indivíduo não deve sofrer coerção, a menos que se coloque numa situação que saiba que será coagido por uma lei estabelecida e igualmente aplicável a todos cidadãos. O princípio da legalidade, cerne da tradição democrática, reflete na perenidade das instituições e no desenvolvimento do país, além de limitar o governo para voltar-se à missão de promover interesse público (Carvalhosa, 2021). Portanto, o governo não deve interferir nas questões privadas dos indivíduos nem tomar seu papel soberano, afinal, o cidadão cumpridor da lei é um homem livre. Isso posto, derruba-se o mito de que a diminuição da burocracia tende à anarquia.

O modelo ideal de burocracia prevê normas especializadas com ordens impessoais cujos subordinados orientam suas ações sem qualquer apreciação do cargo, a fim de garantir o caráter objetivo e imparcial dos regramentos. Ao buscar afastar a subjetividade das regras, Weber (1978) salienta que o obedecido é “a lei”, compreendendo-a como um sistema integrado de normas abstratas; porém, não faz distinção entre o ordenamento jurídico e o aparato de normas burocráticas. Segundo Rothbard (2012), os únicos que se beneficiam com as regulamentações são os

próprios burocratas do governo. Numa comunidade democrática, a administração pública está subordinada à lei e ao orçamento e nenhum juiz ou detentor de cargo público tem o direito de interferir nas questões privadas do indivíduo, a menos que haja uma lei válida e o obrigue a fazê-lo. Sendo assim, não cabe aos administradores ou juízes criarem normas para guiar o bem público e definir como se deve gastar o dinheiro do povo, devendo submeter-se estritamente ao aparato legal e ao orçamento público (Mises, 2018).

Hummel (2008) chama atenção para a existência de dois tipos de burocracia pouco explorados: a burocracia informatizada, isto é, sem burocratas; e a burocracia global, oriunda do processo de globalização. Na primeira, com a chegada do computador, a burocracia tornou-se um estado de espírito e as pessoas passaram a submeter-se à racionalidade de uma máquina totalmente desprovida de sensibilidade humana. Já na segunda, a burocracia ao invés de se retrair, espalha os seus regramentos e mecanismos de coerção pelo mundo moderno. No modelo burocrático quem se opõe ao poder central sofre consequências, todavia, não há mais a necessidade de uma administração central para dominação, dado que a burocracia informatizada pode suprir esse papel e valer-se de instrumentos virtuais que se conectem a uma verdade central. Por fim, a burocracia convencional é aquela considerada habitual e cujas instituições estão em arenas de poder locais, estaduais e nacionais.

Sob a justificativa equivocada de que a liberdade está desvinculada da responsabilidade, alguns teóricos valem-se desse argumento para justificar a tutela estatal e promover um suposto interesse coletivo; com isso, o aparato de controle externo vai tornando-se cada vez mais amplo e sofisticado (Serafim, 2020). Seria ilusão pensar que, quando certas necessidades do cidadão são controladas por uma única máquina burocrática, a fiscalização democrática e eficaz dessa máquina seria suficiente para poder salvaguardar a liberdade do cidadão. Embora muitos exaltem os processos de prestações de contas, tais medidas, por si só, são praticamente nulas, pois não são poucas as vezes que os relatórios do governo não correspondem a real situação da administração pública, transformando apenas num controle social ficto (Hayek, 1983). Para Mannheim (1962), a responsabilidade aumenta com o progresso, assim como, a liberdade humana não se extingue na fase de sociedade de massas, a qual considera o momento mais necessário da história para o seu florescimento.

O ápice do modelo burocrático é que as escolhas sejam técnicas, pré-estabelecidas, padronizadas, imparciais e calculadas. No entanto, é preciso reconhecer que a burocracia serve a um projeto político de dominação e não há como blindá-la da parcialidade da essência humana, cuja originalidade e subjetividade estão sempre presentes. A técnica entendida simplesmente como meio para fins humanos é correta, mas apenas parcialmente verdadeira, porque só está considerando a atividade mecânica. Contudo, a técnica é também uma virtude humana e intelectual relacionada à capacidade raciocinada de produzir (*techné*). Assim, ela não deve ser compreendida tão e somente como um instrumento isento e disposto às mãos de sujeitos desprovidos de paixões e destituídos de virtudes. Desse modo, por mais que alguns autores considerem a burocracia um instrumento neutro, essa neutralidade não é possível (Azambuja, 2017).

Conforme Beltrão (1984), desburocratizar a administração pública não é racionalizá-la ou reorganizá-la, pois o objetivo não está em aperfeiçoar o funcionamento interno da máquina administrativa, mas em garantir o respeito à dignidade e à credibilidade das pessoas, protegendo-as contra a opressão burocrática. A desburocratização, portanto, é a redução da burocracia, diminuindo o poder de coerção do estado e aumentando a esfera de liberdade dos indivíduos.

4 A ÉTICA DAS VIRTUDES COMO RESPALDO PARA LIBERDADE

A Ética das Virtudes (EV) é um modelo de ética que nasce em meados do século XX, com origens na cosmovisão aristotélica e cristã de Tomás de Aquino e no trabalho de Aristóteles, especialmente no livro *Ética a Nicômaco*, que define a virtude como a relação com uma vida plena. A fundamentação da EV está na relação causal entre aquilo que o agente faz e aquilo que ele se torna ao adquirir virtudes e desenvolver o seu caráter, sua substância é avaliar os atos do homem para identificar o quanto eles melhoraram ao praticar as boas ações. A EV norteia o indivíduo livre a agir da maneira mais adequada para determinada situação, abarcando a intenção, o meio e a finalidade (Ferrero, 2020; Sellés, 2011).

Ao integrar as vantagens da deontologia e do utilitarismo, proporciona respostas convincentes às críticas decorrentes de cada uma; tal como a deontologia subscreve os princípios universais; já da filosofia utilitarista, pondera os resultados globais decorrentes de uma análise consequencialista. Além disso, é complementada pela noção virtuosa de que as circunstâncias particulares do agente, como motivos, intenções e relações e circunstâncias, devem ser levadas em consideração. Ainda, sustenta que certas ações nunca podem ser realizadas, mesmo que os resultados obtidos sejam eficientes. Portanto, a satisfação ou culpa são atribuídas ao agente, que melhora ou piora com o ato, e não apenas à finalidade (Ferrero, Sison e Beabout, 2017; Ferrero, 2020; Sellés, 2011).

Na perspectiva da EV, a política é derivada da ética e não o contrário. Dessa maneira, para a política ter como meta o bem comum é necessário que seja conduzida por pessoas virtuosas que não se deixem levar pelas suas paixões (Sellés, 2011). A ética, ao buscar voltar-se à melhor vida possível, é considerada como a arte do bom (Marchionni, 2008). O juízo de adequação da decisão às circunstâncias concretas é facilitado pela virtude da prudência (*phronesis*), que auxilia o agente a descobrir o que é mais apropriado para cada situação. É, porém, indispensável ao exercício da virtude uma disposição livre e habitual do indivíduo para que possa perceber uma situação e deliberar sobre ela, a fim de encontrar o melhor caminho e obter a excelência humana (Ferrero, 2020; Sellés, 2011).

Os atos éticos ou morais que têm valor e dignidade correspondem à virtude da justiça, cujo desenvolvimento pode ser aperfeiçoado por meio da prática. A falta de ética implica atos antiéticos, ou seja, feitos que não deveriam ser realizados; ou anéticos, que são as ações indiferentes. A ética é invariante, isto é, não é relativa, e recai no *dever-ser* humano, enquanto a moral descreve a ação para realizar esse *dever-ser* e pode variar (Santos, 2003). Segundo Aristóteles (2009), as virtudes somente são adquiridas através do hábito das boas ações, ou seja, ninguém nasce naturalmente virtuoso. Sendo assim, o homem dispõe da possibilidade de colocar em prática as virtudes e torná-las habituais, pois elas permitem a coerência e capacitam a vontade para escolher agir coerentemente mediante as deliberações da inteligência. O desenvolvimento dos atos virtuosos leva à felicidade e à autorrealização (*eudaimonia*), entendidas como a excelência (*flourishing*), ou seja, a perfeição da natureza humana (Sison e Ferrero, 2015).

A abordagem da EV tem o desafio de fazer com que o agente adquira capacidades de longo prazo, ou seja, hábitos operativos estáveis que permitam a coerência entre as decisões tomadas. Na medida que vão sendo desenvolvidas no indivíduo, as competências morais estendem-se sobre a vida humana associada, pois, apesar das virtudes estarem dentro do agente, elas podem expandirem-se aos demais, especialmente naqueles que possuem um papel de liderança ou estão numa posição social determinante (Serafim, 2020). Tal capacidade de aprendizado e cooperação está relacionada a qualidade especificamente humana, pois o homem não é apenas um animal social devido à sua natureza animal, mas pela sua singular característica de perceber o outro indivíduo não como um inimigo mortal que compete pela sobrevivência, mas como uma real possibilidade de cooperação rumo à melhoria do seu bem-estar (Mises, 2021).

Na visão aristotélico-tomista a ética é um atributo humano que requer liberdade, consciência e intencionalidade na tomada de decisão moral. Através dela busca-se compreender o que é apropriado ao agente, levando em consideração a intenção, o meio e a finalidade, visando tornar a pessoa melhor, mais plena (Aristóteles, 1973). Uma perspectiva baseada na EV concede plena liberdade de ação ao indivíduo, pois não o submete a um imperativo categórico ou a uma regra de maximização da utilidade, tendo como elemento central a relação causal entre aquilo que o agente faz e aquilo que ele se torna ao adquirir virtudes e desenvolver o seu caráter (Zappellini,

2020). A ação é a manifestação da vontade humana, ou seja, um comportamento propositado em que o indivíduo age de acordo com suas convicções (Mises, 2010). É através da recorrência de boas ações, buscando proceder de acordo com aquilo que é bom e melhor para o ser humano, que o agente capacita-se a decidir e a voltar-se à excelência na sua conduta e se tornar uma pessoa melhor. O hábito é uma maneira estável de agir caracterizado pela repetição de ações voluntárias, que dependem de tempo e de liberdade para serem praticadas e fortalecidas (Sison e Ferrero, 2015).

Segundo Sellés (2011), os hábitos da razão, de caráter teórico, são adquiridos em um único ato. Já os hábitos de caráter prático, como as virtudes, são alcançados mediante a repetição das ações. Dessa maneira, somente através da constância é que o indivíduo torna-se mais temperante, forte e justo. Porém, nunca o é completamente, pois quando adquire-se uma virtude, ela não é fixa e pode crescer, diminuir ou até perder-se, porque a própria pessoa humana pode ir contra ela, o que seria impensável no caso da razão teórica, que uma vez adquirida, não se perde. Embora o homem nem sempre teorize sobre algo, as virtudes podem estar sempre orientando suas decisões. Assim, a pessoa está mais unida à sua vontade do que à sua inteligência, de modo que a vontade humana nunca age sem o consentimento da pessoa. A virtude é uma disposição habitual que necessita de repetição para as boas ações serem desenvolvidas, tornando-se um costume, isto é, o resultado da prática de atos éticos contínuos (Sison e Ferrero, 2015; Santos, 2003).

As virtudes morais ajudam o indivíduo a decidir algo corretamente. Os atos humanos são avaliados do ponto de vista de sua contribuição para a conquista da finalidade da vida do homem, isto é, alcançar sua felicidade. Os resultados das ações podem desenvolver hábitos positivos, como as virtudes morais ou hábitos negativos, como os vícios morais que dificultam a tomada de decisão correta (Pérez López, 1991). As ações voluntárias somente são virtuosas se desempenhadas conscientemente pelo ser humano. Para o ato ser virtuoso presume-se que o indivíduo saiba o que está fazendo, escolha por sua própria causa e mediante disposição fixa e permanente. A ética aristotélica é fundamentalmente racional, portanto, requer uma escolha livre e bem-informada do que se está fazendo (Van Hooft, 2013). Para Santos (1962), a ação só é livre se exerce sob o império da vontade formalmente livre.

A EV pode ser utilizada para evidenciar o valor do saber prático nas tomadas de decisão e demonstrar a importância da liberdade de ação para o exercício da ética.

Num modelo burocrático cujo objetivo é estender-se sobre a sociedade e reger procedimentos nas mais diversas dimensões da vida, cada vez menos decisões o indivíduo poderá tomar e mais atrofiado será o seu desenvolvimento moral. A EV está focada no agente, que conforme direciona os seus atos, é capaz de sentir orgulho ou arrependimento (Aristóteles, 1973). De acordo com Boden (2016), as ações que são realizadas sob fortes restrições e regramentos são menos suscetíveis de culpa do que aquelas feitas livremente. Nessa concepção, as más ações cobertas pelo manto burocrático poderiam causar pouco ou nenhum pesar por parte do executor, que se ampara no modelo racional legal para justificar seu ato.

Há um pessimismo antropológico que permeia a filosofia política atestando que o indivíduo não é passível de melhoramento moral por meio de esforço próprios, sendo necessária uma transformação social ou um rígido controle externo para evitar com que cometa deslizes, desconsiderando e desabonando por completo a capacidade de adquirir virtudes (Sellés, 2011). Esta seção visa apresentar a teoria aristotélico-tomista da Ética das Virtudes e inserir a burocracia e a inteligência artificial no debate, buscando compreender os seus efeitos e as suas justificativas, além de promover reflexões filosóficas acerca das questões levantadas.

4.1 Responsabilidade na Ética das Virtudes e a *Phronesis*

O conceito de responsabilidade será explorado no âmbito da ética, primordialmente na Ética das Virtudes (EV), partindo-se da abordagem da capacidade do agente sentir culpa pelo malfeito e orgulho pelo bem-feito (Aristóteles, 1973). O ato virtuoso é aquele no qual presume-se que o indivíduo sabe o que está fazendo através de uma disposição interna, fixa e permanente, e naquilo que o ser humano torna-se ao adquirir uma virtude (Van Hooft, 2013; Ferrero, 2020). Para tanto, o homem precisa ser livre e tomar suas decisões de forma voluntária. Questiona-se, portanto, qual a responsabilidade ética de um indivíduo que responde: “Eu estava apenas cumprindo ordens”, pois ele afasta-se da incumbência de responder pelo seu ato e transfere-a a um terceiro.

De acordo com Höffe (2008), a ética aristotélica é uma *práxis* esclarecida que está relacionada à conduta do agente. Nessa toada, o indivíduo não é somente um

animal sujeito aos estímulos inevitáveis que determinam as circunstâncias de sua vida, mas um ser capaz de deliberar e fazer suas escolhas através da razão (Mises, 2010). A prática ou *práxis* é, pois, inerente à ação humana e tem uma finalidade em si mesma, ou seja, o fim dela está dentro do agente, que não sai ileso do ato: melhora ou piora. Ao conduzir sua vida, o homem simplesmente age por agir; o resultado produzido é inseparável da atividade, que por si mesma leva a maior sabedoria. Todavia, não produz por produzir, ele produz para obter um produto, tem um fim diferente de si mesmo, é a chamada *techné*, isto é, o conhecimento prático, a capacidade de fazer, produzir habilidades e proficiência. As virtudes, assim como as artes, são adquiridas através do exercício, ou seja, é preciso aprender a agir eticamente e tornar isso um hábito (Aristóteles, 1973).

Através da virtude da *phronesis* é formulado um juízo de adequação da decisão, refletindo sobre o contexto e as circunstâncias concretas de cada situação. Por meio dela produz-se o alinhamento entre razão, percepção, desejo e comportamento, a fim de contribuir para descobrir aquilo que é apropriado ao indivíduo, funcionando como uma sabedoria prática (Sison e Ferrero, 2015). Entretanto, exercer a experiência de maneira isolada não necessariamente relaciona-se com a *phronesis*, pois a virtude fronética requer reflexão e interiorização da experiência como um conhecimento tácito ético, ou seja, do saber prático embasado pelo julgamento moral (Santos e Serafim, 2022). Um agente moral justo consegue fazer uma escolha ponderada através da *phronesis* ao buscar o senso das proporções examinando os fatores contextuais e as circunstâncias. Para Aristóteles (1973), o agir (*práxis*) está relacionado à *phronesis*; enquanto o produzir (*techné*) à *poiesis*.

De acordo com Santos (1963), a *phronesis*, também entendida como prudência, é o conhecimento imediato adquirido por meio da prática, isto é, através da ação e do emprego de meios para alcançar um fim. A virtude da prudência pode afetar, no mínimo, três componentes num processo de decisão: a sensibilidade moral, o julgamento moral e a intenção moral (Ames e Serafim, 2020). Conforme Ames, Serafim e Zappellini (2020), a *phronesis* relacionada à EV provém de uma escolha pessoal e que motiva ou inclina moralmente o indivíduo para fazer o que é certo, valendo-se da prudência e da capacidade de refletir sobre determinado contexto e circunstâncias pessoais. À vista disso, apenas um ambiente livre permite ao homem

exercer discernimento e praticar as virtudes políticas e morais. Assim, com as responsabilidades aparecem também a moralização da sociedade (Sellés, 2011).

Quanto mais o estado interfere na esfera íntima da pessoa, mais o senso de responsabilização vai sendo retirado do indivíduo e transferido ao ente burocrático. Não deveria, pois, ser o governo quem planeja a vida dos membros de uma sociedade, definindo desde o trabalho à dieta e aos prazeres. Ainda, porém, que fosse possível estabelecer uma sociedade plenamente burocratizada, com inúmeras formas de controle *a priori*, ela não seria capaz de impedir a corrupção nem de garantir êxitos sociais, pelo contrário, transformaria os cidadãos em servos estatais, que teriam na figura da administração pública tanto uma guardiã como uma carrasca, forçando o indivíduo a renunciar qualquer atividade que o governo não aprove (Mises, 2018, 2021). Mesmo que todas as diretrizes burocráticas fossem direcionadas ao interesse coletivo, o que seria tecnicamente impossível, Mannheim (1962) alerta sobre os perigos de modificar-se apenas externamente a sociedade, sem transformar realmente o homem. Quando as virtudes são abandonadas, não há regras que possam suprir o seu papel em buscar a excelência e a perfeição da natureza humana, que, em última instância, levam à felicidade.

O alcance da percepção do senso de responsabilidade tem efeitos práticos na sociedade e surge decorrente de valores intrínsecos que permitem ao ser humano agir com inteligência à base da própria percepção (Mannheim, 1962). Se é por meio da prática que o homem exerce a ética, é necessário que tenha um ambiente em que possa exercê-la, ou seja, sem que a responsabilidade seja atribuída a um terceiro, como no modelo burocrático. Afinal, o indivíduo é lançado numa concepção ética somente quando “confrontado consigo mesmo, com as questões internas sobre como conduzir sua vida na multiplicidade de opções que lhe são possíveis, age como um sujeito reflexivo, construtor de significado e capaz de responsabilizar-se por eles reflexos da moral da sociedade” (Serafim, 2009, p. 53). Os agentes virtuosos sempre buscarão expressar quem eles são e a desenvolverem-se naquilo que fazem (Van Hooft, 2013).

O ápice do modelo burocrático e totalitário, com a abolição da liberdade de escolha e de ação, afasta a capacidade decisória do homem e o seu senso de responsabilidade, deixando-o à mercê de pequenos grupos. Quando a burocracia estender-se sob todos os segmentos da vida, o estado determinará o que é certo e

errado, então a virtude *phronesis* desaparecerá, porque não há mais necessidade do indivíduo ponderar sobre suas escolhas e suportar as suas consequências. Assim, numa burocracia perfeita, a pessoa não se torna apenas uma peça de uma grande engrenagem, ela é despersonalizada e privada do desenvolvimento moral, tornando-a menos humana. Na visão de Carpeaux (2015, p.153) até mesmo Weber tinha receio dos riscos da dominação burocrática:

Ele [Weber], que odeia a burocracia, que ama a luta dos partidos, é uma individualidade demasiado forte para submeter-se à hierarquia de um ministério, de um partido. É o último dos individualistas. Encontra o seu lugar onde não existe submissão, disciplina pessoal, nem limites: na ciência. Em 1903, a vida pública o esquecera. No mesmo ano, a sua produção científica principia a floresce.

A EV proporciona ao agente uma aprendizagem moral e o desenvolvimento do seu caráter, pois estabelece um liame entre a pessoa e a ação, desde que, a prática seja voluntária e não imposta (Serafim, 2020). As ações sob o manto da burocracia, todavia, estão determinadas e não são livres, portanto, não permitem estabelecer esse vínculo. Partindo da premissa de que a ética requer prática para atingir a excelência, um ambiente livre é fundamental para exercer a virtude da *phronesis*. Santos (1962, p. 98) afirma que a “liberdade, como plenitude do ato humano, implica a ética, do contrário é a lei das selvas. A liberdade sem ética é a falsa liberdade, porque ofende a liberdade alheia”. Um homem livre, portanto, não é aquele que abandona a ética, mas que é capaz de fazer suas escolhas e responsabilizar-se por suas consequências. No contexto da Escola Austríaca, a liberdade refere-se à situação em que se permite ao indivíduo escolher entre modos alternativos de ação e a busca por fins, com o propósito de aumentar a satisfação do agente. As escolhas são livres na medida em que possibilitam ao agente escolher os fins e os meios a empregar para atingir os seus objetivos (Mises, 2010; Iorio, 2011).

Apenas no contexto de um sistema social é que se pode atribuir um significado à palavra liberdade. Destarte, as ações humanas envolvem escolhas que se restringem pelas leis da natureza e da praxeologia, não sendo possível escapar das consequências dos atos ou atingir fins incompatíveis entre si (Mises 2010). Sendo assim, pode-se dizer que a inteligência humana envolve o livre arbítrio e que somente existe liberdade quando o indivíduo age com pleno domínio da própria operação,

proveniente de um ato de vontade livre e através da razão intelectual (Santos, 1962; Stork e Echevarría, 2005). Mises (2021) afirma que o homem não é uma marionete instintiva tal como os animais, pois ele tem uma vontade própria e um poder intrínseco de suprimir seus desejos, o que garante a sua liberdade e o qualifica como pessoa. Para Santos (1962) o livre arbítrio consiste na capacidade de escolher dentre outras possibilidades, mediante um ato de vontade livre e intelectual. A coerção limita o arbítrio e anula as possibilidades de ação do homem, transformando-o num instrumento para submeter-se às vontades de outrem.

Segundo Mises (2010), os conceitos de liberdade e de servidão só fazem sentido quando se referem à forma de funcionamento do governo, pois seria ilógico dizer que o indivíduo não é livre por sofrer as consequências ao beber veneno, ou, que ele não é livre porque as leis impõem sanções aos crimes contra à vida. Desse modo, mesmo que o governo limite a violência ao suprimir atividades antissociais, ainda assim, prevalece a liberdade. O homem é, então, livre na medida em que as leis e o estado não o obrigam a renunciar à sua autonomia e à sua autodeterminação. Hayek (1983) alerta que quando o governo não está interessado apenas em facilitar aos cidadãos conquistar certos padrões de vida, mas em garantir que todos igualmente conquistem, acaba por privar todos os indivíduos de qualquer escolha neste sentido. O oposto de liberdade é a coerção, portanto, ser livre é estar sob ausência de poder coercitivo, ou seja, não estar sujeito à vontade arbitrária de outrem. A liberdade pressupõe uma esfera privada em que outros não podem interferir para o indivíduo determinar sua conduta conforme as suas próprias pretensões.

Assim, ao invés do estado administrar seus recursos limitados destinando-os a um serviço específico, vale-se de seus poderes coercitivos para garantir que o cidadão receba aquilo que um burocrata julga necessário. Ao passo que o indivíduo não pode deliberar sobre aspectos importantes de sua vida, como saúde, emprego e habitação e aposentadoria, ele deve acatar as decisões tomadas em seu lugar por um membro do governo. O conceito de liberdade não está relacionado à confusão ou ao caos, mas à garantia de submeter-se aos princípios regidos por um ideal aceito como soberano e que governe toda legislação específica, a fim de assegurar isonomia e segurança jurídica à sociedade. Seria presunção filosófica e arrogância burocrática acreditar que a coerção estatal estimularia as virtudes nos homens e que o estado poderia desempenhar diretamente funções morais que só a sociedade possa fazer. Os

regimes totalitários demonstram que os valores morais não devem ser identificados com as causas do estado (Hayek, 1983).

4.2 Ética e burocracia

Ao não permitir que pequenos assuntos da administração pública sejam tratados pelo poder local, a burocracia inibe soluções alternativas, desestimulando o espírito de liberdade e a participação dos cidadãos. A centralização administrativa, típica de modelos burocráticos, representa um obstáculo para o desenvolvimento da liberdade política, pois dificulta a criação de poderes locais e afasta a possibilidade de envolver o indivíduo no governo (Tocqueville, 1998). Posto isso, não são apenas as informações teóricas que formam um cidadão, mas sim a efetiva possibilidade de participação que permite à ética ser colocada em prática, pois, somente “o exercício da cidadania pode transformar-se em elemento constitutivo dos hábitos e do modo de viver do cidadão” (Frey, 2000, p. 93).

A EV pressupõe ao indivíduo uma escolha livre e bem-informada, são virtuosos os atos voluntários e desempenhados conscientemente pelo homem, assim, um ambiente burocrático, que objetiva restringir a liberdade, não permite o desenvolvimento moral. Nesse sentido, a burocracia pode limitar a prática da ética, que necessita da *práxis* para o seu desenvolvimento. Isso não significa, contudo, que um indivíduo sob regras burocráticas não seja virtuoso, porque ele pode encontrar um espaço na vida privada para exercer a *phronesis*. No entanto, quanto mais a burocracia definir os rumos da sua existência, menos decisões livres ele poderá tomar, dado que a base da ação ética na EV é a reflexão racional do indivíduo (Zappellini, 2020). Portanto, é imprescindível um olhar acerca da extensão da burocracia governamental a fim de verificar o espaço que resta ao homem para aperfeiçoar suas virtudes.

Embora a burocracia seja necessária para conter o aparato governamental, ela não pode sobrepor-se ao homem a ponto de abarcar toda sua vida e sufocar seu desenvolvimento moral. Daí a necessidade de estar vigilante acerca do *quantum* burocrático imposto na sociedade. Retomando o debate acerca da responsabilidade ética do indivíduo que cumpre as normas burocráticas, parte-se do seguinte exemplo:

De um lado, um funcionário público é obrigado a exigir determinada documentação descabida para não perder o emprego. Do outro lado, há um cidadão que não tem acesso a tal documento e está prestes a perecer seu direito. O burocrata, então, tem duas opções: a) Driblar a burocracia e aceitar o pedido sem a formalidade exigida; b) Acatar a regra burocrática, ainda que a falta do documento não acarrete qualquer problema. No primeiro cenário o funcionário procura uma lacuna no sistema burocrático para exercer a virtude da *phronesis* e agir conforme entende ser mais adequado e justo, buscando o senso das proporções ao examinar os fatos de forma contextualizada e circunstancial. Já na segunda conjuntura, o funcionário acata a regra burocrática acreditando que está sendo virtuoso ao submeter-se às regras burocráticas por meio da virtude da obediência.

Um sistema burocrático que deixa lacunas e permite tomada de decisão de forma pessoal não é uma burocracia perfeita. Os burocratas, sob quaisquer circunstâncias, devem observar um conjunto de regras inflexíveis e observar as instruções detalhadas de como proceder em cada caso (Mises, 2010). A burocracia impõe um conjunto de regras impessoais, portanto heterônomas, as quais o burocrata ou segue ou corre o risco de perder o emprego. Na medida que a virtude exige uma ação contextualizada, a burocracia exige uma ação padronizada. Assim, um burocrata não poderia ser virtuoso no exercício da sua função, a não ser em alguns aspectos muito específicos em que pudesse driblar o modelo burocrático. É a liberdade, e não a coerção burocrática, que abre espaço para o sacrifício e os demais valores metafísicos (Hummel, 2008).

No dilema moral apresentado, o funcionário deverá fazer uma escolha entre obedecer estritamente às regras ou ponderar, através da virtude da *phronesis*, para fazer aquilo que considera bom. Essa ponderação, contudo, só vai impactar a realidade caso o agente puder executar o seu ato conforme a sua vontade. Nesse sentido, se o homem necessita de um ambiente livre para exercer as virtudes, há uma impossibilidade lógica do burocrata, ou de qualquer indivíduo sob o manto da burocracia, desenvolver-se moralmente enquanto mero cumpridor de normas, porque não há intencionalidade nem vontade livre. Daí a importância de estar-se vigilante para que a burocracia não sufoque os espaços de liberdade, que permitem à pessoa o seu desenvolvimento moral. Todavia, não significa que a atitude fruto do dever burocrático não seja ética, mas apenas baseada na ética deontológica e não na EV.

Há outro ponto a ser observado no exemplo acima, muitas pessoas diriam que a possibilidade de perder o emprego sequer é uma escolha, portanto, não há o que ponderar na situação e as regras devem ser obedecidas sem exceções. Essa desumanização, oriunda da burocracia, quando atinge todos os segmentos da sociedade acaba por desumanizá-la, deixando à mercê dos grupos que controlam o sistema burocrático. Ainda que o burocrata alegasse estar sendo virtuoso ao cumprir a ordem, existe uma hierarquia entre as virtudes, e a justiça é uma virtude moral superior às demais virtudes morais, da mesma forma que a *phronesis* é superior a todas as virtudes intelectuais (Aristóteles, 1973). Quanto menos decisões o indivíduo puder tomar, menos tem espaço para exercer as virtudes morais.

Segundo Gavito e Velázquez (1996), os sistemas livres são capazes de aprendizagem positiva ou negativa, isto é, adquirir virtudes ou vícios. A burocracia como um sistema fechado, não permite o desenvolvimento moral. Muito mais do que os entraves nas relações do cotidiano com o poder público, a maior crítica à burocracia é o homem não ser livre para poder tomar suas decisões e não poder desenvolver-se moralmente. O desenvolvimento dos bons hábitos pressupõe liberdade, ou seja, ausência de instrumentos coercitivos burocráticos. A EV concebe o agente virtuoso para fazer o que a moral exige. Assim, uma pessoa honesta, por causa dos traços de caráter que possui, irá querer dizer a verdade. Daí também a importância de o agente ter a vontade alinhada à razão. A pessoa pode querer falar a verdade porque se vê como honesta e quer manter essa imagem de si mesma, ou simplesmente por amar a verdade. Diferente de sentir-se vinculada à uma obrigação moral externa com a qual não se identifica, o indivíduo sente-se internamente motivado a dizer a verdade por causa de seu caráter honesto (Van Hooft, 2013).

Outro exemplo, desta vez trazido por Hummel (2008), é sobre um casal que adota um bebê e, depois de um ano cuidando da criança, um funcionário do estado entra em contato com a família informando que o bebê precisa ser devolvido ao orfanato porque faltou uma assinatura num documento. Van Hooft (2013) observa que uma ação virtuosa é aquela disposta a assumir riscos, pois as diretrizes não estão contidas nas normas, sendo necessário um julgamento pessoal baseado na experiência, no caráter e nas virtudes. E tal situação faz com que o indivíduo assuma uma responsabilidade sobre a sua decisão naquele determinado contexto. Mesmo no campo econômico, as decisões individuais são melhores quando se tem como pano

de fundo a reflexão ética, pois permitirão produzir mais bem-estar e maior satisfação (Zappellini, 2020). Nos exemplos acima, em decidir não tirar o bebê da família e não cobrar o documento do cidadão assumem-se riscos, tanto pela decisão em si, quanto por ter desviado do aparato coercitivo estatal.

O saber prático tem um valor relevante nas tomadas de decisões, pois na hora de agir o indivíduo responde prontamente aos valores concebidos pela EV. Portanto, aquilo que tem valor no mundo é reconhecido de forma adequada por uma pessoa virtuosa. Assim, ao invés das respostas do agente estarem sob forma de obediência a um comando, é sentido o amor por uma grandeza maior. Apesar de não ser uma ética relativista, a EV é circunstancial, ou seja, não segue regras absolutas. Por exemplo, dizer a verdade numa situação em que seria difícil fazê-la, não deve acontecer a qualquer custo, mas após considerar aquilo que uma pessoa honesta faria, e sua motivação estará na medida de querer ser uma pessoa honesta também. Porém, o estímulo não é autocentrado, isto é, uma pessoa não fala a verdade só para parecer honesta, mas por reconhecer o valor da sinceridade (Van Hooft, 2013).

A burocracia é fundamentada pela ética do dever, uma vertente divergente da EV dentro da teoria moral, cujo cumprimento das regras é absolutamente obrigatório e vinculativo, não levando em consideração os sentimentos morais e as circunstâncias. As ações na EV carregam um custo moral, assim, por mais que tenha sido admirável uma ação em detrimento de outra, ainda pode haver o sentimento de pesar; diferentemente da ética do dever, em que há um cálculo formal de deveres absolutos. Assim, enquanto o modelo burocrático é amparado por normas específicas e impessoais, a EV tem como foco a particularidade das situações, isto é, o agente não aplica um princípio geral, mas responde ao caso particular (Van Hooft, 2013). Segundo Zappellini (2013), no entanto, a única conexão visível entre a moral kantiana e a burocracia é o fato de ambas as formas de pensamento assumirem que o resultado a ser atingido pela ação é bom porque baseia-se em regras cuja obediência deve ser universal, sem exceções previstas. Apesar de existir a possibilidade de a burocracia elevar a razão instrumental à categoria de substantiva, ao passo que Kant não pensava nessa dualidade entre as racionalidades.

De acordo com Van Hooft (2013), o indivíduo que estivesse apenas cumprindo ordens poderia atribuir a responsabilidade de suas ações a esses princípios ou leis. No entanto, não há como viver somente deduzindo as decisões a partir de princípios

gerais ou em obediência às leis morais. As pessoas, portanto, são responsáveis pelos seus atos e devem fazer um julgamento específico acerca da situação, dos indivíduos e de outros valores, acerca daquilo que outras pessoas admiráveis poderiam ter feito em situações similares e das normas e princípios que podem ser aplicados a ela. Dessa maneira, a decisão tomada por uma pessoa é uma declaração de como ela se posiciona acerca de determinado assunto, sendo que não há qualquer garantia de que aquilo foi o melhor a ser feito, para tanto, é necessário dar o salto de fé, comprometer-se com valores morais, arriscar e assumir as responsabilidades. Nada impede, porém, de uma reflexão subsequente levar à revisão do julgamento. Por fim, o caráter é constituído pelo acúmulo dessas decisões.

4.3 Ética e Inteligência Artificial (IA)

Partindo da concepção de Aristóteles (1973) de que apenas o homem pode sentir culpa pelo malfeito e orgulho pelo bem-feito agindo de maneira virtuosa, a máquina não é capaz de se desenvolver moralmente, pois isso envolveria atributos humanos como os sentimentos morais, o universo imaginativo e o livre arbítrio. Além da ação em si, a EV abarca compromissos de valor e emoções, tais como o cuidado, o amor e a preocupação; e os sentimentos morais, que, dentre outros, compreendem a benevolência com os outros, a empatia pelo sofrimento alheio e a preocupação com as gerações futuras (Van Hooft, 2013). Sendo a ética uma característica restrita ao homem, em cujos valores metafísicos e transcendentais estão envolvidos, não seria possível reduzi-la a uma máquina. Assim, diferentemente do utilitarismo e do normativismo que são generalizantes, não há como transformar as virtudes em algoritmos para que a IA possa replicá-las. Iorio (2011) sustenta que a ação humana envolve o emprego de meios e a busca por fins, com a intenção de aumentar a satisfação do agente. A máquina, portanto, não teria esse último propósito. Serafim (2020), todavia, aponta que as decisões com suporte tecnológico e ético podem coincidir no campo da administração.

Boden (2016) no livro *“AI: Its Nature and Future”* perpassa os desafios filosóficos e tecnológicos levantados pela IA e afirma que o aprendizado da máquina tem pouca ou nenhuma semelhança com o que pode ocorrer na cabeça humana. Essa

intuição surge porque o conceito de responsabilidade abordado pela autora está intimamente ligado à agência moral e à liberdade, indicando que a deliberação consciente torna as escolhas mais responsáveis moralmente e contribui para a noção de humanidade como tal. Desse modo, aplicar conceitos humanos às máquinas parece inadequado. Stork e Echevarría (2005) descrevem a inteligência como uma realidade tão rica e complexa que seria impossível abarcá-la num só olhar, definindo-a como capacidade do homem em aprender a verdade, fonte para elevar o seu ânimo através da admiração e contemplação.

Todavia, na perspectiva de Bullock (2019), a inteligência está apenas relacionada à solução de problemas complexos, indicando-a como um substrato independente que pode existir tanto num processo biológico informando ações humanas, quanto num processo mecânico guiando um autômato. Essa é uma maneira como muitos enxergam a Inteligência Artificial. No entanto, a IA tem limitações que não a fazem parecer inteligência no sentido amplo, pois não há real cognição das máquinas, sendo apenas uma reprodução de padrões. As decisões humanas, por outro lado, não se restringem a cálculos, modelos e capacidade de memorização, levando em consideração fatores intangíveis e que compreendem a realidade metafísica.

Sellés (2011), fundamentando-se na filosofia grega e medieval, admite a imaterialidade da inteligência refutando as teses materialistas de que o pensamento restringe-se à atividade cerebral. Para Sellés (2011), o filósofo Leonardo Polo consegue resolver essa questão ao indicar que a inteligência não é a totalidade da alma e nem da pessoa humana, visto que o pensamento e o raciocínio são características dessa faculdade; e é evidente que a pessoa humana não se reduz a isso. A inteligência ultrapassa o limiar, e o limite só é conhecido transcendendo-o. Dessa maneira, tematizar intelectualmente a noção de limite é tê-lo transcendido. Na perspectiva aristotélica, a alma é tudo e a inteligência é capaz de saber tudo irrestritamente. No entanto, aquilo que é material, por definição, é limitado, logo, a inteligência é imaterial. Se a inteligência for uma faculdade imaterial, então, não teria como uma máquina ser inteligente. Ainda, o homem é capaz de agir e produzir (*práxis* e *techné*), enquanto a máquina tem o domínio de algo específico e produz determinado resultado (*techné*).

A tradição escolástica fundou a especificidade humana na sua capacidade de abstração. Assim, a frustrabilidade de atos cabe apenas aos seres humanos, ou seja, mesmo que o instinto, o impulso ou memória tendem a uma direção, o homem pode escolher ir para o caminho oposto, fazendo jus à sua inteligência e vontade. O instinto do animal, portanto, o faz sempre dizer sim à natureza. Já o homem é capaz de dizer *não*, e é exatamente nesse *não* que está o índice de sua grandeza e abertura para elevação (Santos, 2003). Stork e Echevarría (2005) apontam que apenas o homem é capaz de voluntariamente fazer fracassar a sua vida ou de resolvê-la da melhor maneira. É, então, nessa capacidade de criar fins para si mesmo e de escolher os meios para concretizá-los que se constitui a liberdade. E isso é um atributo propriamente humano, que diferente das plantas e dos animais, não atua apenas pelo instinto de autopreservação, mas através da possibilidade de desconsiderar-se em favor de outro (Herrero, 2011).

Dessa forma, enquanto os animais obedecem aos instintos, as máquinas obedecem aos desempenhos dos padrões de IA e de programação, não sendo esta última capaz de criar. Ainda, como a mente humana é incapaz de conceber uma outra que lhe seja maior, a IA não poderia ser superior à humana, pois, uma inteligência incapaz de absorver a noção do inconcebível será sempre inferior. Sobre a capacidade de criação, Santos (1962, p.50) discorre:

Para a escolástica, o homem é criatura, e, portanto, foi criado. E como todo ser criado, é posterior ao que o cria, ao Ser que o antecede. Ademais, quanto ao conhecimento, deveriam os marxistas saber que Aristóteles e São Tomás aceitavam que "*nihil est in intellectu quod non prius fuerit in sensu*" ou seja, "nada há no intelecto que primeiramente não tenha estado nos sentidos", o que é uma afirmação empirista (Santos, 1962, p.50).

Os sistemas de IA, portanto, podem revelar superioridade em aspectos quantitativos, como fazer mais cálculos em menos tempo; mas não em qualitativos. Ao passo que as coisas animadas ou inanimadas se comportam de acordo com padrões regulares, o homem é o único ser que usufrui liberdade e tem o poder de tomar decisões levando em consideração variáveis intangíveis, meditando sobre as condições de si mesmo e de seu ambiente e valendo-se da razão para moderar seus instintos (Stork e Echevarría, 2005; Mises, 2021). Embora haja esforços do

materialismo em direção de destruir a metafísica; os sentimentos morais e as virtudes são peças relevantes nas tomadas de decisões levando à autorrealização do homem e à felicidade.

Há diversas tentativas em dar um sentido humano à máquina e não são poucas as empreitadas a fim de simular um cérebro biológico e tentar conectá-lo a um corpo robótico. Tal questão toca em profundas inquietações e esperanças com relação à IA. Aparentemente, não ter um corpo biológico faz com que a máquina sequer entenda o que é o sofrimento humano. Stork e Echevarría (2005) são categóricos ao afirmar que a biologia está a serviço das funções intelectivas e que existe uma correspondência entre a inteligência e a morfologia do corpo humano. Coeckelbergh (2024) aponta que, na visão dos transumanistas, o corpo biológico deverá ser transcendido por meio de uma transferência de dados para agentes artificiais a fim de alcançar a imortalidade. Assim:

A valorização da memória mecânica tem levado a uma valorização também exagerada da cibernética, na qual se colocam esperanças desmedidas. Ninguém pode negar que a cibernética poderá auxiliar extraordinariamente o homem de ciência, no referente à parte que corresponde à memória mecânica. Ela poderá suprir as deficiências nesse setor, já que é comum aos mais inteligentes serem desprovidos dos mais acentuados graus de memória mecânica. Mas jamais a cibernética superará a memória eidética, nem a criação de ideias, nem a dialética bem entendida. Ela é uma auxiliar de grandes recursos, mas num âmbito determinado. Pretender que ela possa substituir totalmente o cérebro humano é a mais tola ideia que poderia surgir, e uma manifestação de barbarismo intelectual da pior espécie (Santos, 2016, p. 26).

Um dos exemplos que distinguem a inteligência humana da artificial é que a máquina tende ao autoaperfeiçoamento recursivo contínuo (Coeckelbergh, 2024), enquanto o homem é capaz de escolher retroceder, distanciando-o de reações automáticas e da submissão à ditadura do instinto (Stork e Echevarría, 2005). Posto isso, mesmo que a razão e os cálculos direcionem o indivíduo para uma determinada tomada de decisão, ele pode escolher agir diferente levando em consideração variáveis intangíveis. Por outro lado, os sistemas de decisão automatizados sempre buscam o aprimoramento e não são capazes de agir contra si mesmo ou de fazer

renúncias por um bem maior. A IA, portanto, nunca irá se contradizer, o ser humano sim, seja de forma intencional ou não.

Através da responsabilidade que o homem responde pelo porquê do seu ato. Nesse diapasão, IA não possui livre arbítrio, pois o juízo livre fundamenta-se na capacidade axiológica do ser humano fazer apreciações das coisas por meio de comparação com valores tomados como perfeições. Envolve, então, a capacidade de escolha pela vontade consciente entre o bem e o mal, entre o certo e o errado (Santos, 1963). Desse modo, um homem livre é aquele capaz de fazer suas escolhas e responsabilizar-se por suas consequências. Para Hayek (2021), liberdade é confiar o destino a forças incontroláveis. Assim, o homem é livre na medida que não determina o seu destino, diferente da máquina, que detém o domínio total sobre suas informações.

Quanto mais virtuoso é o indivíduo mais ele é livre, pois não se curva a vícios ou paixões. Logo, uma máquina não pode ser livre. Isto significa que os autômatos não têm compreensão genuína sobre o que fazem e não possuem intencionalidade. A partir das bases de dados (*inputs*) os sistemas de IA produzem saídas (*outputs*) por meio das regras que lhes são dadas; sem, todavia, entendê-las. É como se seguissem um manual determinístico. Johnson (2006) argumenta que os autômatos não possuem agência moral em si mesmos, pois são produzidos e utilizados por homens, e somente o ser humano possui liberdade e capacidade para agir e decidir moralmente. Quando se fala em ética na IA, portanto, refere-se a quem desenvolveu a ferramenta ou a quem faz o seu uso.

À vista disso, presume-se a IA como um mero instrumento, sem ser boa ou má em si, mas como um reflexo da forma que ela é utilizada, podendo ser um risco se o seu uso estiver voltado ao aumento da eficiência burocrática e fortalecendo o controle sobre os indivíduos, ou benéfica, se for para simplificar a vida dos cidadãos, garantindo-os maior facilidade e liberdade nas tomadas de decisões. Sendo assim, a ética das máquinas incorre, em última instância, na ética humana. Porém, é importante salientar a percepção de que, como técnica, a IA não pode ser considerada neutra, pois serve a algo e na prática não pode ser aplicada destituída de virtude. Há, pois, um receio que a tecnologia deixe de ser um meio nas mãos dos homens, transformando-se num fim em si mesma e condicionando todos os fins que os seres humanos almejam (Azambuja, 2017).

5 ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS E A IA

Questionar o futuro da humanidade e os rumos da tecnologia é uma reflexão antiga. Há um forte imaginário acerca da IA: um receio de que as máquinas assumam o controle da humanidade ou uma expectativa de que ela resolverá problemas de ordem humana e moral. De acordo com Ahmad *et al* (2023), a IA tem um impacto significativo na perda de recursos humanos, nos processos de tomada de decisões e nas questões relativas à segurança e privacidade, além de tornar os seres humanos mais indolentes. Há, portanto, um desafio para encontrar formas de assegurar aos sistemas de IA estarem alinhados com valores humanos e serem utilizados de maneira ética e responsável. Além disso, boa parte das discussões sobre o tema carregam interesse em aumentar as formas de transparências da máquina e regulamentá-la.

As decisões delegadas aos algoritmos acabam suscitando anseios acerca das questões morais e éticas que permeiam a IA. Simular a inteligência humana, porém, não é o mesmo do que recriá-la, pois o processo formulado artificialmente não é igual aos atos cognitivos dos seres humanos. A abrangência da inteligência da máquina apresenta limites quando confrontada com a extensão da inteligência humana, pois o cérebro não é um sistema que opera somente por meio de manipulação simbólica, e sim através de uma infinidade de recursos intangíveis (Sellés, 2011). Mises (2010) afirma que a tecnologia apenas fornece informações acerca das relações causais existentes entre os diversos fatores do mundo externo, necessitando do agente homem para fazer as escolhas e definir um algoritmo numa gama de possibilidades.

Cada vez mais, os governos de todo mundo têm utilizado IA na administração pública (Criado e Villodre, 2020) e os burocratas artificiais estão executando objetivos dos governos nacionais através da IA e da robótica (Bullock e Kyoung-Cheol, 2020). Os sistemas de IA estão desenvolvendo-se num ritmo rápido e tornando-se componentes essenciais na prestação de serviços públicos. Dessa maneira, conforme a expansão do uso dessas tecnologias na administração pública aparecem suposições acerca de como esses instrumentos afetariam a natureza administrativa do serviço público (Newman, Mintrom O'Neil, 2022). Esta seção, portanto, procura

introduzir o debate sobre o tema e verificar os possíveis efeitos da IA sobre a burocracia governamental.

5.1 Inteligência Artificial (IA)

Embora as discussões acerca do uso da inteligência artificial (IA) tenham se intensificado nos últimos anos, ainda na década de 1940 o matemático Norbert Wiener publicou um livro com inúmeras questões envolvendo a cibernética. Nele, Wiener apresentou uma nova ordem do real para a interpretação dos fatos e introduziu termos como o *ciborgue* e o *ciberespaço*, relacionando-os à antropologia (Kim, 2004). Com o aumento da capacidade computacional e a possibilidade de acessar grandes volumes de dados (*big data*), a IA teve progressos significativos, tornando-se alvo de especulações e expectativas (Coeckelbergh, 2024). Wiener (1970) afirmava que o homem não poderia render-se à máquina sem antes examinar as suas leis de funcionamento e garantir que a sua conduta obedeça a princípios aceitáveis, evidenciando a preocupação, à época, com o domínio da máquina sobre as condutas humanas.

Atualmente, ainda há dificuldade em estabelecer os conceitos de IA devido à complexidade de definição dos seus limites, visto que os benefícios, oportunidades e ameaças das novas tecnologias dividem o cenário com as consequências, por ora, desconhecidas (Bertoncini e Serafim, 2023). Sichman (2021) aponta que a IA está atrelada à ciência/engenharia da computação e visa desenvolver, através de diferentes técnicas e modelos, sistemas computacionais para solucionar problemas. Apesar da expressão inteligência artificial ser amplamente utilizada, o termo sistemas de decisão automatizados (SDA) tem sido adotado por levar em consideração as suas características tecnológicas (Mökander e Floridi, 2022).

De acordo com Coeckelbergh (2020), a base da inteligência de IA é o *software*, isto é, um algoritmo ou uma combinação de algoritmos criados por humanos para processar informações com fins determinados (Hanna e Kazim, 2021). Coeckelbergh (2024) compara um algoritmo a uma receita que diz ao dispositivo o que precisa ser feito, indicando a sequência de instruções para gerar *outputs* específicos com base nas informações disponíveis (*inputs*). As informações fornecidas a um sistema

automatizado muitas vezes são tão vastas que seria inconcebível à mente humana elaborar uma análise desta dimensão. Assim, os algoritmos podem identificar modelos e utilizar esses padrões para explicar dados e realizar previsões futuras.

O aprendizado da máquina, então, tem como tarefa subjacente o reconhecimento de padrões das relações matemáticas entre os *inputs* e *outputs*, o que permite à IA estabelecer diversas conexões entre as variáveis disponíveis (Coeckelbergh, 2024). No entanto, conforme Mises (2010), apenas a ação humana é capaz de descobrir e ponderar acerca das relações entre fatores por mais díspares que sejam. Indo ao encontro dessa concepção, Coeckelbergh (2024) cita as correlações espúrias, tratadas por Tyler Vigen em livro homônimo, quando aborda as possibilidades de correlações cujas variáveis não estão relacionadas causalmente, mas parecem estar. Por exemplo, a correlação entre a taxa de divórcio no Maine e o consumo *per capita* de margarina. Dessa forma, a máquina pode acabar fazendo correlações ilógicas e somente o filtro do ser humano seria capaz de decidir quais correlações teriam relevância e mereceriam estudos posteriores.

Ressalta-se que, apesar de estar estritamente ligada às máquinas, a IA não se refere apenas a instrumentos físicos, pois não há materialidade nos *softwares*. Há formas de IA executadas somente na *Web*, como os *chatbots* e os mecanismos de busca. De todo o modo, mesmo os *softwares* de IA precisam de um *hardware* ou de uma estrutura física para serem executados, ou seja, tais sistemas só são IA efetivamente quando estão conectados. Por vezes, *hardware* e *software* se fundem durante o uso de um dispositivo tecnológico, como num robô (Coeckelbergh, 2024).

A IA pode agir como um sistema especialista, isto é, as decisões são tomadas baseadas num modelo representado graficamente por um fluxograma, com possibilidades e consequências. Nesse caso, os algoritmos contêm declarações condicionais e valem-se de um extenso campo de dados para analisar e fornecer os *outputs*. Já os novos tipos de IA são capazes de aprender de forma autônoma através dos dados fornecidos às redes neurais, tecnologia que arquiteta redes interconectadas baseadas em unidades simples, simulando o funcionamento do cérebro humano. Enquanto os primeiros modelos confiam na capacidade humana de especialistas no assunto para explicar as regras aos programadores, a fim de que as codifiquem; o segundo permite à própria máquina encontrar regras ou padrões não especificados pelo programador, que fornece apenas a tarefa ou o objetivo. Por

consequente, o programa poderia adaptar seu comportamento para melhor corresponder aos requisitos da missão (Coeckelbergh, 2024).

O medo em relação a uma possível dominação da máquina sobre os homens aparenta estar relacionado ao último modelo de IA, pois embora os programadores conheçam a arquitetura da rede, não há clareza acerca do que acontece nas camadas intermediárias, ou seja, entre os *inputs* e *outputs*. Desse modo, o processo de tomada de decisão pode ficar obscuro; contrastando com o modelo de IA automatizado através de fluxogramas, mais transparente e interpretável. Assim, não é oferecido à máquina um conjunto de normas e sim modelos. Por exemplo, para reconhecer imagens de gatos, o programador não estabelece regras visando definir o que são gatos, mas sim a construção de um modelo com imagens de gatos, que poderá ser otimizado conforme os retornos sobre o seu desempenho. Nesse caso, os dados são o ponto de partida ao invés da teoria, deixando de ser passivos para tornarem-se ativos (Coeckelbergh, 2024).

5.2 Papel da IA no governo

A IA pode assumir inúmeras formas e fazer parte de sistemas tecnológicos mais amplos, relacionando-se, dentre outros, com a matemática, a linguística, a engenharia, a psicologia e a filosofia (Coeckelbergh, 2024). Segundo Bullock (2019), a IA é uma ferramenta avançada de tecnologia de informação e comunicação (TIC) que permite mudar a natureza do comportamento humano dentro de uma estrutura burocrática. Para o autor, a discricionariedade e os processos decisórios dentro de uma organização são fortemente influenciados pela inteligência, sendo a IA um instrumento capaz de aprimorar esse intelecto e ajudar a melhorar a qualidade da administração.

De acordo com Azevedo, Albino e De Figueiredo (2022), a adoção do uso da IA pelo estado contribui de forma significativa para o controle governamental e a eficiência do setor público, auxiliando na tomada de decisões, prevendo potenciais riscos e garantindo maior economicidade e efetividade das ações, desde que respeitadas às questões éticas e legais. Os autores demonstram que há uma pretensão do uso da IA na administração pública para fins de caráter preventivo, o

que corresponde a uma espécie de controle interno. No entanto, afirmam que muitos desafios ainda circunscrevem o tema, como a falta de habilidades específicas, a dificuldade de transparência e os problemas éticos e legais originados pelo compartilhamento de dados. Desse modo, a IA deveria ser utilizada com cuidado, pois apresenta potencialmente um risco existencial para a humanidade (Bullock, 2019).

Dreshpak *et al* (2022) atribuem as necessidades decorrentes da pandemia COVID-19 ao aceleração significativo de algumas tendências relacionadas à automação. Junto com essas mudanças alguns problemas adaptativos foram observados, como a corrupção, a burocracia, a baixa competência digital dos funcionários públicos, a mínima alfabetização digital dos moradores e a falta de confiança do público no estado em geral e no governo eletrônico. Ao mesmo tempo, é apontado que as deficiências da IA estão sendo supridas no decorrer de seu uso e que é necessário um olhar para adaptar modelos de governo, repensar a forma da prestação de serviços públicos e envolver os cidadãos nos processos de automação.

Segundo Dunleavy e Margetts (2023) a crescente capacidade da robótica permitiu a expansão de dispositivos para realizar uma gama de tarefas na sociedade, necessitando de uma remodelação da organização do estado. Os autores têm uma visão otimista de que as tecnologias irão maximizar a produtividade organizacional e garantir a descentralização. No entanto, chamam atenção para as tendências contrárias, como as questões relacionadas à proteção e à mercantilização de dados e à identidade digital. Vogl *et al* (2020) apontam que o uso de IA na prestação de serviços públicos do Reino Unido está impactando profundamente a estrutura da administração pública local, pois cada vez mais tecnologias estão sendo adotadas para melhorar as práticas de trabalho humano e nas tomadas de decisão. Com o uso da IA nas organizações públicas aparece o fenômeno da burocracia algorítmica, que fornece ao administrador uma estrutura prévia composta por um algoritmo capaz de lidar com maior complexidade na decisão ambiente, ao passo que melhora o desempenho individual e de competências ao tentar resolver problemas organizacionais.

Conforme Johansson, Thomsen e Åkesson (2022) a implantação de automação na administração municipal enfatiza a organização das tarefas administrativas como uma questão essencialmente política. De acordo com os autores, a automação digital tem um potencial significativo no que se refere ao

fortalecimento legal da administração pública, aumento da sua eficiência e no estímulo de sua criação de valor. Porém, requer uma ampla discussão política sobre as condições normativas para lidar com as incertezas ligadas à criação de valor público referentes aos aspectos de qualidade, transparência, igualdade de tratamento, dilemas éticos e questões profissionais.

Lawrence, Cui e Ho (2023) efetuaram uma pesquisa em 220 órgãos federais e agências dos EUA para identificar a implementação de requisitos de transparência no uso de IA. Os resultados informaram que quase metade deles não emitiu publicamente nenhum documento demonstrando o funcionamento das automações, mesmo naqueles casos em que havia usos estáveis de aprendizado de máquina. Já os órgãos que cumpriram esses requisitos apresentaram esforços inconsistentes. Os autores apontaram para uma fraqueza no estado americano no que tange à realização de mandatos de governança para IA, pois, segundo eles, é imprescindível a divulgação pública de planos de IA e de inventários de seus casos para promover a transparência e a responsabilização.

Para Bullock (2019, 2020), uma das razões para utilizar IA nos órgãos públicos é a vantagem comparativa oriunda de análises com grande volume de dados, que proporcionam benefícios na condução do trabalho do governo. O autor chama atenção para um cenário carente de regulamentação adequada e para um novo papel do burocrata humano, inserido na estrutura burocrática multi-agente, que busca a coordenação e a colaboração entre agentes de IA para a condução de tarefas de governança. Ainda, o poder da IA não deveria ser subestimado, pois pode acarretar usos maliciosos ao expandir ameaças existentes ou introduzir novas, devido às suas características como o anonimato, a distância psicológica e a rápida difusão. As tarefas com baixa complexidade e baixo grau de incerteza são as candidatas mais prováveis à automação, enquanto tarefas com alta complexidade e incerteza devem permanecer sob a alçada do arbítrio humano.

Mikhaylov *et al* (2018), destacam o papel central da tecnologia para proporcionar maior precisão e adequação do serviço público, porém, desde que haja uma estratégia de comunicação bem definida para alinhar os interesses e expectativas de todos os membros da colaboração. Segundo os autores, a IA tem um potencial significativo em tornar o Reino Unido a economia mais inovadora do mundo, pois, espera-se que o governo assuma um papel empreendedor na política de

inovação, através de colaborações intersetoriais com empresas e universidades, afinal, os benefícios em trazer atores públicos, privados e sem fins lucrativos para colaborar na prestação de serviços públicos são bem conhecidos, embora devam ser utilizados com cautela e cientes das vastas dificuldades gerenciais envolvidas. Ademais, Mikhaylov *et al* (2018) identificam a socialização como um fator chave para o sucesso da colaboração intersetorial. Por trás de todas as complexidades técnicas da implementação de iniciativas de IA, os formuladores de políticas devem transmitir o valor público que a política ou o programa buscam alcançar e alavancar a visão especializada a fim de garantir que as dimensões alternativas à solução de problemas sejam incorporadas.

Bullock e Kyoung-Cheol (2020) apontam que a discricionariedade da IA é diferente da humana, devido às naturezas inerentes ao mecanismo de tomada e implementação de decisões. Contudo, tanto os agentes artificiais como os humanos podem ser úteis nos processos de tomada de decisão dentro de estruturas burocráticas multi-agentes, permitindo um processo de supervisão e colaboração entre ambos. Assim, os burocratas humanos poderiam supervisionar e colaborar com a IA e outros humanos, enquanto a IA também poderia supervisionar e colaborar com os indivíduos e com outra IA. Já Aoki (2020) investiga o nível de confiança inicial do público nos chamados *chatbots* introduzidos no setor público. Segundo o autor, investigar a confiança pública nas máquinas de IA, como os *chatbots*, é importante porque o indivíduo tende a não usar uma máquina a menos que tenha confiança inicial nela. Além disso, argumenta que os graus de confiança irão depender da área que o *chatbot* é inserido, por exemplo, um estudo feito no Japão demonstrou que a confiança inicial do público nas respostas automatizadas era menor na área de apoio parental do que na de separação de resíduos.

Petroni e Pfitzner (2021) apontam que a IA e a *Blockchain* serão as tecnologias mais relevantes no Brasil nos próximos 10 anos e que poderão ser capazes de lidar com desafios sociais como a corrupção, a violência e a burocracia. A *Blockchain* e os contratos inteligentes nela executados são modelos de confiança composto por livros que permitem a transferência segura de dados em uma rede *peer-to-peer*, isto é, uma rede “ponto a ponto”, em que cada participante é um servidor que contribui para manter o sistema funcionando. A disseminação desse modelo, segundo os autores, reduzirá as fraudes e erros para todas as informações registradas nela, possibilitando

uma melhora na prestação de serviços, trazendo mais eficiência, transparência e equidade. Os erros não devem acontecer em uma *Blockchain* porque todas as informações são registradas e podem ser rastreadas por todos conectados à rede. Com isso, tenderia a reduzir as assimetrias de informação dentro do governo e levar mais eficiência operacional à gestão pública de processos.

De acordo com Niknezhad, Shokouhyar e Minouei (2020) a tecnologia de *Blockchain*, através de uma plataforma que permite o armazenamento e a troca de mensagens eletrônicas de forma descentralizada, além de um alto nível de segurança e transparência, possibilita reduzir a burocracia, aumentar a eficiência administrativa e melhorar o desempenho dos processos gerenciais do estado. Muitos estudiosos acreditam que esta tecnologia distribuída pode trazer novas utilizações para uma variedade de indústrias e campos, incluindo finanças e bancos, cadeia de suprimentos e a administração pública, com a possibilidade de utilizar uma moeda digital para a evolução dos serviços de governo eletrônico.

Para Androniceanu (2023), a transformação digital e o uso da IA são grandes desafios em diversos campos. As administrações centrais e locais dos estados necessitam de grandes e profundas mudanças estruturais não somente para reduzir a burocracia e as despesas públicas, mas também para melhorar a qualidade dos serviços, a produtividade, a acessibilidade e a transparência. Segundo o autor, os resultados obtidos com uma gradual integração da IA ao aparato governamental confirmam um visível aumento da eficiência gerencial, econômica e social. Criado e Villodre (2020), na mesma direção, apontam que há uma crescente adoção do uso das tecnologias artificiais nas organizações públicas e chamam atenção para a dificuldade com a transparência algorítmica e as questões éticas atreladas a essa situação.

Gaozhao, Wright II e Gainey (2022) fazem um estudo acerca da percepção dos cidadãos sobre as decisões tomadas por IA para identificar se os indivíduos consideram-as diferentes daquelas tomadas por burocratas. Segundo os autores, os cidadãos tendem a escolher os funcionários públicos ao invés de IA para tomar as decisões, especialmente quando há uma identificação de gênero ou racial, embora não haja certa clareza. Há, porém, evidências sobre a capacidade das pessoas perceberem diferenças entre a discricionariedade de um burocrata e a da máquina. A transparência é trazida à tona quando os autores indicam que a decisão

governamental tomada por IA deve ter clareza nos critérios e incorporar dimensões de equidade e justiça.

Ball *et al* (2023) chamam atenção para o surgimento dos estados de bem-estar digital, ou seja, países que procuram automatizar a forma como os serviços públicos são prestados a fim de oferecer melhores resultados. As máquinas tornam-se, então, ferramentas vitais para tomar decisões de formas cada vez mais imparciais. Enquanto alguns afirmam que a redução da discricionariedade contribui para a implementação de políticas públicas uniformes. Outros pontuam suas preocupações acerca da possível perda de capacidade de resposta. Além de levantarem questões como a exclusão digital e a dificuldade dos cidadãos nas relações de confiança com os novos aparatos.

Na visão de Bullock, Young e Wang (2020), as características de aprendizagem automática da IA permitem-na operar de forma não determinística, tornando-a similar aos processos de tomada de decisão do arbítrio humano. Os autores refletem sobre os usos das tecnologias nas organizações públicas e as consequências dessa integração, os quais reconhecem a IA como sendo capaz de resolver tarefas cada vez mais complexas, porém, com uma certa dificuldade em integrar essas ferramentas nos processos de tomada de decisão e na estrutura de organizações públicas. Aquelas atividades que exigem níveis mais baixos de discricionariedade, no entanto, já foram remodeladas para adequarem-se às automações devido a sua facilidade e menor resistência por parte da população.

Na revisão de literatura feita por Lamovšek (2023) demonstrou-se igualmente as vantagens e desvantagens do uso de IA na administração pública. Os termos “regras” e “condições” foram conectados com a palavra-chave “uso”, que segundo o autor, podem indicar uma forte necessidade de regulamentação do campo da IA. Bullock (2019, 2020) enfatiza a falta de uma “ética pública completa” para ordenar os valores que direcionam a IA rumo ao desenvolvimento de sistemas burocráticos eficazes, eficientes e equitativos. Para o autor, essa ferramenta é necessária para orientar a humanidade sobre os usos da IA, haja vista seu poder de atuação tanto para o bem quanto para o mal. Hummel (2008), todavia, alerta para o totalitarismo tecnológico burocrático, situação que a tecnologia aumenta a burocracia com mais dados e mais controle, mas também em que os cidadãos informatizados que se tornaram prisioneiros de uma microburocracia da mente. O autor atribui às novas

tecnologias a capacidade de treinar diariamente os indivíduos em um tipo de pensamento tão lógico que esquece de torná-lo sensato. Apesar da tecnologia não fornecer ordens, determina uma matriz para pensamentos, sentimentos e ações.

Segundo Newman, Mintrom O'Neil (2022), as burocracias são frequentemente criticadas pela sua inflexibilidade, desperdício, maximização do orçamento, regras extravagantes e procedimentos excessivos. Os rápidos avanços na tecnologia, como a expansão do governo digital, o uso de IA e a capacidade de coletar e analisar *big data*, prometem tornar as organizações do setor público mais enxutas, eficientes e responsivas às necessidades dos cidadãos. Assim, embora essas mudanças tecnológicas tenham levado alguns observadores a preverem o fim da burocracia, o que acontece é justamente o contrário, os dados estatísticos de diversos países revelam que as organizações públicas burocráticas não estão desaparecendo. Os autores, então, chamam atenção ao paradoxo de que as tecnologias de computação avançadas estão reforçando as tendências burocráticas no setor público ao invés eliminá-las.

Há uma tendência do aumento da capacidade computacional em melhorar as características weberianas do setor público, reforçando o aparato burocrático. Newman, Mintrom O'Neil (2022) consideram que há dois caminhos para o uso da IA no serviço público. O primeiro são as tecnologias digitais geridas adequadamente por programadores humanos, visando à neutralidade, à justiça e à responsabilização do setor público. Essas tecnologias contribuiriam para o aumento da formalização de regras, as quais poderiam levar a uma prestação de serviços mais justa e na redução de práticas que resultam em resultados desiguais, como a corrupção sistêmica e os privilégios apenas para alguns grupos. Nesse cenário a IA não só poderia reforçar a capacidade das organizações do setor público, mas também reforçar a natureza democrática inerente da burocracia e concretizar o seu papel na governação democrática, na esperança da burocracia tornar-se mais flexível, centrada no cidadão e orientada para os resultados. Já a segunda alternativa é o aumento da automação resultar numa espécie de tecnocracia, o qual apenas as regras e as máquinas governam a sociedade, inviabilizando praticamente todas as possibilidades de mudanças no sistema.

Os resultados encontrados na literatura sobre a relação da IA com a burocracia governamental indicam que há um forte apelo em regulamentar todas as formas de

tecnologia, bem como, em encontrar formas de garantir maior transparência nas suas ações. Os objetivos de aumentar a eficiência estatal ficaram evidentes na maioria deles, sendo poucos os artigos que trouxeram elementos que caracterizam a desburocratização, tal como a descentralização. Pelos rumos apresentados, a burocracia parece estar fortalecendo-se ao profissionalizar e automatizar os instrumentos do aparato estatal. Todavia, o controle oriundo do poder coercitivo do estado não é apresentado de forma negativa, mas como uma maneira de garantir uma espécie de segurança jurídica à sociedade. Posto isso, acredita-se que essa tendência é reflexo do desprezo à EV e na esperança desmedida colocada sobre as normas e regulamentos, deixando de levar em conta o papel essencial do homem rumo à autorrealização.

O estudo de Newman, Mintrom O'Neil (2022), intitulado "*Digital technologies, artificial intelligence, and bureaucratic transformation*" foi o único achado que estabelece uma relação entre a IA e burocracia considerando a suposição de que, apesar de parecer o inverso, os sistemas computacionais avançados fortalecem o propósito central da burocracia, tornando-a mais eficiente. No entanto, para os autores, a burocracia não será abolida com os avanços modernos da tecnologia porque vem sendo utilizada justamente para reforçar as qualidades fundamentais da burocracia. Tal concepção, então, considera como positiva a possibilidade de tornar a burocracia mais sólida e eficaz, deixando de considerar justamente os riscos do excesso de rigidez e formalismo e do modelo coercitivo.

Nos demais artigos há ainda maiores embaraços nessas relações, por exemplo, quando Niknezhad, Shokouhyar e Minouei (2020) afirmam que a IA possibilita a redução da burocracia e aumenta a eficiência administrativa. Ou seja, percebe-se que não há clareza sobre o que é a burocracia e para que ela serve, nem como se dá o processo de tomada de decisão e de responsabilização do homem. Portanto, é mais do que necessário a assimilação das teorias apresentadas na primeira e segunda seção desta dissertação.

6 CONCLUSÕES

Por mais que alguns autores considerem a burocracia um instrumento neutro, ela é uma técnica, e como tal serve a algo e não tem como ser aplicada destituída das virtudes do seu idealizador. Afinal, quem cria as regras burocráticas também é um indivíduo movido por paixões e interesses, incapaz de criar um modelo imparcial e perfeito para cada situação. Dessa maneira, cada ser humano pode encontrar soluções morais distintas em seu infinito universo imaginativo. Além de que, a pessoalidade e política são inerentes à vida do homem e não há como a burocracia dissociar-se desses elementos.

Uma ação virtuosa é aquela que o agente leva em consideração as circunstâncias e a intencionalidade, características que permitem o seu desenvolvimento moral, ou seja, sentir culpa ou orgulho por algo e aprender diante suas escolhas. Essa ação, portanto, requer um ambiente livre e a capacidade de se responsabilizar por aquilo que foi feito. Desse modo, as características para exercer a Ética das Virtudes (EV) são limitadas pelo sistema burocrático, o qual parte de uma concepção ética voltada ao mero cumprimento do dever, anulando as possibilidades de escolhas do homem. Por conseguinte, despersonalizando-o e privando-o de exercer a *phronesis*.

No modelo burocrático é como se a condenação do indivíduo fosse sentenciada *a priori* com as regras descabidas e complexas, instituídas e baixadas conforme a vontade do burocrata; enquanto no estado de direito o que impera é a lei. Nesse sentido, é importante fazer a distinção entre lei e norma, sendo a primeira fruto de um processo democrático, e a segunda imposta por um corpo burocrático. Ainda, as leis deveriam servir para impedir ao máximo a coerção dos indivíduos. É evidente que o modelo burocrático de dominação é a única forma para gerir o estado, no entanto, é essencial atentar-se para o *quantum* de burocracia numa sociedade, pois quanto mais forte e expandida ela for, mais tenderá aos regimes totalitários e menores as possibilidades de tomadas de decisões individuais.

O avanço do uso das ferramentas de Inteligência Artificial (IA) nas organizações tem ocasionado diversas expectativas e questionamentos, desde as suas formas de aplicação às possibilidades de melhorar o funcionamento da administração pública. Simplificar os procedimentos administrativos parece ser o

resultado imediato dessas conquistas tecnológicas, porém, a simplificação pode vir acompanhada de uma sofisticação do aparato governamental. No processo de inserção da IA nos órgãos públicos verifica-se também o apelo em regulamentar as novas tecnologias e aprimorar as formas de transparência das decisões tomadas por uma máquina, o que implicaria aumento da burocracia. Ainda, é perceptível um desejo abstrato para estabelecer uma ordem ética que direcione todos os envolvidos no uso desses sistemas automatizados.

A responsabilidade humana não pode ser terceirizada a uma máquina, pois não é a tecnologia que vai salvar a humanidade e resolver os problemas de ordem moral. Assim como a burocracia, a IA não se preocupa genuinamente com o problema das pessoas, com repercussão nas suas vidas e nos seus reflexos intangíveis. Além disso, não caberiam soluções tecnológicas quando o problema resulta do abandono das virtudes e do culto ao materialismo, erro filosófico de achar que a partir da potência se gera o ato, quando é o ato que ativa a potência. Não há, portanto, como apoiar-se em frágeis promessas de que um futuro tecnológico levaria a paz mundial e salvaria os homens.

Considerando a lógica aristotélico-tomista, a IA não poderá substituir a inteligência humana, pois a inteligência é uma faculdade imaterial circunscrita por fatores intangíveis, e não apenas uma atividade mecânica restrita a um órgão cerebral. A máquina pode ter uma superioridade quantitativa e seguir um padrão ético normativista ou utilitarista para tomar decisões, mas não é capaz de transcender ou exercer virtudes, por isso, não há como assemelhá-la à grandeza qualitativa da inteligência humana. Embora reconheça-se o papel da IA como grande aliada do homem quando utilizada para expandir as suas liberdades, somente a ação humana é a responsável pelo seu uso.

Se não há regra alguma capaz de impedir a fraude de alguém mal-intencionado, alternativas devem ser pensadas para não punir o justo em detrimento do injusto. Assim, sugere-se o fortalecimento do estado de direito para oferecer segurança jurídica e punir exemplarmente aqueles que cometem delitos; e o estímulo da EV para que o indivíduo possa fortalecer a sua agência moral e as boas ações serem escolhidas e estimuladas. Como perspectivas de estudos futuros, recomenda-se a compreensão de como se dá o processo de responsabilização da IA; o aprofundamento da análise da ética que norteia o modelo burocrático e como ela

poderia relacionar-se com a EV; a investigação de como a burocracia efetivamente pode ser reduzida; e a avaliação dos impactos das ferramentas de IA nos órgãos públicos. Ainda, alerta-se para a utilização de dados sensíveis visando estabelecer o controle social através da criação de uma realidade artificial tecnológica, instituindo em escala global uma cosmovisão materialista, com o desprezo da metafísica e da antropologia transcendental, relacionadas à vida interior da pessoa humana, na qual surge cada escolha e que não pode ser feita por outra.

7 REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos V. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas.** Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI, v. 1, p. 27-71, 2010.
- AMES, M. C. F. D. C.; SERAFIM, M. C.; ZAPPELLINI, M. B. **Phronesis in Administration and Organizations: a Literature Review and Future Research Agenda.** Business Ethics, Environment & Responsibility. v. 29, p. 65–83, 2020.
- ANDRONICEANU A. **The new trends of digital transformation and artificial intelligence in public administration.** Administratie si Management Public. 2023.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco.** Tradução de Leonel Valandro e Gerd Bornheim. São Paulo: Abril Cultural, Vol. IV: Os Pensadores. 1973.
- AVEYARD, H. **Doing a literature review in health & social care.** Maidenhead: Open University Press, 2007.
- AZAMBUJA, Celso C. **A natureza da técnica: crítica do caráter instrumental do conceito de técnica.** Pensando – Revista de Filosofia, v. 8, n. 15, 2017. pp. 166-182.
- AZEVEDO, Lauren de Almeida Barros; ALBINO, Jaqueline; DE FIGUEIREDO, Josiel Maimone. **O uso da inteligência artificial nas atividades de controle governamental.** Cadernos Técnicos da CGU, v. 2, 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/466. Acesso em: 21 de junho de 2023.
- BALL S.; MCGANN M.; NGUYEN P.; CONSIDINE M. **Emerging modes of digitalisation in the delivery of welfare-to-work: Implications for street-level discretion.** Social Policy and Administration. 2023.
- BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade.** Rio de Janeiro: Record, 1984.
- BERTONCINI, Ana Luize Corrêa. SERAFIM, Mauricio C. **Ethical content in artificial intelligence systems: A demand explained in three critical points.** Frontiers in Psychology, v. 14. 2023. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2023.1074787>. Acesso em 10 de junho de 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 de março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018**. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13726.htm. Acesso em: 23 de junho de 2023.

BRAUN, V., & CLARKE, V.. **Using thematic analysis in psychology**. Qualitative Research in Psychology, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>. 2006.

BRAUN, V., & CLARKE, V.. **Successful qualitative research: A practical guide for beginners**. Los Angeles, CA: Sage. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07 - 40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRYMAN, A. **Quantity and quality in social research**. 2. ed. London: Routledge, 2004.

BULLOCK, Justin. **Artificial Intelligence, Discretion, and Bureaucracy**. The American Review of Public Administration. 49. 2019. Disponível em: <https://justinbullock.org/wp-content/uploads/2022/09/Bullock-2019-Artificial-Intelligence-Discretion-and-Bureaucracy.pdf>. Acesso em: 14 de julho de 2023.

BULLOCK, Justin; KIM, Kyoung-Cheol. **Creation of Artificial Bureaucrats**. 10.34190/EAIR.20.001. 2020.

BULLOCK, J., YOUNG, M. M., & WANG, Y. F. **Artificial intelligence, bureaucratic form, and discretion in public service**. Information Polity, 25(4), 491-506. <https://doi.org/10.3233/IP-200223>. 2020.

CARPEAUX, Otto Maria. **A cinza do purgatório**. [MAX WEBER E A CATÁSTROFE]. Balneário Camboriú, SC: Livraria Danúbio Editora, 2015. (p.148 - p. 156)

CARVALHOSA, Modesto. **Uma nova constituição para o Brasil: de um país de privilégios para uma nação de oportunidades**. LVM Editora. 2021.

COECKELBERGH, Mark. **AI Ethics**. The MIT Press Essencial Knowledge Series. Cambridge, MA: The MIT Press. 2020.

COECKELBERGH, Mark. **Ética na inteligência artificial**: Ubu Editora; 1ª edição, 2024.

CORDEIRO, Wagner Marques. **Burocracia na construção da administração pública do século XXI: uma reflexão teórica**. In: IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. João Pessoa/PB, p. 851-867, 2017.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública [online]. 2008, v. 42, n. 5, pp. 829-874. Epub 15 Dez 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>>. Acesso em: 12 de março de 2022.

CRESSWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed; Bookman, 2007.

CRIADO, J. Ignacio; VALERO-TORRIJOS, Julián; VILLODRE, Julián. **Algorithmic transparency and bureaucratic discretion: The case of SALER early warning system**. Information Polity. 25. 449-470. 10.3233/IP-200260. 2020.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DUNLEAVY, P., & MARGETTS, H. **Data science, artificial intelligence and the third wave of digital era governance**. Public Policy and Administration. <https://doi.org/10.1177/09520767231198737>. 2023.

DRESHPAK, V.; KOVALOV, V.; KRITENKO, O.; SHEVCHENKO, N.; BABACHENKO, N. **Communication of EU public servants in the digital environment during the Covid-19 Pandemic**. Revista Amazonia Investiga. 11. 171-182. 10.34069/AI/2022.51.03.16. 2022.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo:Globo, 2001.

FERRERO, I. Prefácio. In M. C. Serafim (Org.). **Virtudes e dilemas morais na Administração.** (pp. 9-14). Florianópolis: Admethics. 2020.

FREY, Klaus. **Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville.** Revista de Sociologia e Política [online] n. 15, pp. 83-96. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zdVs3nGQJBXYFfBLC4MdZ5y/?lang=pt> . Acesso em: 20 maio de 2023.

FRIEDMAN, David. **As engrenagens da liberdade: guia para um capitalismo radical.** Portal Libertarianismo. Estudantes pela Liberdade. Ebook, s/d [ano da primeira publicação: 1973.

GAOZHAO, D., WRIGHT, J. E., & GAINEY, M. K. **Bureaucrat or artificial intelligence: people's preferences and perceptions of government service.** Public Management Review, 26(6), 1498–1525. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2160488>. 2023.

GAVITO, Diana & VELÁZQUEZ, Héctor. **El hombre como sistema libre, en el pensamiento de Leonardo Polo.** Anuario Filosófico 29 (55):651-664. 1996.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e Contexto brasileiro – esboço de uma teoria geral da administração.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1966.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real.** 2. Ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HANNA, R. & KAZIM, E. **Philosophical foundations for digital ethics and AI Ethics: a dignitarian approach.** AI and Ethics, 1, 405-423. 2021. <https://doi.org/10.1007/s43681-021-00040-9> Acesso em: 21 de junho de 2023.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão.** Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 6. ed. São Paulo: Instituto Mises Brasil, 2010.

HAYEK, F. A. **Os fundamentos da liberdade.** São Paulo, Visão, 1983.

HERRERO, Montserrat. **Bien común y bienes públicos.** En "Empresa y Humanismo. 25 años de un imposible hecho realidad". Cuadernos de Empresa y Humanismo. 2011, Cuaderno 116. p. 65-84.

HÖFFE, Ottfried. **Aristóteles.** Porto Alegre: Artmed, 2008.

HUMMEL, Ralph P. **The bureaucratic experience.** 5ª ed. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2008.

IORIO, Ubiratan Jorge. **Ação, Tempo e Conhecimento: A Escola Austríaca de Economia.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2011.

JOHANSSON, J., THOMSEN, M., & ÅKESSON, M. **Public value creation and robotic process automation: normative, descriptive and prescriptive issues in municipal administration.** Transforming Government: People, Process and Policy, 17(2), 177–191. 2023.

KAMLER, B.; THOMSON, P. **Trabalhando com literaturas.** In: SOMEKH, B.; LEWIN, C. (orgs.). Teoria e métodos de pesquisa social. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 45 – 55.

KARSTEN, Frank; BECKMAN, Karel. **Além da democracia.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2013.

KIM, J. H.. **Cibernética, ciborgues e ciberespaço: notas sobre as origens da cibernética e sua reinvenção cultural.** Horizontes Antropológicos, v. 10, n. 21, p. 199–219, jan. 2004.

LAWRENCE, Christie; CUI, Isaac; HO, Daniel. **The Bureaucratic Challenge to AI Governance: An Empirical Assessment of Implementation at U.S. Federal Agencies.** 606-652. 10.1145/3600211.3604701. 2023.

LAMOVSĚK, N. **Analysis of Research on Artificial Intelligence in Public Administration: Literature Review and Textual Analysis.** Central European Public Administration Review, 21(2), pp. 77–96. 2023.

MANNHEIM, Karl. **O homem e a sociedade: estudos sobre a estrutura social moderna.** Biblioteca de ciências sociais. Publisher, Zahar Editôres, 1962.

MUELLER, Antony. **Technokratischer Totalitarismus: Anmerkungen zur Herrschaft der Feinde von Freiheit, Frieden und Wohlstand.** eBook: Amazon.de: Kindle-Shop. 2023.

NEWMAN, Joshua; MINTROM, Michael; O'NEILL, Deirdre. **Digital technologies, artificial intelligence, and bureaucratic transformation.** Futures. 2022.

NIKNEZHAD, Maryam; SHOKOUHYAR, Sajjad; MINOUEI, Mehrzad. **Localization of Blockchain and E-Currency Model for E-Government Services.** Journal of Information Systems and Telecommunication (JIST). 8. 157-166. 10.29252/jist.8.31.157. 2020.

MIKHAYLOV, Slava Jankin; ESTEVE, Marc; CAMPION, Averill. **Artificial intelligence for the public sector: opportunities and challenges of cross-sector collaboration.** Philosophical Transactions of The Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences, [s.l.], v. 376, n. 2128, p.20170357-20170357, 6 ago. 2018. The Royal Society. <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2017.0357>. Acesso em: 24 de junho de 2023.

MISES, von Ludwig. **Planning for Freedom and twelve other essays and addresses.** Libertarian Press. Illinois. 1974. Disponível em: <<https://mises.org/library/planning-freedom-and-twelve-other-essays-and-addresses>>. Acesso em: 15 maio de 2022.

MISES, von Ludwig. **Nation, State, and Economy: Contributions to the Politics and History of Our Time** (Liberty Fund Library of the Works of Ludwig von Mises) 1st Edition, Kindle Edition. 2006.

MISES, von Ludwig. **Ação Humana: Um Tratado de Economia.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MISES, von Ludwig. **Introdução à Burocracia.** MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics. v3.741. 2015. Disponível em: <https://misesjournal.org.br/misesjournal/article/download/741/431>. Acesso em: 15 maio de 2022.

MISES, Ludwig Von. **Burocracia.** São Paulo: Vide Editorial, 2018.

MISES, Von Ludwig. **O Fundamento Último da Ciência Econômica / Ludwig von Mises.** - São Paulo: Instituto Hoppe, 2021.

MÖKANDER, J., FLORIDI, L. (2022). **From algorithmic accountability to digital governance.** Nat Mach Intell (2022). <https://doi.org/10.1038/s42256-022-00504-5>

MONTEIRO, Pedro. ADLER, Paul S., **Bureaucracy for the 21st Century: Clarifying and Expanding Our View of Bureaucratic Organization** (December 21,

2021). Academy of Management Annals, Forthcoming. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4008916>. Acesso em 16 de julho de 2023.

PAZ, A. **The Fundamentals of the Rule of Law in F. A. Hayek's Thinking**. MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics, São Paulo, v. 8, 2020. DOI: 10.30800/mises.2020.v8.1308. Disponível em: <https://misesjournal.org.br/misesjournal/article/view/1308>. Acesso em: 8 jun. 2024.

PENNA, José Osvaldo de Meira. **O dinossauro: uma pesquisa sobre o Estado, o patrimonialismo selvagem e a nova classe de intelectuais e burocratas**. São Paulo: T.A.Queiroz, 1988.

PÉREZ LÓPEZ, Juan Antonio. **Teoría de la acción humana en las organizaciones: la acción personal**. RIALP, 1991.

PETRONI, Benedito & PFITZNER, Mariana. **A Framework of Blockchain Technology for Public Management in Brazil**. 10.1007/978-3-030-55746-1_7. 2021.

POPPER, Karl S. **Em busca de um mundo melhor**. Lisboa: Fragmentos, 1989.

ROTHBARD, Murray N. Rothbard. **Economic Controversies**: Ludwig von Mises Institute, 2011.

ROTHBARD, Murray N. **Governo e Mercado**. Tradução. Márcia Xavier de Brito. Alessandra Lass. Mises Brasil. 2012.

SANTOS, Mário Ferreira dos. **O Problema Social**. IX VOLUME da Coleção Problemas Sociais. Editora Logos. São Paulo: 1962.

SANTOS, Mário Ferreira dos. **Dicionário de Filosofia e Ciências Culturais**. São Paulo: Matese, 1963.

SANTOS, Mário Ferreira dos. **Invasão Vertical dos Bárbaros**. Coleção Abertura Cultural. São Paulo: É Realizações, 2016.

SANTOS, Mário Ferreira dos. **Cristianismo: a religião do homem**. Bauru, SP: EDUSC, 2003.

SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C.. **Phronesis , Moral Judgment, and Ethical Decision Making: Experiences of Public Managers in the Area of Emergency Management.** Organizações & Sociedade, v. 29, n. 101, p. 414–442, abr. 2022.

SELLÉS, J. F. **Antropología para inconformes: Una antropología abierta al futuro.** Pamplona: Ediciones Rialp, 2011.

SERAFIM, M. C.; BENDASSOLLI, P. F. **A redução da dimensão ética nas organizações.** Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão, Rio de Janeiro, RJ, v. 8, n. 3, p. 46–54, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbpg/article/view/78868>. Acesso em: 20 mar. 2022.

SERAFIM, Mauricio C. **Virtudes e Dilemas Morais na Administração/ Mauricio C. Serafim (org.)** Florianópolis: Admethics, 2020.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico.** Cortez Editora. Edição do Kindle, 2017.

SICHMAN, J. S.. **Inteligência Artificial e sociedade: avanços e riscos.** Estudos Avançados, v. 35, n. 101, p. 37–50, jan. 2021.

SISON, A. J. G., & FERRERO, I. **How different is neo-Aristotelian virtue from positive organizational virtuousness?** Business Ethics: A European Review, 24(S2), S78-S98. <https://doi.org/10.1111/beer.12099>. 2015.

SISON, A. J. G., BEABOUT, G. R., & FERRERO, I. (Eds.). **Handbook of virtue ethics in business and management.** Dordrecht, the Netherlands: Springer. (2017). <https://doi.org/10.1007/978-94-007-6510-8>.

STORK, Ricardo Yepes; ECHEVARRÍA, Javier A. **Fundamentos de antropologia: Um ideal de excelência humana.** São Paulo: Instituto Brasileiro de Filosofia e Ciência “Raimundo Lúlio” (Ramon Llull), 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América.** Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TULLOCK, Gordon. SELDON, Arthur. BRADY, Gordon L. **Government Failure: A Primer in Public Choice.** Catho Institute, Washington D. C. 2002.

VAN HOOFT, Stan. **Ética da virtude.** Petrópolis: Vozes, 2013.

VOGL, Thomas M.; SEIDELIN, Cathrine; GANESH, Bharath; BRIGHT, Jonathan. **Smart Technology and the Emergence of Algorithmic Bureaucracy: Artificial Intelligence in UK Local Authorities**. Public Administration Review. 2020.

WAHRLICH, B. M. de S. **Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 4, p. 72 a 87, 1984. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10416>. Acesso em: 21 jun. 2023.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WEBER, Max. **O que é a burocracia?** Brasília: CFA, 2014. Disponível em: https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf . Acesso em: 10 de julho de 2023.

WEBER, Max. **Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal**. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). Sociologia da burocracia. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WHETTEN, D. A. **Desenvolvimento de teoria. O que constitui uma contribuição teórica?**. RAE-Revista de Administração de Empresas, [S. l.], v. 43, n. 3, p. 69–73, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37425>. Acesso em: 16 maio. 2023.

WIENER, N. **Cibernética e sociedade: o uso humano de seres humanos**. São Paulo: Cultrix, 1970.

ZAPPELLINI, Marcello. **Ética das Virtudes e a Escola Austríaca de Economia: uma reflexão a partir de Hayek** in Serafim, Mauricio C. Virtudes e Dilemas Morais na Administração/ Mauricio C. Serafim (org.) Florianópolis: Admethics, 2020.

ZAPPELLINI, Marcello. **Ética e Administração Pública: uma Abordagem a partir de três Modelos Normativos**. In Anais do 37º Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. 2013.