



Organizações & Sociedade

ISSN: 1413-585X

revistaoes@ufba.br

Universidade Federal da Bahia

Brasil

Ramos Medeiros, Paulo Henrique

Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal  
Organizações & Sociedade, vol. 13, núm. 37, abril-junio, 2006, pp. 143-160

Universidade Federal da Bahia

Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400638286009>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# DO MODELO RACIONAL-LEGAL AO PARADIGMA PÓS-BUROCRÁTICO: REFLEXÕES SOBRE A BUROCRACIA ESTATAL

**Paulo Henrique Ramos Medeiros\***

## RESUMO

O artigo discute a burocracia como mecanismo institucional de governança, em termos da administração do aparato do Estado, propondo-se a refletir sobre a trajetória do modelo burocrático. Parte-se da conceituação inicial do modelo, conforme proposto por Max Weber, como forma de dominação racional-legal e de combate ao patrimonialismo, passando por suas limitações e crises, até suas inovações mais recentes, como mecanismo de gestão do aparelho do Estado no contexto da Nova Administração Pública, que supostamente estaria delineando um modelo pós-burocrático. Conclui que ainda não houve mudança do modelo tradicional de Weber para um novo paradigma capaz de suplantar seus fundamentos básicos, especialmente em termos da forma de racionalidade e legitimidade utilizadas: a prática na administração governamental mostra que os preceitos da Nova Administração Pública ainda convivem lado a lado com a burocracia tradicional.

## ABSTRACT

The article discusses the bureaucracy as an institutional mechanism of governance, in terms of the management of the State, intending to propose some reflections about the trajectory of the bureaucratic model. It starts on the primary concepts about the model, as proposed by Max Weber, as a form of rational-legal dominance and to contest the patrimonialism, exploring its limitations and crises, until their more recent innovations, as a mechanism of State administration in the context of New Public Management, that supposedly would be delineating a post-bureaucratic model. It concludes that the traditional weberian model still has not changed to a new paradigm, capable to supplant its basic foundations, especially in terms of its rationality way and legitimacy used: the practice in government administration shows that the precepts of the New Public Management still coexist side by side with the traditional bureaucracy.

\* Mestre Administração/UnB

## INTRODUÇÃO

O patrimonialismo foi o principal fator que deu causa ao surgimento da burocracia. O modelo de administração pública burocrática foi adotado em muitos países visando a substituir aquele tipo de administração, no qual os patrimônios público e privado eram confundidos, criando-se, nesse tipo de ambiente, oportunidade para o aparecimento do clientelismo, nepotismo, empreguismo e, até mesmo, da corrupção (FERREIRA, 1996). A implantação do modelo burocrático buscou, principalmente, combater essas práticas.

A burocracia representaria um tipo de administração pública que se justificava na Europa, na época do Estado liberal (Séculos XVIII e XIX), como um antídoto ao patrimonialismo, mas que, de acordo com Bresser Pereira (1998b), hoje não mais se justificaria, pelo menos em sua forma tradicional. Esse tipo de visão trouxe à tona debates em torno de quais modos de administração melhor se adaptariam ao Estado moderno, que deveria atuar ante às demandas cada vez mais exigentes dos usuários-cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1998a).

As discussões acerca de uma suposta lentidão e ineficiência dos Estados que mantinham, ainda no Século XX, seus aparatos sob a forma burocrática tradicional vieram confirmar as limitações já expostas por estudiosos, como Michel Crozier (1981), desde a década de 1960. Ao identificar os “vícios burocráticos” – as limitações do modelo -, esse autor, apesar de estar imerso num contexto sócio-cultural francês, conseguiu retratar de modo fiel o fenômeno burocrático e propor uma teoria mais geral para sua compreensão.

Além de estar limitado por suas próprias deficiências (BRESSER PEREIRA, 1998a), o modelo burocrático teria sofrido o ataque natural do tempo; ou seja, a mudança ao longo do Século XX quanto ao papel do Estado, de executor a regulador, cada vez mais exigido por demandas complexas num mundo globalizado, mostrou que um repensar sobre a eficácia desse modelo se fazia necessário. Passou-se, então, a se questionar o modelo burocrático como não sendo o mais apropriado mecanismo institucional de governança para gerir as estruturas do Estado (LANE, 2000).

Abrucio (1997) observa que, para responder a essas limitações do modelo burocrático weberiano, houve a adoção de certos padrões gerenciais na administração pública, inicialmente, e com mais vigor, em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia) e, depois, na Europa continental e Canadá. Essas mudanças nos padrões de gestão das instituições públicas de diversos países foram notadas, a partir de meados da década de 80, por estudiosos da área de organizações, dando origem a uma série de doutrinas administrativas que vêm permeando, desde então, as discussões em torno das reformas no aparato do Estado.

Esses novos modelos teóricos acerca da gestão do Estado conformaram o que se convencionou chamar de Nova Administração Pública (FERLIE et al., 1996; BARZELAY, 2001). Esse fenômeno organizacional está orientado para a substituição do modelo clássico weberiano, caracterizado pela burocracia tradicional, por um modelo mais flexível e mais próximo das práticas de gestão do setor privado, conhecido como administração pública gerencial. No Brasil, a tentativa de se implantar tais teorias se deu com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), documento com uma série de diretrizes a serem implementadas na administração pública brasileira.

Além dessas discussões em torno das teorias da Nova Administração Pública, no campo de estudos organizacionais, essa temática pode ser relacionada com formas de organização intituladas pós-modernas (CLEGG; HARDY, 1998). Nas teorias que tratam da pós-modernidade, apesar de se aclamar a existência de uma possível ruptura com o modelo burocrático de organização em seus moldes tradicionais (BURREL, 1998), ainda não haveria consenso sobre a efetiva troca da racionalidade formal do modelo originalmente proposto por Weber por algum novo tipo de racionalidade que estaria sendo utilizada atualmente nas organizações.

Dentro desse contexto, o presente trabalho tem seu foco no estudo da burocracia como mecanismo institucional de governança, propondo-se a refletir sobre a trajetória do modelo burocrático. Parte-se de sua conceituação inicial, conforme proposto por Max Weber, como forma de dominação racional-legal e de combate ao patrimonialismo, passando por suas limitações e crises, até suas inovações mais recentes, como mecanismo de gestão do aparelho do Estado, na chamada Nova Administração Pública, que supostamente estaria delineando um modelo intitulado de pós-burocrático.

Nas reflexões que se seguem serão abordados os seguintes tópicos:

- a) os conceitos que definem o modelo proposto por Max Weber;
- b) as limitações e crises do modelo burocrático;
- c) as mudanças propostas à administração burocrática tendo em vista os movimentos de reforma administrativa e o discurso da Nova Administração Pública;
- d) as perspectivas sobre a existência de um suposto modelo pós-burocrático de gestão, visualizado sob o enfoque da teoria organizacional.

## AS CARACTERÍSTICAS WEBERIANAS DO MÓDELO BUROCRÁTICO

Entre 1889 e 1920, como resposta intelectual à emergência de uma sociedade de classes oriunda da Revolução Industrial, Max Weber produziu seus escritos sobre a burocracia, fazendo a passagem da teoria da administração à sociologia da organização, especialmente com seus estudos a respeito do modelo burocrático (TRAGTENBERG, 1992). Weber estudou o fenômeno por visualizar sua expansão no sistema social como o maior perigo ao homem (TRAGTENBERG, 1992).

A burocracia, de acordo com Weber, seria uma forma de dominação, possuindo um *ethos* racional oriundo da cultura protestante, que teria causado uma influência decisiva na evolução da sociedade moderna (WEBER, 2000; VASCONCELOS, 2002). Dominação<sup>1</sup> significaria a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas (WEBER, 2000), sendo definida, em seu aspecto sociológico, como:

uma situação de fato, em que uma vontade manifesta ('mandado') do 'dominador' ou dos 'dominadores' quer influenciar as ações de outras pessoas (do 'dominado' ou dos 'dominados'), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações ('obediência') (WEBER, 1999, p. 191).

O sistematizador da burocracia delineou os princípios de sua sociologia com base na definição de tipos ideais, que não existiram historicamente em uma forma realmente pura (WEBER, 2000). Entre esses tipos, estariam os de "dominação legítima", a saber (WEBER, 1964, 2000):

- a) dominação *racional (legal)*: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação;
- b) dominação *tradicional*: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade;
- c) dominação *carismática*: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas.

<sup>1</sup> O termo dominação é também identificado pelo sociólogo alemão como autoridade (WEBER, 2000).

Historicamente, a dominação racional-legal ou burocrática surgiu no século XIX, como uma forma superior de dominação, legitimada pelo uso da lei, em contraposição ao poder tradicional (divino) e arbitrário dos príncipes e ao afeto das lideranças carismáticas (BRASIL, 1995). Note-se que as teorias iniciais do modelo burocrático foram inspiradas a partir da visão do sociólogo alemão sobre o modo de estruturação da Igreja e do exército (GUERREIRO RAMOS, 1989) – no contexto histórico específico de Weber, o exército prussiano.

Além disso, outro fator que teria motivado Weber a definir seu modelo de dominação burocrático seria a necessidade de separação (1) entre o político e o administrador (MINOGUE; POLIDANO; HULME, 1998) e, fiel ao *ethos* liberal, (2) entre a política e a economia (TRAGTENBERG, 1992). Nesse contexto, Weber (2000) evidenciava que a burocracia racional na área administrativa poderia se tornar irracional na área das decisões políticas.

A separação entre os estratos político e administrativo é explicada por Lane (2000), na teoria weberiana, pelo seu pressuposto intrínseco que defendia que a relação entre os líderes políticos e a população seria baseada na autoridade e na dominação, envolvendo a comunicação unilateral de comandos do primeiro para o segundo grupo. Para atingir tal objetivo, de dominação da coletividade, a elite política necessitaria de outro grupo de pessoas para efetivamente realizar as tarefas do governo, que estariam a cargo dos servidores públicos. Desse modo, a classe política estaria separada do corpo administrativo do Estado, composto por tais servidores.

Não somente visando a esse tipo de separação (político x administrador), mas tendo em vista, também, a separação entre o interesse público e o privado, numa sociedade democrática, Junquilho (2002) defende que o *ethos* do *bureau* - sua aderência impessoal a regras, à especialização, à hierarquização das relações sociais; o apego a procedimentos regularizados e rotineiros - estaria vinculado a comportamentos capazes de garantirem a não-influência de interesses políticos e compromissos particulares.

Weber sustentava que o tipo mais puro de dominação legal seria aquele exercido por meio de um quadro administrativo burocrático, cujas características básicas seriam (COVRE, 1991):

- a) atribuições de funcionários fixadas oficialmente por regras ou disposições administrativas;
- b) hierarquia e funções integradas em um sistema de mando, de tal modo que, em todos os níveis, haja uma supervisão dos inferiores pelos superiores;
- c) atividades administrativas se manifestam e se baseiam em documentos escritos;
- d) as funções pressupõem aprendizado profissional, com treinamento especializado;
- e) o trabalho do funcionário exige que ele se consagre inteiramente ao cargo que ocupa (dedicação plena e tarefas específicas);
- f) acesso à profissão é ao mesmo tempo acesso a uma *tecnologia particular*.

O modelo burocrático proposto por Weber (1963) definia, portanto, os atributos da organização racional-legal, estando estes voltados para garantir a divisão do trabalho entre os participantes, hierarquia, a existência de regras gerais de funcionamento, a separação entre a propriedade pessoal e organizacional, e a seleção de pessoal com base em qualificações técnicas. O modelo se propunha a reger os agrupamentos sociais por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, obediência hierárquica, formalidade e impessoalidade.

A administração burocrática significa, ainda, dominação em virtude de conhecimento: este é, de acordo com seu principal ideólogo, o caráter fundamental especificamente racional (WEBER, 2000). Essa racionalidade é explicada por Guerreiro Ramos (1989) como tendo um aspecto calculista; ou seja, a "ação calculista" - escolha de uma forma de ação em lugar de outra - seria uma das características da organização formal (burocracia) que a conformaria como um modelo social fundamental.

Ao se falar em burocracia, deve-se lembrar, ainda, dos princípios weberianos acerca da resolução de conflitos por meio do uso do poder (WEBER, 1964). No caso da burocracia, entendida como o *staff* administrativo do Estado, ganha destaque a autoridade legal, baseada na crença racional da legalidade dos padrões das regras normativas e no direito de determinar o que deve ser feito por aqueles elevados à condição de "autoridades" por meio dessas regras. Weber (1964) destaca que, no caso da autoridade legal, em contraposição a outros tipos de autoridade por ele definidos - como a tradicional e a carismática -, a obediência é devida à ordem impessoal legalmente estabelecida.

Vasconcelos (2002) explica que Weber claramente definiu a burocracia como o tipo ideal de organização que aplica, em sua forma mais pura, a autoridade racional-legal. Nesse sentido, não seria correto afirmar que a burocracia é um tipo organizacional que se caracteriza pela aplicação da racionalidade instrumental. Outros formatos organizacionais não-burocráticos, também, seriam fortemente orientados por critérios de racionalidade instrumental; no entanto, o que definiria uma burocracia enquanto tal, no sentido weberiano, seria a adoção de modos de autoridade racional-legal (WEBER, 2000).

A citada racionalidade seria um ponto-chave da definição da burocracia de Weber (TRAGTENBERG, 1992). Burocracia seria igual a organização: um sistema racional seria aquele em que a divisão de trabalho dar-se-ia racionalmente com vista a determinados fins. Seria a forma mais racional de exercício de dominação (WEBER, 2000), pois nela se alcançaria tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade. A burocracia surgiria como uma expressão dessa racionalidade e se caracterizaria pelo predomínio do formalismo (COVRE, 1991).

O triunfo do racionalismo é evidenciado pela total exclusão dos valores e emoções humanas na sociedade e nas unidades organizacionais, que deveriam ser regidas por leis científicas (REED, 1998). As organizações modernas deveriam privilegiar o conhecimento racional e a técnica sobre a emoção e o preconceito humano. Esse processo de dominação [racional] tentaria, portanto, eliminar da vida na organização todos os elementos humanos e emocionais, passando a administração burocrática a funcionar com base no formalismo impessoal - de modo formalmente igual para cada qual (WEBER, 2000) - e na eficiência tipo-máquina (MARSDEN; TOWNLEY, 2001).

Definidas as principais características do modelo burocrático weberiano, passa-se à discussão de como se deu sua implementação no aparato do Estado a partir do Século XX, explorando-se as limitações e crises desse fenômeno.

## LIMITAÇÕES E CRISES DO MÓDELO BUROCRÁTICO

Ao criar as bases do modelo burocrático, no final do Século XIX e início do Século XX, Weber estava interessado em descrever suas observações empíricas, advindas, por exemplo, da estrutura do exército prussiano, de forma a moldar a burocracia como um fenômeno de dominação e enfatizá-la como um produto do contexto histórico (PAULA, 2002). Segundo Tragtenberg (1992), Weber não é um ideólogo da burocracia, mas, sim, seu grande crítico, pois teria estudado o fenômeno para criar mecanismos de defesa contra essa forma de dominação.

No plano administrativo, deve-se relembrar que a burocracia surgiu no Século XIX conjuntamente com o Estado liberal, como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo (BRASIL, 1995). Na medida, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa poderiam ser mais altos que os benefícios do controle.

Numa conjuntura de freqüente ocorrência de transformações e mudanças, a rigidez do modelo burocrático começou a provocar ineficiências. O modelo burocrático passou a não atender, em sua totalidade, às demandas sociais de um estado mais eficiente e voltado para o cidadão (FERREIRA, 1996; BRESSER PEREIRA, 1997). Tendo sido associada à ineficiência, ineficácia, atrasos, confusão, autoritarismo, privilégios, além de outros atributos negativos, a burocracia assumiu, na grande maioria das vezes, uma conotação pejorativa (VASCONCELOS, 2002).

Com o passar do tempo, a implementação do modelo sofreu adaptações históricas, dependendo do contexto econômico-social e do local de implementação, bem como dos sistemas cultural e institucional da sociedade na qual havia sido instalado (CROZIER, 1981). Essas adaptações do modelo inicialmente imaginado por Weber levaram às chamadas disfunções do modelo burocrático, ou seja, verificou-se que a burocracia possuía limitações que traziam prejuízos à gestão das organizações públicas. Para Michel Crozier (1981), quanto mais o modelo prevalece em uma organização, menor se torna sua eficácia.

Crozier (1981) foi um dos autores que melhor captou as fraquezas do modelo, tirando suas conclusões a partir de observações do funcionamento de organizações tipicamente burocráticas existentes na França da década de 60. Embora envolvida num contexto histórico, social e cultural próprios, sua análise aprofundada, efetivada de modo científico (CROZIER, 1981), conseguiu descrever com fidedignidade as particularidades e os vícios burocráticos, contribuindo para seu melhor entendimento a partir de uma teoria mais geral.

O estudioso francês procurou interpretar o fenômeno como um caso particular da teoria geral das organizações, efetivando análise dos pontos mais sensíveis da alienação burocrática (CROZIER, 1981). Distante do cenário atual, no qual essa teoria discute os rumos pós-modernos que supostamente segue a burocracia (CLEGG; HARDY, 1998; PAULA, 2002), Crozier, ainda na década de 60, propôs seu estudo com base em pesquisas empíricas realizadas em duas vertentes: a primeira tratou do caso de uma grande organização administrativa parisiense, rígida, estandardizada e impessoal, e a segunda examinou uma grande organização industrial francesa pertencente ao Estado.

No primeiro caso - o da agência parisiense de contabilidade -, as observações de Crozier (1981) foram centradas numa das questões que sempre são associadas ao fenômeno burocrático: o problema da rotina e das tensões que a acompanham. O autor procurou compreender a forma pela qual as decisões eram tomadas na organização estudada e a profundidade das razões em virtude das quais parecia ter-se desenvolvido um modelo geral de rotina. O estudo da agência de contabilidade permitiu a Crozier elaborar um esquema descritivo, no qual algumas práticas administrativas e certos comportamentos, geralmente associados ao fenômeno burocrático, podiam ser explicados em função do sistema social utilizado.

Quanto ao segundo dos dois casos abordados por Crozier (1981), no do "Monopólio Industrial" - nome dado à organização industrial estudada - procurou-se investigar mais diretamente as origens e as condições do desenvolvimento do fenômeno burocrático. O novo problema tratado pelo autor, nesse segundo caso, foi o das relações de poder entre os indivíduos e entre os grupos dentro de um sistema de organização. A pesquisa desenvolveu-se por meio de visitas a fábricas e entrevistas com membros da direção dessas organizações e, eventualmente, com representantes sindicais.

A partir do estudo das relações de grupo - ambientadas no sistema social de cada fábrica - e das formas de adaptação particulares que pareciam prevalecer em cada um dos diferentes grupos, Crozier pôde aperfeiçoar sua descrição do sistema social da organização estudada e, ao final, propor uma nova análise mais complexa de um exemplo característico de fenômeno burocrático. Dessa análise, o autor concluiu, entre outros aspectos, que a organização burocrática seria ineficiente devido à falta de bons canais de comunicação entre dirigentes e empregados, situação que levaria à rotina e à rigidez, que, por sua vez, seriam a causa da ineficácia das organizações aparentemente mais racionais.

Crozier mostrou, em sua investigação sobre poder e burocracia, como a regra estrutura as relações entre os grupos, reforçando a impessoalidade na organização. Além disso, a centralização do poder de decisão e a estratificação dos indivíduos em grupos homogêneos e fechados induziriam a comportamentos nos grupos organizacionais que reforçariam ainda mais essas mesmas regras e estruturas, em um círculo vicioso (VASCONCELOS; PINOCHET, 2002).

Cabe observar, entretanto, que essa ênfase na impessoalidade, própria do modelo burocrático, pode não ser a melhor forma de se conduzir a administração do Estado, caso sejam considerados contextos culturais próprios. Assim, mesmo se a regra leva a disfunções, a falta de espontaneidade nas interações humanas e a formalização das relações asseguram o funcionamento do sistema, evitando conflitos. Para o contexto brasileiro, no qual ainda há forte influência do “jeitinho” para a solução de impasses entre o impessoal e o pessoal (FREITAS, 1997), nada mais distante da realidade.

Crozier (1981) salienta essa função da burocracia: evitar as relações pessoais e espontâneas, suscetíveis de produzir conflitos. Tal constatação desconsidera, por exemplo, os contextos culturais nos quais a burocracia está instalada (FREITAS, 1997). Ademais, o incentivo à impessoalidade vai de encontro à perspectiva do Estado Moderno de incentivar a participação e a motivação dos seus servidores: os modelos burocráticos tradicionais, pela sua neutralidade e mentalidade, sufocariam essa motivação (MARCELINO, 1998). Para Crozier (1981), nenhuma organização poderia funcionar como uma máquina.

Crozier (1981) afirma, ainda, que, independentemente dos problemas e disfunções do sistema, a burocracia é um sistema que tem a sua funcionalidade e sua lógica próprias. A burocracia é uma solução organizacional que tentaria evitar a arbitrariedade, o confronto entre os indivíduos e grupos, além dos abusos de poder (VASCONCELOS; PINOCHET, 2002). Para que esse sistema venha a ter a mínima funcionalidade e eficácia desejadas, seria necessário, contudo, atentar para a dimensão cultural.

Ao abordar a questão da relação existente entre cultura nacional e cultura organizacional, Freitas (1997) ressalta que as organizações são partes da sociedade e, portanto, de sua cultura. Nessa linha de raciocínio, pode-se pensar em mais uma limitação do modelo burocrático: sua adaptabilidade a diferentes contextos nacionais. A barreira cultural leva ao entendimento que diferentes estágios de implementação da burocracia - totalmente implementada em países desenvolvidos e ainda em seus estágios intermediários em países em desenvolvimento (PETERS, 2001) - evidenciam que não há como uniformizar sua aplicação em países com estruturas políticas, econômicas e sociais distintas.

Até mesmo para se ter uma correta compreensão das conclusões a que chegou Crozier (1981) em suas pesquisas sobre a burocracia francesa da segunda metade do Século XX, deve-se atentar para as observações desse autor sobre a necessidade de se conhecer as relações com o sistema social e cultural da sociedade [francesa] em cujo contexto seus dados foram originados. Há que se admitir, portanto, a existência de diferenças específicas, entre as estruturas e os modos de ação burocráticos das diversas sociedades ocidentais, sem falar daquelas mais profundas existentes entre o Oriente e o Ocidente (CROZIER, 1981).

Para superar as deficiências da forma burocrática de administrar, Crozier (1981) propõe que a dimensão cultural seja fortemente considerada. Em seu entendimento, para que exista mudança real, no sentido de a burocracia desaparecer ou, ao menos, atenuada, seria necessário superar os obstáculos a essa mudança, impostas pelas características de cada sociedade nacional, procurando compreender o modelo de organização e o estilo de ação de cada contexto nacional onde a burocracia se instalou. Além dessa dimensão, há que se tomar em conta o ambiente histórico-ideológico no qual se originou o modelo proposto por Weber, para que se tenha um real entendimento de suas proposições (TRAGTENBERG, 1992).

Essas limitações levaram ao reconhecimento que haveria uma crise do modelo burocrático (CROZIER, 1981), dando espaço ao surgimento de teorias que visavam a propor novas formas de gerenciar o aparato do Estado, que não por meio de instituições baseadas no modelo do *bureau*. Além disso, os movimentos de Reforma do Estado surgiram, entre outras motivações, como uma reação natural às supostas ineficiências da burocracia (LANE, 2000).

## A REFORMA DO ESTADO E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A partir da década de 90, o foco central das discussões de políticos e formuladores de políticas públicas em todo o mundo passou do ajuste estrutural, relacionado à questão fiscal e às reformas orientadas para o mercado, para a reforma administrativa (BRESSER PEREIRA, 1998a). Nesse tipo de reforma, impõe-se a questão da redefinição das funções do Estado e de sua burocracia (BRESSER PEREIRA, 1998b).

Abrucio (1998) argumenta que as discussões sobre crise e reforma do Estado podem ser divididas em três dimensões. A primeira corresponde à dimensão econômica da crise do Estado, sendo concernente à clássica discussão keynesiana de intervenção estatal na economia. A segunda seria a dimensão social, envolvendo a discussão sobre o consenso em torno do *Welfare State*. A terceira, concernente à dimensão administrativa - de interesse ao presente estudo -, discute o chamado modelo burocrático weberiano, relativo ao funcionamento interno do Estado.

Com os movimentos de reforma do Estado, oriundos, principalmente, da percepção dos governos quanto às limitações do modelo burocrático - discutidas na seção anterior deste estudo -, deu-se início à implementação de novas formas de gestão, com modelos mais próximos daqueles empregados na iniciativa privada, efetivando-se experiências, especialmente, em países anglo-saxões (FERLIE et al., 1996; ABRUCIO, 1997; BRESSER PEREIRA, 1998a). A literatura acadêmica materializou essa tendência com teorias multidisciplinares que conformaram o que se convencionou chamar de Nova Administração Pública (LANE, 2000; BARZELAY, 2001).

Esses novos modelos, identificados como gerenciais, deveriam dar maior agilidade às ações dos governos, tendo, como gênese, uma preocupação central com as crises fiscais que impuseram sérias limitações às ações das administrações públicas. Osborne e Gaebler (1992) descreveram esses avanços advindos da administração de empresas a partir de experiências em municípios e condados americanos. Os relatos dos autores sobre as iniciativas de governos locais dos Estados Unidos seriam o embrião de um novo paradigma na condução das ações dos governos, ou, ainda, de uma nova forma de governança.

Assim, a denominação de gerencialismo na administração pública seria referente ao desafio de realizar programas direcionados ao aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado (FERREIRA, 1996). Para Abrucio (1997), o gerencialismo seria um "pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais) de cada nação", não se constituindo num novo paradigma capaz de substituir por completo o antigo padrão burocrático weberiano. Esse ideário gerencial teria, ainda, seu foco tanto com a hegemonia do privado em detrimento do público, como com a ênfase no liberalismo econômico e político que teriam caracterizado as últimas duas décadas (PAULA, 2001).

Ferlie et al. (1996) ressaltam a ideologia presente na importação de modelos gerenciais da administração privada para a esfera pública - o gerencialismo -, principal característica que conformou as teorias da Nova Administração Pública (NAP). Esses autores delinearam quatro modelos básicos, representando um movimento evolutivo a partir da administração pública tradicional:

- a) NAP – Modelo 1: dirigido à *eficiência*, pois considerava o serviço público tradicional lento, burocrático e ineficiente;
- b) NAP – Modelo 2: voltado a movimentos de *downsizing* e *descentralização*, buscando redução de gastos governamentais e formas mais flexíveis de gestão (redes organizacionais);
- c) NAP – Modelo 3: a *busca da excelência* seria o principal objetivo desse modelo, com especial interesse na gestão da mudança e inovação na esfera pública, além de considerar a cultura organizacional como um importante fator a ser considerado;
- d) NAP – Modelo 4: *Orientação ao Serviço Público*, nesse modelo, representa uma fusão de idéias gerenciais advindas da administração privada para aplicação em organismos públicos, com preocupações como qualidade dos serviços prestados, oportunidade de participação dos usuários nas decisões de gestão pública e construção dos conceitos de cidadania e *accountability*.

A *accountability*, segundo Campos (1989), trata da relação da burocracia e das elites políticas com a sociedade e o controle que esta deve exercer sobre os administradores públicos. Sua tradução para o português englobaria as idéias de transparência na condução das ações, efetiva prestação de contas na utilização dos recursos públicos e responsabilização dos gestores públicos, tanto por suas ações como omissões. Para Minogue, Polidano e Hulme (1998, p. 5), o conceito “envolve a existência de mecanismos que assegurem que os servidores públicos e os líderes políticos sejam responsáveis por suas ações e pelo uso de recursos públicos, e que irão requerer um governo transparente e uma imprensa livre”.

O modelo de administração pública gerencial implica, em suma, no entendimento de que o aparelho de Estado deve ser responsável pela formulação e regulação de políticas públicas, não necessariamente por sua execução. Não se trata, pois, da aplicação direta dos princípios da administração de empresas privadas na gestão pública, nem do abandono das categorias da burocracia clássica de uma só vez. Implica, sim, em apropriações e adaptações dos princípios utilizados pelas organizações privadas no sentido de dotar a administração pública de um modelo que, efetivamente, ajude a cumprir sua finalidade (FERREIRA, 1996).

No Brasil, a tentativa de se implementar a administração gerencial foi efetivada por meio de diretrizes advindas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), documento que apresenta fundamentações teóricas, uma apreciação histórica e estrutural da administração pública brasileira e, principalmente, proposições para a reformulação do aparelho de Estado brasileiro. O Plano Diretor, no entender de Marcelino (1998), inovou, principalmente, ao propor a substituição do modelo burocrático weberiano pelo modelo de administração gerencial.

A dimensão cultural foi uma das três dimensões nas quais se baseou o Plano Diretor em sua estratégia de reforma do aparelho do Estado, o qual também abordou as dimensões institucional-legal e gerencial (BRASIL, 1995). A transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial fundou-se na utilização de idéias e ferramentas de gestão mais recentes do setor privado, como é o caso dos programas de qualidade, da reengenharia organizacional, da terceirização, do planejamento estratégico e de outras que teriam sido criticamente adaptadas ao setor público (PAULA, 2001).

O Plano Diretor pretendia, no que se refere ao perfil gerencial do servidor público, mudá-lo de administrador burocrático, vinculado ao tipo ideal weberiano, para um “novo gerente”, caracterizado a partir de concepções da Nova Administração Pública (JUNQUILHO, 2002). O protótipo do administrador burocrático, de acordo com a retórica gerencialista, estaria associado à ineficiência, ao descomprometimento e à pouca atenção ao usuário dos serviços públicos, enquanto o novo gerente seria empreendedor, criativo e atento ao cliente.

Junquilho (2002), por intermédio de pesquisa empírica, concluiu que o quadro atual mais fidedigno do servidor público padrão no Brasil apontaria para o denominado “gerente caboclo”, que teria em seu perfil características intermediárias entre o administrador burocrático e o novo gerente. Essa dificuldade na absorção de uma

cultura empreendedora não seria restrita aos brasileiros, pois essa situação poderia ser também comprovada a partir da experiência inglesa (PAULA, 2001).

Pereira (2003, p. 47) faz a seguinte avaliação das três dimensões abordadas no Plano Diretor, da qual deve ser destacada a discordância com relação à opinião de Junquilho (2002), no que tange integral adoção do modelo gerencial:

Constata-se que, em suas três dimensões, a reforma gerencial avançou de maneira adequada nos níveis institucional e no cultural. A idéia da administração pública gerencial em substituição à burocrática se efetivou, e as principais instituições necessárias para a sua implementação foram aprovadas pelo Congresso Nacional. O grande desafio da reforma se encontra na efetivação da gestão. Nessa dimensão, é perceptível que a reforma está apenas começando, visto que sua implantação somente se dará no longo prazo (grifo nosso).

Em termos gerais, os resultados obtidos pela reforma na dimensão administrativa (gerencial) ficaram muito aquém dos objetivos delineados no Plano Diretor. Contudo, as questões atinentes à Nova Administração Pública e à mudança para novos modelos de gestão - não como forma de substituição, mas como uma melhoria do modelo burocrático -, além das discussões envolvendo a participação da sociedade na prestação e no controle dos serviços de relevância pública, parecem ter sido os grandes resultados obtidos por meio das discussões geradas a partir da publicação do Plano (MEDEIROS et al., 2002). Cabe o reconhecimento, portanto, que o grande ganho obtido pelo Plano Diretor, especialmente em sua dimensão cultural, foi a inserção do tema da reforma da administração pública na agenda de debates do país.

Revisitados alguns aspectos dos movimentos de Reforma do Estado - tendo sido ilustrado o caso brasileiro por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - e das teorias que lhes deram suporte, advindas especialmente da Nova Administração Pública, cabe destacar o passo seguinte a essa discussão inicial: uma possível superação da burocracia tradicional como o mais adequado mecanismo institucional de governança do Estado.

Preliminarmente, deve-se destacar que governança é um termo que não tem uma definição única (MINOGUE; POLIDANO; HULME, 1998), tendo em vista ter sido caracterizado de maneiras diferentes por organismos internacionais, como o Ministério do Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (*Department for International Development - DFID*), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, os quais difundiram o conceito e despertaram o interesse acadêmico em torno do tema. Sua definição mais ampla indicaria algo como uma ampla estratégia de reforma para reforçar as instituições da sociedade civil e para tornar os governos mais abertos, responsáveis, transparentes e democráticos.

A governança, de acordo com Melo (1996), seria um conceito distinto da governabilidade, implicando o modo de uso da autoridade política e estando relacionado à capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência de regras universalistas nas transações sociais, político-sociais e econômicas. Lane (2000) traz sua contribuição ao termo governança, aplicada ao setor público, ao definir-a como um conjunto de teorias sobre como os governos se articulam para o provimento de serviços em uma sociedade.

Essas discussões, em torno do novo papel do Estado e de quais seriam as estruturas de governança que melhor se adaptariam ao cenário contemporâneo, numa suposta substituição do modelo burocrático por alternativa mais eficiente, vêm sendo abordadas pelas teorias que conformam a NAP. Lane (2000), ao explorar esse tema, observa que a NAP traz uma nova resposta à velha questão de Weber: *como seria a dominação política concretamente atingida, ou seja, quando ela é aceita pelos dominados?* Esse autor afirma que Weber partiu de dois pressupostos básicos para chegar à formulação dessa pergunta:

- a) governos, em qualquer lugar que seja, envolvem a relação de superioridade (dominação) de um pequeno grupo de pessoas sobre outro grupo maior de pessoas;

- b) a relação entre os líderes políticos e a população seria baseada na autoridade ou dominação, envolvendo a comunicação unilateral de comandos do primeiro para o segundo grupo.

A resposta à pergunta de Weber levaria à conclusão de que um tipo especial de mecanismo - a estruturação racional-legal de funcionários estabelecidos em organizações formais, ou seja, o *bureau* - seria a forma mais efetiva de se governar um país (LANE, 2000). A dominação política, quando baseada no tipo de autoridade racional-legal, levaria à legitimidade da relação entre os líderes políticos e aqueles que para eles efetivamente executariam as tarefas do governo. A teoria weberiana, de acordo com Lane (2000), resultaria de uma preferência por dois mecanismos institucionais que têm tido um papel predominante desde o Século XX: (1) o *bureau* e (2) a empresa pública. A NAP teria em seu cerne uma rejeição à teoria de Weber, a qual defende a idéia de que os governos são melhores administrados por meio de instituições burocráticas.

*Se a burocacia não é o mais adequado mecanismo institucional de governança, quais seriam as alternativas?* Em vez de se concluir por uma substituição de modelos de governança - por exemplo, da burocacia pelo contratualismo<sup>2</sup> proposto pela NAP -, os teóricos parecem estar de acordo que os diferentes mecanismos podem atuar em paralelo e melhor servir a determinados tipos de bens ou serviços que são oferecidos pelo Estado a seus cidadãos (LANE, 2000). O uso de determinado mecanismo de governança seria sempre uma questão de se confrontar vantagens e desvantagens.

Os modelos de NAP propostos por Ferlie *et al.* (1996), apresentados anteriormente - especialmente o Modelo 4, Orientação ao Serviço Público -, sinalizam uma mudança de abordagem do modo de se administrar o Estado, rumo a enfoques que valorizam aspectos como a *accountability* e que não teriam sido privilegiados na burocacia em seus moldes tradicionais.

A *accountability* implica, ao longo do cumprimento da missão dos agentes do Estado, no atendimento de expectativas diversas que podem abranger um contexto significativo de exigências originadas de uma gama variada de grupos sociais. Em sentido amplo, a *accountability* deve incluir, além dos aspectos concernentes ao controle da utilização de recursos públicos, os conceitos como eficiência e desempenho na provisão de serviços: acesso, qualidade, custo, confiabilidade e disponibilidade.

Campos (1989) afirma que a *accountability* não é uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa; ou seja, a simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos. Ainda segundo Campos (1989), quando as atividades governamentais se expandem e aumenta a intervenção do governo na vida do cidadão, a preservação dos direitos democráticos requer um controle efetivo da cidadania organizada: uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*.

Nas teorias que abordam a NAP, a *accountability* é um fator relevante, pois, em Estados nos quais a governança é uma preocupação do governo central, é ela que proporcionará a existência de mecanismos que assegurem que os servidores públicos e os líderes políticos serão responsáveis por suas ações e pelo uso dos recursos públicos (MINOGUE; POLIDANO; HULME, 1998).

A administração pública tradicional (burocrática) estaria, então, supostamente, sendo substituída por novos mecanismos de governança, como aqueles que tentariam imitar o comportamento dos mercados (MINOGUE; POLIDANO; HULME, 1998; LANE, 2000; PETERS, 2001). De maneira mais radical, Lane (2000) conclui que o principal mecanismo de governança estatal defendido pelas teorias da NAP, o contratualismo, estaria levando o Estado a novas tendências, definitivamente distantes da estrutura burocrática de Weber.

<sup>2</sup> *O contratualismo, no contexto da Nova Administração Pública (NAP), significa a gerência do Estado por meio de um conjunto de contratos (LANE, 2000). Contratualismo, num regime de NAP, consistiria numa variedade de acordos que guiariam a provisão de serviços públicos, sendo apenas alguns deles contratos regidos por leis privadas.*

Nesta seção, efetivaram-se reflexões sobre o impacto sofrido pela burocracia no bojo de movimentos de reforma administrativa e nas discussões acerca de novos mecanismos de governança estatal propostos pela Nova Administração Pública. Além disso, foi apresentado breve contexto do caso brasileiro com a discussão de algumas proposições do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Resta saber, então, qual o caminho a ser seguido no futuro pela burocracia estatal, segundo o enfoque da teoria organizacional.

## A PÓS-BUROCRACIA

As discussões sobre novos mecanismos institucionais de governança que estariam atuando lado a lado da burocracia, conforme evidenciado na seção anterior, que tratou dos rumos tomados após os movimentos de Reforma do Estado, acabam por trazer à tona alguns questionamentos: *afinal, estamos numa era na qual o modo de administrar o Estado contemporâneo estaria se distanciando dos mandamentos clássicos da teoria weberiana? O modelo burocrático estaria sendo substituído por um novo paradigma "pós-burocrático"?* O debate em torno dessas incertezas será construído, a seguir, na ótica da teoria organizacional.

Paula (2002) afirma que, com o intuito de aperfeiçoar seus instrumentos de controle, os burocratas recorreriam a teorias administrativas e suas práticas. Desse forma, a organização burocrática seria um repositório de discursos e práticas administrativas, um aparelho ideológico que, analogamente às teorias, se adaptaria às novas condições históricas. Essas teorias, no ambiente organizacional burocrático, vêm recebendo diversas contribuições, no sentido de se discutirem novas formas organizacionais, dentro de um contexto crítico às teorias tradicionais - ciência "normal" versus "contranormal", na dicotomia de Marsden e Townley (2001) -, num movimento intitulado pós-modernista.

Define-se a pós-modernidade como a pesquisa da organização pós-moderna, aquela que teria como principais características a descentralização, a estruturação em rede conectada pelas tecnologias de informação, bem como a liderança facilitadora e solucionadora de conflitos e problemas, baseada na abertura, participação, confiança e comprometimento (PAULA, 2001). Argumenta-se que essa corrente de pesquisa estaria interessada nas mudanças que estariam ocorrendo nas formas organizacionais, sobretudo no afastamento da forma organizacional dominante descrita por Max Weber, a burocracia (MARDSEN; TOWNLEY, 2001). No entender de Burrel (1998), a modernidade, em suas fases tardias ou pós-modernas, questiona a organização burocrática e sua legitimidade, quase tanto quanto essa fora interrogada nos tempos pré-modernos antes da Revolução Industrial.

Na tentativa de definir o perfil dessas novas formas organizacionais, Vasconcelos (2002), a partir de extensa pesquisa de autores da teoria organizacional, argumenta que o tipo organizacional pós-burocrático estaria sendo representado por organizações simbolicamente intensivas, produtoras de consenso por meio da institucionalização do diálogo. Esse autor descreve as principais características desse tipo de organização:

- a) seriam constituídos grupos de trabalho flexíveis e constituídas por forças-tarefa temporárias com objetivos claros;
- b) haveria espaços para diálogo e conversação, sendo enfatizada a confiança mútua;
- c) seria usado o conceito de missão como ferramenta estratégica;
- d) haveria a disseminação da informação para criar redes de difusão e recuperação de conhecimento;
- e) seriam criados mecanismos de *feedback* e avaliação de performance por *peer review*;
- f) haveria a criação de capacidade de resiliência e flexibilidade na organização.

Vasconcelos (2002) alerta para o fato de que organizações, baseadas em princípios como os apresentados acima, seriam particularmente raras, e que, na verdade, mesmo os mais fortes defensores do conceito de pós-burocracia estariam conscientes que, enquanto tipo ideal, organizações verdadeiramente pós-burocráticas não existiriam. A maior parte dos teóricos organizacionais contemporâneos consideraria que essas "ilhas" de comportamento pós-burocrático estariam contidas dentro de estruturas burocráticas, as quais poderiam evoluir em direção a um modelo organizacional estável e consolidado, capaz de se institucionalizar como modelo dominante (VASCONCELOS, 2002).

Na visão da teoria organizacional, Weber teria dado origem a um modelo interpretativo de análise organizacional, oriundo de sua sociologia de dominação e da análise da burocracia e burocratização que derivam de seu trabalho (REED, 1998). A perspectiva do poder vê a organização como uma arena de interesses e valores conflitantes, constituída pela luta de poder. A limitação dessa narrativa estaria no fato de que ela seria incapaz de lidar com as complexidades materiais, culturais e políticas das mudanças organizacionais. Reed (1998) ressalta que o modelo racional nunca dominou totalmente a arena organizacional, sendo questionado por linhas alternativas, que criticavam, principalmente, a inabilidade do modelo racional em lidar com o dinamismo e instabilidade das organizações complexas.

A burocracia, alega Paula (2002), considerada como categoria histórica, estaria sendo confundida com o tipo ideal weberiano. Essa distorção do pensamento weberiano, que destacaria a burocracia como tipo de dominação, estaria gerando a falácia da desburocratização (PAULA, 2002), caracterizada por Motta<sup>3</sup> (*apud* PAULA, 2001, 2002) como o engodo da organização pós-burocrática, pois o que viria ocorrendo não seria a desburocratização, mas, sim, uma adaptação da burocracia ao novo contexto histórico (PAULA, 2001).

Apesar de todas as críticas ao modelo, a exemplo das propostas por Reed (1998) no enfoque da burocracia como um modelo interpretativo de análise organizacional, ou daquelas apresentadas por Paula (2002) ao considerar a burocracia como categoria histórica, o quadro atual parece mostrar que a "velha" burocracia ainda não foi suplantada, ao menos enquanto forma organizacional (DELLAGNELO; MACHADO-DA-SILVA, 2000).

Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000) analisaram as evidências empíricas das novas formas organizacionais, trazidas à tona em periódicos nacionais e estrangeiros (de língua inglesa), durante o período de 1995 a 1998, que representariam ruptura com o modelo burocrático de organização. Foi analisada a flexibilidade organizacional nos campos tecnológico, estrutural e cultural, além do tipo de racionalidade predominante na lógica de ação das organizações.

A partir do trabalho de Weber (2000), Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000) definem os quatro tipos de racionalidade por ele tratados:

- a) racionalidade prática: própria do modo de vida no qual a atividade é julgada em relação a interesses individuais, puramente práticos e egoísticos;
- b) racionalidade teórica: aquela que envolve um domínio consciente da realidade pela construção de conceitos abstratos, mais do que pelas ações;
- c) racionalidade substantiva: direcionada à ação; ela toma como base para sua orientação os valores;
- d) racionalidade formal: oferece como referência à ação humana a aplicação de regras, leis e regulamentos tornados institucionalizados em determinado contexto, com base no cálculo utilitário de consequências para o estabelecimento de relações meio-fim.

Para chegar às suas conclusões, Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000) esclareceram que o procedimento metodológico utilizado foi predominantemente qualitativo, do tipo descritivo-interpretativo, baseado em artigos de periódicos que pudessem evidenciar empiricamente novas formas organizacionais. O período

<sup>3</sup> MOTTA, Fernando P. Controle social nas organizações. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, ano 33, n. 5, p. 68-87, set./out. 1993.

escolhido para a pesquisa (janeiro de 1995 a julho de 1998) teve como fatores de escolha o amadurecimento da temática na área e a viabilidade da pesquisa.

Ao delinear o arcabouço teórico-empírico da pesquisa, Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000) observaram que a teoria pós-modernista vem contribuindo, sobremaneira, para as discussões que tratam de ruptura e descontinuidade com os modelos tradicionais, especialmente por explorarem novas manifestações concretas de formas organizacionais alternativas. Quanto às novas formas organizacionais, os autores observaram que estas vêm sendo retratadas, basicamente, de duas maneiras:

- a) como representação de uma lógica de ação diferente da instrumental que é típica do modelo modernista de organização;
- b) como simples aperfeiçoamento da abordagem contingencial da administração.

Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000) concluíram que, apesar da forte tendência de flexibilização, não houve ruptura com o modelo burocrático, tendo em vista que a lógica de ação predominante nas organizações continua sendo voltada para o cálculo utilitário de consequências, associado à racionalidade formal.

A flexibilidade estaria evidente tão-somente em aspectos relativos à dimensão tecnológica das organizações, com médio potencial de flexibilidade nas dimensões estrutural e cultural. A consciência da ruptura seria mais forte, mais significativa, do que sua efetiva vivência nas organizações, não obstante o fato de correntes pós-modernistas afirmarem a emergência de diferentes rationalidades no contexto organizacional.

O aspecto mais importante para a verificação se houve ou não ruptura com o modelo burocrático, na ótica de Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000), seria a análise do tipo de racionalidade utilizada nas organizações. Os autores consideraram fortemente as novas teorias pós-modernistas sobre organizações (CLEGG; HARDY, 1998; MARSDEN; TOWNLEY, 2001) ao discorrerem sobre as evidências de ruptura com o modelo burocrático, apesar de entenderem que tal perspectiva carece, ainda, de maior aprofundamento teórico e empírico. Faltariam a muitos estudos uma consistência metodológica de análise que pudesse atestar a ruptura com o modelo burocrático, mesmo sendo apresentadas evidências empíricas em tais estudos.

Vasconcelos (2002) reforça esse entendimento de Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000), quanto a não ruptura com o modelo burocrático tradicional, pois as organizações ditas pós-burocráticas ainda estariam fortemente vinculadas à autoridade racional-legal, base do modelo criado por Max Weber. As organizações puramente pós-burocráticas não existiriam, para Vasconcelos (2002), por não ser possível construir, por longo prazo, organizações de grande porte baseadas exclusivamente em padrões de autoridade carismática.

O raciocínio que leva a essa conclusão está baseado no fato de que organizações pós-burocráticas estariam fundamentando sua legitimidade na recuperação da autoridade carismática e na inserção limitada dentro de contextos burocráticos, visando dinamizá-los. Daí a explicação para a não-existência de organizações puramente pós-burocráticas, tendo em vista estarem legitimadas carismaticamente, mas ainda largamente normatizadas pela dominação racional-legal.

Para Vasconcelos (2002), uma organização pós-burocrática real somente seria viável - a fim de cumprir todos os requisitos inerentes a ela de autonomia, aprendizagem, flexibilidade, confiança e diálogo - caso fosse redefinido o critério de legitimidade que a suporta. Isso implicaria em compreender como se dão os processos de institucionalização do carisma, as dinâmicas de liderança, motivação, comprometimento e trabalho em grupo de uma forma mais profunda, uma vez que esses elementos, subsidiários para o modelo burocrático, são centrais para o funcionamento de organizações no modelo pós-burocrático.

## CONCLUSÃO

As reflexões apresentadas, baseadas na teoria clássica sobre o modelo de Weber, na literatura da área de administração pública e nos estudos das teorias organizacionais, evidenciam que, apesar da propalada superação do modelo weberiano tradicional por um novo paradigma dito pós-burocrático, essa argumentação não se materializou de modo completo, de forma a poder ser reconhecido um novo mecanismo de governança do Estado, capaz de atuar totalmente independente da burocracia.

Partindo-se dos princípios fundamentais da burocracia, a análise que se seguiu neste estudo mostrou as limitações desse modelo como mecanismo de administração estatal, procurando repassar algumas das críticas que seguidamente lhe são feitas, desde suas implementações iniciais. Com isso, pôde-se fazer a transição para a discussão sobre novas formas de se conduzir o aparelho do Estado, com suas pretensões de ser mais flexível e eficiente, por meio da importação de modelos oriundos da iniciativa privada, na chamada administração gerencial. Nesse debate, essencial é o papel das teorias da Nova Administração Pública, que vêm questionar mecanismos institucionais de governança, como a burocracia.

A importação de novos modelos de governança, distintos da burocracia, por países em desenvolvimento, deve ser visualizada com cautela, tendo em vista o fato de que as experiências retratadas pela literatura dominante foram levadas a efeito em países desenvolvidos. Até o momento, há poucos estudos que possam evidenciar, com profundidade, o grau de implementação dessas inovações em países em desenvolvimento (MINOGUE; POLIDANO; HULME, 1998; PAULA, 2001), sendo a dificuldade de implementação - e não o julgamento sobre o sucesso ou o fracasso de determinadas iniciativas - a única conclusão segura que se tem acerca desse grupo de países, do qual o Brasil faz parte.

O caso brasileiro contribuiu com o debate em torno da validade do modelo burocrático no final do Século XX ao mostrar que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado trazia em seu bojo proposições como a superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995). O Plano fazia, contudo, a ressalva de que não cabia descartar a administração racional-legal, mas, sim, considerar os aspectos em que esta se encontrava superada e aquelas características que ainda se mantinham válidas.

Não só a literatura da área de teorias organizacionais mostra que ainda não ocorreu a mudança do modelo tradicional de Weber para um novo paradigma, capaz de suplantar seus fundamentos básicos, especialmente em termos da forma de racionalidade e legitimidade utilizadas, como a prática na administração governamental mostra que os preceitos da Nova Administração Pública ainda convivem lado a lado com a teoria proposta por Weber. Os mecanismos institucionais de governança, mais nos países em desenvolvimento que naqueles desenvolvidos, ainda se baseiam essencialmente na teoria weberiana (LANE, 2000).

A visão que se tem do modelo burocrático é que ele se encontra no início de um *continuum* (CLEGG; HARDY, 1998), dirigindo-se atualmente a novas formas organizacionais - como cadeias, conglomerados, redes ou alianças estratégicas, todas rotuladas de pós-modernas. Essa trajetória decorre do fato de ser tal modelo essencialmente permeável, no caso do aparelho estatal, a inovações gerenciais, como aquelas propostas pelo discurso da Nova Administração Pública. Ressalte-se, entretanto, que nem a revolução causada nas últimas décadas pela tecnologia da informação no aparato administrativo dos governos foi capaz de descharacterizar os elementos centrais da burocracia (FOUNTAIN, 2001).

Esse embate de idéias, em vez de levar à conclusão de uma possível superação completa da burocracia, parece conduzir a uma reflexão mais aprofundada sobre qual seria a melhor aplicação dos preceitos weberianos à gestão administrativa dos governos no mundo atual.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), n. 10, 1997.
- \_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, Peter (org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas (FGV), 1998. p.173-199.
- BARZELAY, Michael. *The new public management: improving research and policy dialogue*. Oxford: University of California Press, 2001.
- BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Brasília: MARE, Secretaria da Reforma do Estado, v. 1, 1997.
- \_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Org). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998a. p. 21-38.
- \_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Org). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998b. p. 237-270.
- BURREL, Gibson. Ciência normal, paradigmas, metáforas, discursos e genealogia da análise. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1, p. 439-462.
- CAMPOS, Anna Maria. Public service accountability in Brazil: the missing concept. In: JABBRA, Joseph G.; DWIVEDI, O. P. *Public service accountability: a comparative perspective*. Connecticut: Kumarian Press, 1989. p. 201-213.
- CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia. Introdução: organização e estudos organizacionais. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1, p. 27-57.
- COVRE, Maria de L. *A formação e a ideologia do administrador de empresa*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. (Sociedade Moderna, 2.)
- DELLAGNELO; Eloise L.; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Literatura sobre novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 24., 2000, Florianópolis. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 2000. 1 CD-ROM.
- FERLIE, Ewan et al. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FERREIRA, Caio M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

FOUNTAIN, Jane E. *Building the Virtual State: information technology and institutional change*. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

FREITAS, Alexandre B. de. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, Fernando C. P.; CALDAS, Miguel P. (Org.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 38-54.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

JUNQUILHO, Gelson S. Nem "burocrata" nem "orgânico": o gerente "caboclo" e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do Real. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS (ENEQ), 2., 2002, Recife. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

LANE, Jan-Erik. *New public management*. Londres: Routledge, 2000.

MARCELINO, Gileno F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD) SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 3., 1998, Madrid, Espanha. *Anais eletrônicos...* Madrid: CLAD, 1998. 1 CD-ROM.

MARSDEN, Richard; TOWNLEY, Barbara. Introdução: a Coruja de Minerva: reflexões sobre a teoria na prática. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2001. v. 2, p. 31-60.

MEDEIROS, Paulo Henrique R. et al. A implantação das organizações sociais pelo Governo Federal Brasileiro. In: CONGRESSO COPPEAD DE ADMINISTRAÇÃO, 9, 2002, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Instituto Coppead de Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2002. 1 CD-ROM.

MELO, Marcus A. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.

MINOGUE, Martin; POLIDANO, Charles; HULME, David (Ed.). *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998. (New horizons in public policy)

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1992.

PAULA, Ana Paula P. de. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. In: ENANPAD, 25., 2001, Campinas. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. Tragtenberg revisitado: as inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, ano 36, n. 1, p. 127-144, jan./fev. 2002.

PEREIRA, José Matias. Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil. *Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, ano 4, n. 1, p. 39-58, 2003.

PETERS, B. Guy. *The future of governing*. 2. ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2001. (Studies in government and public policy)

REED, Michael. Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1, p. 61-98.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

VASCONCELOS, Flávio C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. In: ENEO, 2., 2002, Recife. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

VASCONCELOS, Isabella F. G.; PINOCHET, Luiz H. C. Poder, tecnologia e controle burocrático: uma análise crozeriana em uma empresa de informática paranaense. In: ENEO, 2., 2002, Recife. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

WEBER, Max. Burocracia. In: *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963. p. 230-281.

\_\_\_\_\_. *The theory of social and economic organization*. New York: The Free Press, 1964.

\_\_\_\_\_. Economia e sociedade. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 2.

\_\_\_\_\_. Economia e sociedade. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. v. 1.