

# BUROCRACIA: ENFOQUES DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NACIONAL NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO

BUREAUCRACY: APPROACHES OF THE NATIONAL SCIENTIFIC PRODUCTION IN THE FIELD OF ADMINISTRATION

ERIK PERSSON<sup>1</sup>

JADIR ADEMAR DAS CHAGAS<sup>2</sup>

CRISTINA BRINGHENTI<sup>3</sup>

LUIS MORETTO NETO<sup>4</sup>

## RESUMO

Geralmente podemos discernir uma contínua deflexão entre duas perspectivas teórico-epistemológicas no tratamento da temática da burocracia nos estudos organizacionais: i) em uma, residem os estudos que homenageiam a concepção de burocracia como modelo da racionalidade formal e eficiência das ações na persecução de objetivos definidos, tomando a burocracia como uma questão essencialmente organizacional; ii) na outra, estão os estudiosos que analisam a burocracia privilegiando aspectos de poder, dominação, ideologia, alienação. Nesse diapasão, o objetivo deste artigo é identificar, na produção científica nacional contemporânea em ciências da administração, as pesquisas que adotam, no primeiro caso, um enfoque de inspiração funcionalista e, no outro, um enfoque crítico, nos sentidos aqui adotados, para a análise do fenômeno da burocracia, com especial ênfase na segunda corrente e suas respectivas abordagens teóricas. Tal investida dar-se-á mediante levantamento da produção científica nacional publicada entre os anos 2000 e 2014 em trinta dos mais bem conceituados periódicos brasileiros do campo da administração e nos anais dos eventos promovidos pela Anpad. Os resultados indicam que há uma predominância de estudos de natureza funcionalista nas análises do fenômeno burocrático, embora não se possa falar em domínio absoluto dessa vertente na literatura nacional no campo da administração. As abordagens teóricas têm-se concentrado em temáticas como “burocracia, Estado, política e sociedade”, “pós-burocracia, flexibilização e novas formas organizacionais”, “estrutura, controles e disfunções burocráticas”, “modelos de gestão pública”, e “ideologia, poder, dominação e alienação”.

**Palavras-chave:** Burocracia, Enfoque gerencialista, Enfoque crítico.

## ABSTRACT

We can generally discern a continual deflection between two theoretical-epistemological perspectives in the literature dealing with bureaucracy in the organizational studies: i) in one

---

Data de submissão: 30/10/2014    Data de aceite: 07/10/2015    Data de publicação: 30/06/2016

<sup>1</sup>Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Professor de Língua Inglesa

<sup>2</sup>Especialização em Engenharia da Qualidade pela Sociedade Educacional de Santa Catarina, Brasil(2014). Gerente de Produção e Coordenador Qualidade do Nano Endoluminal S/A , Brasil

<sup>3</sup>Graduação em Administração pela Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil(2012), Coordenadora da Qualidade do Faz Engenharia , Brasil

<sup>4</sup>Doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil(2005). Professor de Ensino Superior III do Centro Universitário Internacional , Brasil

of them are the studies which assume the conception of bureaucracy as an model of formal rationality and efficient actions to implementation certain defined goals; ii) in the other perspective are the scholars who analyze the bureaucracy emphasizing aspects of power, domination, ideology, alienation. In this sense, the purpose of this article is to identify the researches published recently in the national scientific production in the field of management that adopt a functionalist or a critical approach to analyze the phenomenon of bureaucracy. We will give special focus on the second perspective and their respective theoretical approaches. This will be made by counting the national scientific production published between 2000-2014 in 30 of the most important Brazilian journals in the field of administration and in the annals of events promoted by Anpad. The results suggest that there is a predominance of functionalist studies in the analysis of the bureaucratic phenomenon, notwithstanding we do not consider it as an absolute supremacy. The theoretical approaches are concentrated on themes such as “bureaucracy, State, politics and society”, “post-bureaucratic, flexible and new organizational forms”, “structure, controls and bureaucratic dysfunctions”, “models of public management” and “ideology, power, domination and alienation”.

**Keywords:** Bureaucracy, Functionalist Approach, Critical Approach.

## 1 INTRODUÇÃO

O termo “burocracia” reveste-se de certa polissemia, à medida que pode ser empregado para designar organização racional do trabalho e tipo de dominação (WEBER, 1982, 2012); para remeter àquilo que funciona ou não funciona na estrutura organizacional (MERTON, 1949; GOULDNER, 1954; SELZNICK, 1949; BLAU, 1955); para referir forma de organização racional (CLEGG, 1990) e modelo de administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2000; SECCHI, 2009); para identificar grupo social político (BRESSER-PEREIRA, 2006); ou para assinalar instrumento ideológico de dominação, alienação, interesses dominantes (TRAGTENBERG, 2006; PRESTES MOTTA, 1986). Ademais, a temática da burocracia tem sido estudada sob diversas correntes ontológicas, epistemológicas e conceituais em várias áreas das ciências sociais, como a sociologia, o direito, a ciência política e a administração (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

Não obstante tal pluralidade semântica e característica multívoca, a incerteza permanece, afinal a burocracia apresenta-se como fenômeno sobre o qual todos falam e experienciam e que, no entanto, resiste estranhamente a uma conceituação precisa (LEFORT, 1971), fértil em implicações analíticas (LOPES, 1973). Para Lopes (1973), o termo “burocracia” denota uma ideia-força negativa ou uma noção imprecisa e equívoca, fortemente carregada de elementos emocionais que contribuem para rodear de opacidade os fenômenos burocráticos. A própria acepção de “burocracia” tem sido irrestritamente banalizada no meio popular; e, mesmo na academia, quando utiliza-se a palavra vulgarmente para reportar-se à ideia daquilo que é disfuncional, moroso, ineficiente ou desnecessário nas atividades cotidianas e organizacionais.

Nesse sentido, diz Lefort (1971) que o conceito de “burocracia” permanece tão impreciso em seu uso que, com razão, continua-se a questionar sobre a identidade do fenômeno que ele pretende designar. “Perguntar o que é a burocracia não é, somente, interrogar sobre as dimensões, o caráter, a origem ou o ‘vir a ser’ de um fenômeno social. É

sempre – implícita ou explicitamente – colocar a questão fundamental que incide sobre o ser do fenômeno.” (LEFORT, 1971, p. 148).

É possível constatar, entretanto, que as análises científicas da burocracia têm-se concentrado em duas vias teórico-epistemológicas nos estudos organizacionais, e, em geral, podemos discernir uma contínua deflexão entre essas duas perspectivas na literatura do campo. Em uma, residem os estudos funcionalistas que homenageiam a burocracia como organização formal, dotada de um conjunto de instrumentos racionais que servem ao atendimento eficiente das finalidades organizacionais. A burocracia é vista, então, como um modelo de racionalidade técnica e da eficiência das ações na persecução de objetivos definidos (EISENSTADT, 1959). Na outra, estão as análises da burocracia sob um enfoque que concebemos aqui como crítico, pois privilegiam em suas abordagens aspectos concernentes à manutenção e ao exercício de poder e dominação tendo como pano de fundo a busca pela emancipação humana e democratização nas relações de trabalho (PAES DE PAULA, 2002). Esse segundo ponto de vista vê a burocracia essencialmente como instrumento de poder, controle e domínio sobre os indivíduos, não apenas no âmbito das organizações como também em diferentes enclaves da vida humana associada, e preocupa-se com a expansão de tal poder, seja pelo interesse da própria burocracia ou de determinados grupos dominantes nas relações sociais (EISENSTADT, 1959).

Há, na primeira corrente, uma identificação direta com os estudos funcionalista-sistêmicos ou estrutural-funcionalistas da burocracia. Dos pressupostos paradigmáticos do funcionalismo apropriado pela teoria organizacional, decorrem análises de tradição manageralista (CHANLAT, 1999), ou administrativista, da burocracia, que, segundo Prestes Motta (1993), nada mais são do que leituras específicas da obra de Weber. Para o autor, essas abordagens não oferecem mais do que uma crítica administrativa da burocracia, haja vista a incapacidade da produção intelectual de cunho funcionalista em analisar a burocracia como forma de poder historicamente situada. No bojo desses estudos, a atenção volta-se aos arranjos administrativo-organizacionais e muito pouco à problemática do poder; quando o fazem, limitam-se a enfatizar aspectos regulatórios do poder, como acontece comumente nas abordagens institucionalistas (PECI, 2006).

Por sua vez, os trabalhos de orientação crítica têm, no Brasil, os teóricos das organizações *Maurício Tragtenberg* (1929-1998) e *Fernando Cláudio Prestes Motta* (1945-2003) como expoentes das análises da burocracia como tipo de dominação. Tragtenberg (2006, p. 53) adverte que qualquer análise da teoria administrativa, para atingir a burocracia na estrutura das organizações, deve partir da burocracia como tipo de poder, visto que “a burocracia não só é o elemento oriundo das necessidades funcionais da técnica, mas é acima de tudo poder político total”. Nessa mesma linha, Prestes Motta (1986) encara a burocracia como poder, controle e alienação, e, dialogando na seara do webero-marxismo, tal como Tragtenberg, argumenta que as organizações burocráticas não se constituem somente em instâncias de produção de bens, serviços e conhecimentos, mas em instâncias de controle a serviço de sistemas sociais maiores (PRESTES MOTTA, 1993). Assim, Prestes Motta estuda a burocracia enfatizando seus efeitos nas relações sociais sob a égide do sistema capitalista de produção. A organização, principalmente a empresa capitalista, é, para ele, a unidade de poder da burocracia (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

Nesse diapasão, considerando-se tais posicionamentos teórico-epistemológicos sobre os quais parece se embasar grande parte das análises científicas acerca do fenômeno burocrático nos estudos organizacionais, o ressurgimento do interesse pela temática no

campo (ADLER, 2012) e o fato de que talvez seja tempo de redescobrir a burocracia (OLSEN, 2005), cremos subsistir a necessidade de identificar, em trabalhos recentes, qual desses enfoques tem sido privilegiado pelos pesquisadores da área de administração no Brasil quando o assunto é burocracia. Tal é a contribuição central que este trabalho pretende oferecer.

Para tanto, *o objetivo deste artigo é identificar, na produção científica nacional hodierna em ciências da administração, as pesquisas que adotam um enfoque de inspiração funcionalista e um enfoque crítico, nos sentidos aqui adotados, para a análise do fenômeno da burocracia, com especial ênfase em suas respectivas abordagens teóricas.* Tal investida dar-se-á, primeiramente, mediante levantamento da produção científica nacional publicada entre os anos 2000 e 2014 em trinta dos mais bem conceituados periódicos do campo da administração e nos anais dos eventos promovidos pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad). Adicionalmente, propomo-nos um esforço exegético<sup>5</sup> para detectar e interpretar adequadamente as temáticas centrais e principais proposições teórico-conceituais dos trabalhos selecionados.

Cabe ressaltar que, embora nosso propósito inicial envolva uma apuração da produção científica nas duas correntes, focalizaremos os estudos de orientação crítica. Como destacam Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000), a possibilidade de uma efetiva ruptura com o modelo burocrático, ou pelo menos a suplantação da burocracia como forma organizativa dominante em esferas da vida social nas quais, diria Tragtenberg (2012) seguindo Weber, ela não faz tanto sentido, carece necessariamente de um aprofundamento teórico-empírico mais intensivo, tanto na perspectiva administrativista quanto na considerada crítica. Portanto, não nos parece plausível reconhecer a superação da burocracia ou a decretação do seu fim mediante uma abordagem funcionalista do fenômeno burocrático nas organizações, como inclusive sugerem alguns dos estudos da chamada pós-burocracia, das novas formas organizacionais e das correntes ditas contra-hegemônicas, pois entendemos que o cerne do problema da burocracia são as relações assimétricas de poder que ela estabelece, legitima e sustenta, e não suas funcionalidades organizacionais ou a morfologia típico-ideal.

Sendo assim, identificar especialmente os estudos organizacionais recentes que abordam a burocracia sob a perspectiva crítica é uma contribuição relevante para a adequada compreensão da burocracia e para a práxis que pretender suplantá-la (mas não eliminá-la)<sup>6</sup> como modelo dominante de organização. Nosso posicionamento teórico no âmbito do presente trabalho será, portanto, crítico.

Para atendermos aos propósitos mencionados, estruturamos o artigo em outras quatro seções, além desta introdução. A seção 2 contempla os fundamentos teóricos nos quais discutimos mais profundamente as duas correntes teórico-epistemológicas mencionadas anteriormente e sobre as quais se assenta grande parte dos estudos da burocracia em administração no Brasil. A seção 3 trata dos procedimentos metodológicos adotados para realizarmos a pesquisa. Em seguida, na seção 4, apresentamos e analisamos

<sup>5</sup> Esse esforço implica a tarefa de se proceder a uma leitura profunda dos textos identificados na pesquisa, de modo a extrair-lhes e interpretar-lhes seus aspectos mais relevantes. Tal tarefa, cabe esclarecer, será feita sob um ponto de vista crítico.

<sup>6</sup> Nesse particular, cabe ressaltar o seguinte: “O ideal de liquidação da burocracia não é científico, é ideológico. O que é científico é proceder ao equacionamento dialético da questão. A sociedade de massas impõe a organização de serviços públicos de considerável envergadura, os quais não funcionarão sem burocracia, cuja qualidade, graças ao desenvolvimento tecnológico e social, será tanto mais alta quanto menos alienado for o caráter geral das relações entre autoridade e subordinados, entre os serviços e sua clientela.” (RAMOS, 1983, p. 201).

os resultados do levantamento proposto, com ênfase nas principais proposições teórico-conceituais dos trabalhos encontrados. Por fim, na seção 5 do trabalho, tecemos considerações finais, bem como proposições para pesquisas futuras.

## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

### 2.1 A concepção funcionalista da burocracia nos estudos organizacionais

A concepção de enfoque funcionalista que empregamos nesse estudo decorre da influência do funcionalismo como paradigma dominante nos estudos organizacionais (BURRELL; MORGAN, 1979). Apesar do surgimento de algumas vertentes de resistência que buscam enfrentar a ortodoxia funcionalista do campo, especialmente a partir do final da década de 1980 (VIEIRA; CALDAS, 2006), esse paradigma permanece como epistemologia e prática hegemônica no pensamento e *mainstream* organizacionais (ASTLEY; VAN DE VEN, 2005).

Firmemente enraizado na sociologia da regulação, numa ontologia pragmática, numa racionalidade objetivista e visão determinística da realidade, o funcionalismo ocupa-se de fornecer explicações racionais ao *status quo*, à ordem social, ao consenso, e em oferecer soluções práticas para os problemas organizacionais (BURRELL; MORGAN, 1979), com vistas ao alcance do bom desempenho organizacional.

A escola funcionalista exerceu forte influência na teoria burocrática norte-americana, principalmente a partir do início do século XX, período de um capitalismo já consolidado nos Estados Unidos e, por essa razão, de exigências urgentes por uma nova produção teórica (LOPES, 1973). Nesse contexto, pautados nos princípios da administração científica, numa inadequada compreensão do tipo ideal weberiano, e munidos do pressuposto de que a burocracia ortodoxa seria o modelo superior a qualquer outro formato organizacional, estudiosos como Taylor, Fayol, Gulick, Urwick, Gilbreth, principalmente, além de outros autores por eles influenciados, engajaram-se na busca por aplicar e analisar a morfologia burocrática descrita por Weber, segundo uma concepção eminentemente mecanicista e prescritiva (ESTRADA, 2012). No Brasil, por exemplo, isso se deu com as subsequentes tentativas de reforma administrativa do aparelho do Estado, especialmente a partir da Revolução de 1930, com vistas à racionalização da administração pública mediante a implantação do modelo burocrático weberiano (CAPOBIANGO et al., 2013).

Em outra linha, Bresser-Pereira e Prestes Motta (2004) descrevem a burocracia como um sistema social altamente organizado. Quanto mais esse sistema social é organizado, tanto mais se aproxima dos pressupostos racionais típico-ideais da organização burocrática, ou seja, mais burocratizado é. A organização burocrática, nesse sentido, pode ser entendida como um sistema social provido de uma racionalidade pela qual a divisão do trabalho e as assimetrias de poder são sistemática e coerentemente levadas a cabo tendo em vista determinados fins. Dessarte, à burocracia como poder correspondem as organizações burocráticas.

No entanto, na esteira da interpretação funcionalista dos trabalhos de Weber feita por Talcott Parsons (FRANÇA FILHO, 2004), a atenção recaiu mais sobre as organizações burocráticas do que sobre a burocracia como tipo de dominação, que era a preocupação central e o foco analítico de Weber. Weiss (1983) e Adler (2012) mencionam, como exemplo, que a expressão *herrschaft*, usada por Weber nos seus escritos originais, foi traduzida e

apreciada por Parsons como “autoridade” ou “liderança”, quando outros estudiosos argumentariam que a tradução mais adequada deveria ter sido “dominação”. Ora, entre as palavras “autoridade”, “liderança” e “dominação”, pode haver consideráveis diferenças de significação. Assim, as ideias de Weber foram absorvidas como modelo organizacional formal e estático, e não como análises de estruturas de dominação (PRESTES MOTTA, 1986).

Ao detalhar as características da burocracia, Weber não teve o propósito de ser uma espécie de consultor em gestão, preocupado com os problemas da eficiência organizacional, ou em oferecer recomendações para o funcionamento eficaz das organizações (WEISS, 1983), isto é, não pretendia ele dizer que as organizações deveriam ser necessariamente de tal forma. Embora se referisse ao tipo ideal, puro e abstrato, Weber não imputava a esse tipo ideal qualquer conotação de valor (BRESSER-PEREIRA; PRESTES MOTTA, 2004). Suas afirmações não representam um julgamento, eram tão somente simples observações dos caracteres burocráticos, que prestam seu serviço terminológica, classificatória, bem como heurísticamente (WEBER, 2012).

Sem embargo, a concepção funcionalista da burocracia como prerrogativa de gestão, da qual decorrem abordagens de cunho eminentemente manageralista ou administrativista, ofuscou as complexas análises culturais, históricas, institucionais, políticas e econômicas de Max Weber, centralizando os estudos acerca da racionalidade formal e técnica em vista da limitada noção de eficiência (COURPASSON; CLEGG, 2006), sob o pretexto de que a organização burocrática seria tecnicamente superior a qualquer outra forma organizativa do trabalho (WEBER, 1982).

Entretanto, Weber descreve os pressupostos da administração burocrática pelo fato de serem as organizações burocráticas a forma mais plena de dominação racional (WEISS, 1983); não o faz para prescrever o modelo de funcionamento “ideal” de uma administração burocrática, como muitos estudiosos foram levados a crer. Para Lopes (1973, p. 64), a maior limitação dessa perspectiva assenta-se na sua tendência em privilegiar os problemas de funcionamento da burocracia, “em detrimento do estudo da burocracia como grupo social, possivelmente dotado de uma dinâmica peculiar e localizada de determinada forma numa formação social em dado momento da sua evolução”.

Não obstante, o funcionalismo parsoniano influi determinantemente na teorização de vários autores importantes, a exemplo de Robert Merton, Herbert Simon, Philip Selznick, Alvin Gouldner e outros estudiosos, que, especialmente no âmbito das correntes estruturalistas, institucionais e sistêmicas, acabam por abordar a burocracia predominantemente como forma de organização.

Em Robert Merton (1940), a ênfase incide sobre a estrutura burocrática como dispositivo de controle, que, no processo organizacional, refere-se à aprendizagem e interiorização das regras de conduta, num processo de socialização e homogeneização em que os indivíduos ajustam-se às necessidades dos processos produtivos da organização (LOPES, 1973; PRESTES MOTTA, 1993; TENÓRIO, 1990). Nesse nível, ocorrem as disfunções do funcionamento do aparelho da burocracia, e isso, por consequência, leva ao estudo das deficiências e anomalias da organização burocrática. As disfunções da burocracia nos revelam as diferenças entre a realidade e o tipo ideal (PRESTES MOTTA, 1993). Para Merton (1940), a preocupação com a conformidade às regras interfere no atendimento dos propósitos finalísticos da organização. Diz o autor (1940, p. 563): *“the adherence to the rules, originally conceived as a means, becomes transformed into an end-in-itself; there occurs the*

*familiar process of displacement of goals whereby an instrumental value becomes a terminal value”.*

Desse modo, a necessidade de controles para o funcionamento da estrutura burocrática, o excesso de formalismo, a despersonalização dos relacionamentos, a previsibilidade de comportamentos e a submissão às regras burocráticas fazem com que essas normas passem de meio a fim, donde resulta um deslocamento dos objetivos organizacionais. Além disso, surgem os grupos informais por consequência da rigidez do comportamento, e as tensões e contradições entre a estrutura formal e esses grupos informais produzem conflitos (PRESTES MOTTA; VASCONCELOS, 2006).

*[...] elements which conduce toward efficiency in general produce inefficiency in specific instances. Conflict within the bureaucratic structure arises from the converse situation, namely, when personalized relationships are substituted for the structurally required impersonal relationships. (MERTON, 1940, p. 564).*

As análises de Alvin Gouldner (1954), por seu turno, sugerem distintos graus de burocratização na estrutura organizacional, a depender do nível de resistência à institucionalização das regras no sistema organizacional. Assim, distingue o autor três tipos de estrutura burocrática: i) a *falsa burocracia*, constituída por regras que não representam o interesse de nenhum grupo e são, portanto, transgredidas cotidianamente pelos indivíduos; ii) a *burocracia representativa* ou *de especialistas*, concernente à mitigação das disfunções burocráticas mediante regras estabelecidas por peritos via acordos coletivos com base na justificação técnica, de modo estrito e reforçadas pelos membros da organização; e iii) a *burocracia autocrática* ou *punitiva*, cujas regras gerais e impessoais são impostas por coalizões dominantes (GOULDNER, 1954; PRESTES MOTTA; VASCONCELOS, 2006; CLEGG, 1990). Segundo o modelo de Gouldner, a adoção de diretivas gerais e impessoais, aplicadas como técnicas de controle acirrado sobre os indivíduos, gera perturbações no equilíbrio da organização que tendem a ampliar a minúcia da supervisão e, por conseguinte, o caráter patente das relações de autoridade, uma vez que as relações de poder tornam-se mais visíveis, bem como os níveis de tensão interpessoal. Os trabalhos desse autor focalizam as tensões e conflitos, os quais denomina *efeitos primários*, assim como as regras e controles burocráticos, *efeitos secundários*, que surgem para coordenar a ação dos indivíduos.

No campo da sociologia das organizações, residem também as correntes do institucionalismo sociológico, destacando o grau de compatibilização e conformidade das organizações burocráticas “ideais” aos sistemas sociais. Philip Selznick (1949), considerado o precursor do velho institucionalismo, ao analisar o desenvolvimento da *Tennessee Valley Authority* (TVA), investe na tentativa de demonstrar o ajustamento da estrutura burocrática em decorrência de limitações e modificações dos objetivos formais da organização acarretadas por influências irracionais como, por exemplo, de grupos informais, de conflitos grupais, de dependência de grupos externos, de luta por prestígio, etc.

Reconhecendo que as organizações são voltadas a atingir metas racionais, constatou Selznick que as estruturas formais não são capazes de subjugar as dimensões não racionais subjacentes ao comportamento humano. A ação organizacional não se baseia puramente na estrutura formal, da mesma maneira que os indivíduos não agem meramente baseados em seus papéis formais. Isso porque a organização formal burocrática vê-se emaranhada em uma rede de relações, uma matriz institucional que a impede de alcançar suas metas, subvertendo seus valores e forçando-a a desenvolver mecanismos adaptativos ou defensivos, como ideologias e cooptação (FACHIN; MENDONÇA, 2003; MACHADO-DA-SILVA

et al., 2003; MISOCZKY, 2003; PRESTES MOTTA; VASCONCELOS, 2006). Nas palavras do próprio Selznick (1949, p. 10), “[...] *the important point about organisations is that, though they are tools, each nevertheless has a life of its own. Though formally subordinated to some outside authority, they universally resist complete control.*”

Nenhuma dessas interpretações acerca do fenômeno burocrático, todas elas consubstanciadas em orientação funcionalista, consegue atingir a essência do pensamento weberiano, qual seja: a dominação burocrática. Prestes Motta (1993, p. 85) nos expõe sua visão a respeito:

A teorização de Weber foi por demais empobrecida pela reinterpretação cultural feita pela teoria administrativa. Todo o esforço foi dirigido no sentido de concentrar a atenção no “tipo ideal” de organização burocrática, de perceber se as organizações se adaptavam a ele ou não. [...] a crítica administrativa, ao afirmar que estamos passando para uma fase de organizações pós-burocrática, na verdade legitima ideologicamente a burocracia enquanto poder e dominação que é. Por esta razão é preciso enfatizar o que é mais rico na sociologia política de Weber: a teoria da dominação.

Do mesmo modo, Clegg (1990) conclui que as análises de Weber foram recrutadas para uma disciplina que não presidiu ao seu desenvolvimento e formulação. Para o autor, na teoria organizacional, houve uma recepção seletiva da globalidade e extensão das preocupações do trabalho de Weber. Diz Clegg (1990) que as reflexões de Max Weber são os marcos inauguradores de um rigoroso estudo das organizações, ou, como destaca Tragtenberg (2006), nos quais a passagem para uma sociologia das organizações se dá. Nesse sentido, outras correntes de pensamento buscam transcender à noção funcional-gereencialista nas análises organizacionais da burocracia, sobretudo ao questionarem o predomínio da lógica burocrática das organizações – que restringe as possibilidades de emancipação e liberdade dos indivíduos – e o domínio da burocracia em outras dimensões da vida humana associada, como veremos a seguir.

## 2.2 Enfoque crítico na análise do fenômeno burocrático

Maurício Tragtenberg é considerado por muitos autores um dos estudiosos brasileiros pioneiros no esforço crítico na teoria organizacional, sobretudo no tocante às análises do fenômeno burocrático (PAES DE PAULA, 2002, 2008; VIEIRA; CALDAS, 2006). Em sua obra elementar em sociologia das organizações, *Burocracia e Ideologia* (1973), aduz o autor que a burocracia não se constitui somente como organização formal, originada apenas das necessidades funcionais da técnica, mas sobretudo em poder. Desse modo, a burocracia expressa uma ideologia, à medida que assume feição de dominação, porquanto não se limita a um fenômeno meramente técnico. A burocratização é, acima de tudo, um sistema de dominação (TRAGTENBERG, 2006).

Analisando desde a burocracia patrimonial característica do modo de produção asiático de civilizações, como o Egito Antigo, a Mesopotâmia, a Pérsia, a China Antiga, até a burocracia presente nas estruturas do Estado e das empresas contemporâneas, Tragtenberg (2006) argumenta que a burocracia, uma vez detentora dos recursos produtivos, atua como instrumento de mediação de interesses e exercício de poder político em favor das classes dominantes.

Apoiando-se na concepção de Hegel sobre a cisão entre Estado e sociedade civil, e em Touraine, quando este declara que é no Estado que a organização formal burocrática realiza-se em sua plenitude, Tragtenberg (2006) afirma que, ao fundamentar-se na separação entre o interesse universal (o Estado) e os interesses particulares (que recaem na sociedade), a burocracia utiliza-se de seu formalismo para opor o interesse geral ao particular, protegendo uma generalidade imaginária de interesses privados. Daí servir como dispositivo das classes dominantes, possuidoras do poder político e econômico. O Estado, visto como ente representante dos interesses da coletividade, em verdade consolida os interesses privados (FARIA; MENEGHETTI, 2011) e, nesse sentido, tal como salienta Tragtenberg (2006, p. 28), “as finalidades do Estado são as da burocracia e as finalidades desta se transformam em finalidades do Estado”.

Partindo da perspectiva burocrática weberiana, Tragtenberg questiona até que ponto é possível defendermo-nos diante do avanço implacável da burocracia (FARIA; MENEGHETTI, 2011), apontando a inquietação precípua de Weber, que já afirmava ser a burocracia “uma máquina de difícil destruição” (TRAGTENBERG, 2006, p. 178).

Acresce mencionar que Tragtenberg identifica-se com o pensamento de Weber não em razão da questão da burocracia per se, mas pelo descontentamento de Weber com o desencantamento do mundo, isto é, com a desmagificação e desdivinização que levam à perda de significado e da liberdade da vida – daí analisar Weber como pensador libertário que era (PAES DE PAULA, 2008). Na visão de Tragtenberg (2006), Weber não renega o papel e a função necessária da burocracia numa sociedade de massas, mas combate o domínio absoluto da burocracia sobre a sociedade. “Para Weber a ação da burocracia, que é racional quando limitada a sua esfera, torna-se irracional quando atinge outras esferas.” (TRAGTENBERG, 2006, p. 175).

Analisando o surgimento e desenvolvimento da Teoria Geral da Administração, conclui Tragtenberg (2006) que, da racionalização e intensificação do trabalho no taylorismo-fayolismo à manipulação e adaptabilidade do trabalhador na Escola de Relações Humanas de Elton Mayo, os pressupostos da organização burocrática são reproduzidos, visto que a burocracia é um tipo de poder, equivale à organização, e refere-se a um sistema racional em que predominam o formalismo, o estabelecimento de normas, a hierarquização da estrutura, o comando centralizado, a divisão do trabalho e o processo de impessoalização dos indivíduos (TRAGTENBERG, 2005, 2006), mediante o qual as assimetrias de poder são legitimamente mantidas.

Paes de Paula (2002), ao analisar as inexoráveis harmonias administrativas outrora denunciadas por Tragtenberg, alerta que é preciso transcender o hábito de caracterizar a burocracia a partir da tipologia ideal weberiana, tarefa que nos parece descuidada pelos estudiosos funcionalistas norte-americanos, conforme já alegamos. Para a autora, a burocracia é o aparelho ideológico que integra as teorias administrativas, é também produto e reflexo do contexto histórico e socioeconômico em que se desenrola, porque presente desde civilizações antigas, muito antes da sistematização teórica de Weber. Compreender isso é fundamental para interpretar a burocracia como um fenômeno historicamente dado e uma forma de dominação (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

Não é o tipo ideal weberiano que determina o que é ou não uma burocracia, de modo que identificá-la pelas características elencadas por Weber não é suficiente. Há uma burocracia quando se tem um grupo que, a pretexto de representar os interesses coletivos, monopoliza os poderes econômico e político, ou é agente dos

detentores do poder econômico, para validar seus interesses privados, afastando a massa e/ou os trabalhadores do processo decisório. (PAES DE PAULA, 2008, p. 958).

Relembra Paes de Paula (2002) que Tragtenberg já nos alertara para o risco de deslocar a burocracia como categoria histórica, confundindo-a com o método do tipo ideal. Tal deflexão é o que dificulta a interpretação da burocracia como uma forma de poder, além de distorcer o cerne da teoria weberiana da burocracia, que é a dominação.

Fernando Cláudio Prestes Motta, crítico da burocracia cuja grande parte da obra acerca do fenômeno burocrático é influenciada pelo pensamento tragtenberguiano, defende que a burocracia é uma forma de poder, controle e alienação (PRESTES MOTTA, 1986), razão pela qual a burocracia opõe-se à autonomia, tanto individual como coletiva (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

Prestes Motta buscou estudar a burocracia estabelecendo conexões entre as teorias de Marx e Weber. Era, assim como Tragtenberg, um webero-marxista. Para Prestes Motta (1993), os processos organizacionais inserem-se numa dimensão microsocial que reproduz as necessidades do sistema social macro que encobre a organização. Afirma, então, que o estudo da racionalidade burocrática é paralelo ao da racionalidade do capitalismo moderno.

Na visão de Faria e Meneghetti (2011), Prestes Motta procurou relacionar o sistema de produção capitalista com os elementos formadores da burocracia. Tal ligação advém da racionalização conduzida por condições específicas do modo de produção. Nesse diapasão, a burocracia surge das relações de produção, consolida-se no Estado como forma organizativa de controle social e difunde-se com as organizações de maneira geral (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

Para Prestes Motta (1986, p. 23), “a empresa capitalista burocrática pressupõe o Estado capitalista burocrático moderno”. Esse Estado, ao mesmo tempo que integra a sociedade, se coloca acima dela e, como produto de uma sociedade de classes, representa um poder organizado e estruturado que permite à classe dominante economicamente sê-lo também do ponto de vista político, garantindo para si a apropriação do excedente econômico. Procurando garantir o poder e o controle, o Estado burocrático mergulha em si mesmo, afastando-se de sua missão fundamental que é servir à sociedade; transforma-se num aparelho repressivo e de inculcação ideológica.

Prestes Motta (1993) argumenta que as organizações em geral são sistemas de condutas institucionalizadas que definem e produzem formas de comportamento e raciocínio. As escolas, por exemplo, cada vez mais cedo modelam os indivíduos para determinadas posições no sistema produtivo, habitualmente legitimando as organizações. Nesse sentido, a burocracia mostra-se como forma de controle social e alienação por meio das instituições que medeiam as relações sociais (Estado, escolas, universidades, empresas, etc.). As elites organizacionais, por sua vez, têm nesses instrumentos a sua própria lógica, impondo-se como classe dominante às demais. “Essas são as unidades através das quais a burocracia, enquanto grupo social, exerce sua dominação sobre a coletividade.” (PRESTES MOTTA, 1986, p. 23).

Acresce ressaltar, por fim, que Prestes Motta (1990) reconhece a grande vantagem da organização burocrática na sua superioridade técnica em relação a qualquer outra forma de racionalização do trabalho, tal como afirmara Weber (1982, p. 249): “o mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção”. No entanto, Bresser-Pereira e Prestes Motta (2004) esclarecem que Max Weber, ao conceituar

“burocracia” mediante a extensa enumeração de suas características, buscou tratá-la como um tipo ideal de dominação, da mesma categoria que o patriarcalismo, o patrimonialismo ou o feudalismo o são.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de atendermos ao objetivo proposto neste trabalho, optamos pela concepção de pesquisa descritivo-argumentativa, com abordagem predominantemente qualitativa. As estratégias utilizadas foram o levantamento da produção científica nacional no campo da administração e a revisão de literatura. Interessou-nos, dessa feita, não só identificar a quantidade de artigos publicados no período de 2000 a 2014 como também, e primordialmente, o conteúdo dessa produção científica. A unidade analítica é de artigos científicos, sendo o universo da pesquisa formado pelos artigos científicos que tratam de burocracia, identificados em trinta dos mais bem conceituados periódicos brasileiros da área de administração, bem como nos anais dos eventos promovidos pela Anpad. Foram considerados periódicos classificados nos estratos A2, B1 e B2 segundo sistema *WebQualis* (quadro 1). Convém esclarecer que as repetições foram eliminadas, isto é, um mesmo artigo publicado tanto em periódico quanto em eventos foi contado somente uma vez.

**Quadro 1:** Periódicos considerados na busca e seleção dos artigos

Periódicos
Revista de Administração de Empresas (RAE), Revista de Administração Contemporânea (RAC), Revista de Administração Pública (RAP), Revista de Administração USP (RAUSP), Organizações & Sociedade (O&S), Brazilian Administration Review (BAR), Brazilian Business Review (BBR), Dados (DADOS), Estudos Avançados USP (EAUSP), Gestão e Produção (G&P), Revista Brasileira de Economia (RBE), Sociologias UFRGS (SOC), Cadernos EBAPE.BR (EBAPE), Revista de Administração Faces (FACES), Sociedade & Estado (S&E), Revista de Ciências da Administração (RCA), Revista de Administração da UFSM (RAUFSM), Revista de Sociologia Política (RSP), Revista Brasileira de Ciência Política (RBCP), Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS), Revista Brasileira de Gestão de Negócios (RBGN), Revista de Administração Unimep (UNIMEP), Revista de Contabilidade e Organizações (RCO), Análise PUCRS (ANÁLISE), Revista Organizações em Contexto (ROC), Revista de Administração, Contabilidade e Economia (RACE), Revista de Gestão (REG), Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM), Revista Economia & Gestão (REG), Revista de Gestão Organizacional (RGO).

Fonte: Elaborados pelos autores.

Para a busca e seleção dos artigos, definimos alguns critérios que deveriam estar presentes nos trabalhos – os quais podem ser conferidos no quadro 2 –, com vistas a classificá-los quanto ao seu enfoque, funcionalista ou crítico. Tais critérios foram inspirados na revisão da literatura apresentada na seção anterior. Somente consideramos artigos cuja argumentação se deu intrinsecamente em torno do tema da burocracia, ou seja, não foram selecionados trabalhos que abordaram a temática da burocracia de maneira periférica.

**Quadro 2:** Critérios de seleção dos artigos

Critérios de seleção	
<b>ENFOQUE FUNCIONALISTA</b>	Argumentação fundada em elementos referentes à funcionalidade da burocracia, suas disfunções, estruturas, controles, modelos, aspectos prescritivos e normativos.
<b>ENFOQUE CRÍTICO</b>	Argumentação fundada em elementos relativos a poder e dominação, ideologia, controle social, alienação, classes, interesses políticos e econômicos, tendo como pano de fundo a questão da emancipação

humana.

Fonte: elaborado pelos autores.

Uma vez definidos os critérios, fixamos as palavras-chave “burocracia”, “burocrático” e “burocrática” para a busca dos artigos nos periódicos. Feitas as buscas, procedemos à leitura dos resumos com vistas a identificar se o tema burocracia era central do artigo e a perspectiva teórico-conceitual trabalhada. Detectados os artigos que efetivamente atenderam aos critérios definidos, passamos à leitura integral dos textos com o intuito de categorizá-los quanto ao seu *enfoque teórico-epistemológico*, nas perspectivas aqui adotadas, às *temáticas centrais* e às *principais proposições teórico-conceituais*, as quais apresentamos adiante.

## 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 Estatísticas do levantamento

Ao todo, foram identificados 67 artigos publicados entre 2000 e 2014 cujo tema foi burocracia (tabela 1). Considerando-se apenas periódicos, o número de artigos publicados cai para 40, ou seja, o que fez a produção científica alavancar no período foi o número de publicações em anais dos eventos promovidos pela Anpad, que contém 40,3% dos artigos selecionados. Do total de artigos, 41 (61,2%) têm inspiração funcionalista, enquanto 26 (38,8%) publicações são de orientação crítica.

**Tabela 1:** Número de publicações por periódico e enfoque

Periódico	Nº de artigos	%	Enfoque funcionalista	%	Enfoque crítico	%
Revista de Administração Pública (RAP)	13	19,4	7	17,1	6	23,1
Revista de Sociologia Política (RSP)	5	7,5	5	12,2	0	0,0
Revista de Administração Contemporânea (RAC)	4	6,0	3	7,3	1	3,8
Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)	4	6,0	3	7,3	1	3,8
Organizações & Sociedade (O&S)	4	6,0	2	4,9	2	7,7
Revista de Administração de Empresas (RAE)	3	4,4	0	0,0	3	11,6
Cadernos EBAPE.BR (EBAPE.BR)	3	4,4	1	2,4	2	7,7
Dados (DADOS)	1	1,5	1	2,4	0	0,0
Revista de Administração USP (RAUSP)	1	1,5	1	2,4	0	0,0
Sociologias (SOC)	1	1,5	0	0,0	1	3,8
Revista de Gestão REGE (REGE)	1	1,5	1	2,4	0	0,0
Eventos ANPAD	27	40,3	17	41,6	10	38,5

<b>TOTAL DE PUBLICAÇÕES</b>	<b>67</b>	<b>100,0</b>	<b>41</b>	<b>100,0</b>	<b>26</b>	<b>100,0</b>
-----------------------------	-----------	--------------	-----------	--------------	-----------	--------------

Fonte: elaborada pelos autores.

Constatamos que a maioria dos periódicos que contêm mais de uma publicação no período possui trabalhos nas duas correntes teórico-epistemológicas consideradas neste estudo. Não obstante, os achados nos revelam relativo predomínio de trabalhos de cunho funcionalista acerca da temática da burocracia, o que corrobora os apontamentos de Vieira e Caldas (2006), Astley e Van de Ven (2005) no que tange à dominância do paradigma funcionalista nos estudos organizacionais, inspiração das análises de natureza managerialista sobre o fenômeno burocrático. Apesar de tal proeminência, cremos não subsistir uma dominância absoluta dos estudos funcionalistas no trato da temática da burocracia, tendo em vista um número considerável de artigos identificados que se propõem a pensar a burocracia a partir de um enfoque crítico.

#### 4.2 Temáticas centrais dos trabalhos selecionados

Na tabela 2, a seguir, buscamos apresentar o número de publicações pelos enfoques, funcionalista e crítico, assim com a temática central identificada nos trabalhos. Verificamos cinco temáticas centrais abordadas nos estudos. No enfoque funcionalista, os estudos se dividem de forma relativamente homogênea entre as temáticas “*burocracia, Estado, política e sociedade*”, “*estrutura, controles, disfunções e dilemas da burocracia*”, e “*modelos de gestão pública*”, respectivamente com 19,4%, 21,0% e 16,4% do total de artigos. O tema “*pós-burocracia, flexibilização e novas formas organizacionais*” apareceu na mesma quantidade entre os enfoques funcionalista e crítico, com três publicações cada. Já a temática “*ideologia, poder, dominação e alienação*” foi exclusiva do enfoque crítico, além de concentrar mais da metade (53,9%) dos trabalhos de orientação teórico-epistemológica crítica.

**Tabela 2:** Publicações por enfoque e temática central

TEMÁTICA	Dados	Enfoque funcionalista	Enfoque crítico	Total geral
<b>Burocracia, Estado, política e sociedade</b>	Frequência	13	6	<b>19</b>
	% por linha	68,4%	31,6%	<b>100,0%</b>
	% por coluna	31,8%	23,1%	<b>28,3%</b>
	% total geral	19,4%	8,9%	<b>28,3%</b>
<b>Estrutura, controles, disfunções e dilemas da burocracia</b>	Frequência	14	3	<b>17</b>
	% por linha	82,3%	17,7%	<b>100,0%</b>
	% por coluna	34,1%	11,5%	<b>25,4%</b>
	% total geral	21,0%	4,5%	<b>25,4%</b>
<b>Modelo de gestão pública</b>	Frequência	11	0	<b>11</b>
	% por linha	100,0%	0,0%	<b>100,0%</b>
	% por coluna	26,8%	0,0%	<b>16,4%</b>
	% total geral	16,4%	0,0%	<b>16,4%</b>

<b>Pós-burocracia, flexibilização e novas formas organizacionais</b>	Frequência	3	3	6
	% por linha	50,0%	50,0%	100,0%
	% por coluna	7,3%	11,5%	8,9%
	% total geral	4,5%	4,5%	8,9%
<b>Ideologia, poder, dominação e alienação</b>	Frequência	0	14	14
	% por linha	0,0%	100,0%	100,0%
	% por coluna	0,0%	53,9%	21,0%
	% total geral	0,0%	21,0%	21,0%
<b>Total frequência</b>		<b>41</b>	<b>26</b>	<b>67</b>
<b>Total % por linha</b>		<b>61,2%</b>	<b>38,8%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Total % por coluna</b>		<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Total % por total geral</b>		<b>61,2%</b>	<b>38,8%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: dados primários.

Para além de oferecermos um balanço quantitativo dos artigos selecionados, dedicamo-nos também a um esforço exegético para interpretar e reproduzir aquilo que julgamos ser a essência dos argumentos defendidos pelos autores em seus respectivos trabalhos, de modo a bem retratar seus posicionamentos teórico-epistemológicos e as temáticas sob as quais trataram a burocracia, destacando, sobretudo, suas principais proposições teórico-conceituais.

### 4.3 Principais proposições teórico-conceituais no enfoque funcionalista

Na temática “*burocracia, Estado, política e sociedade*”, alguns autores sugerem a adoção dos chamados controles *ex-ante*, em detrimento de instrumentos de monitoramento e sanções que não representariam uma “solução perfeita para o problema da adequação burocrática” (CRUZ JR.; MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 57). Em vez do uso desses dispositivos de coerção, que, como destacamos anteriormente, foram tratados por Gouldner (1954) como burocracias punitivas, os argumentos sugerem que o estabelecimento prévio de processos administrativos adequados constitui uma estratégia mais eficiente para direcionar os burocratas aos interesses públicos. Outros estudos, também preocupados com o aprimoramento de mecanismos de gestão no serviço público, defendem que a agenda de reformas administrativas precisa observar a posição dos burocratas da linha de frente, enfatizando treinamentos acerca de valores de ética pública e procedimentos regulatórios das atividades burocráticas especializadas e cotidianas (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011). Modernizar a burocracia é vista por alguns autores como a base de sustentação para implantação do Estado Nacional desenvolvimentista (MONTEIRO, 2011). Identificamos, ainda, outros assuntos abordados nessa temática, como a burocracia na operacionalização de políticas públicas e os efeitos do insulamento burocrático (GODOY, 2010), nova governança democrática (BEVIR, 2011), controle e *accountability* da burocracia do Estado (COSTA; MARTINS, 2013; PÓ; ABRÚCIO, 2004).

No que concerne ao tema “*estrutura, controles, disfunções e dilemas da burocracia*”, alguns estudos tratam do grau de efetividade em organizações tipicamente burocráticas (BERTUCCI; MEISTER, 2003). Nesse sentido, as análises destacam o caráter racional da burocracia como solução organizacional que visa evitar a arbitrariedade, o conflito de grupos e o abuso de poder, contribuindo para elevar os níveis de eficiência organizacional e

individual. Por outro lado, as discussões abordam as disfunções da burocracia que tornam a organização ineficaz, isolada no ambiente no qual está inserida e incapaz de responder aos processos de mudança (LESSA, 2000; VASCONCELOS; PINOCHET, 2004). Muitas das análises fundamentam-se nas perspectivas teóricas de estudiosos como Merton, Selznick e Gouldner.

No âmbito do serviço público, alguns trabalhos apontam que o aparato burocrático é caro, autorreferido e pouco ou nada orientado para as demandas dos cidadãos (SARAIVA, 2002), no que convergem com as análises de Prestes Motta (1986) sobre o afastamento da burocracia das finalidades do Estado, só que em perspectiva eminentemente administrativista. Em contraposição às disfuncionalidades burocráticas, alguns autores apostam numa nova burocracia, mais flexível, descentralizada e propícia à mudança (LESSA, 2000); outros frisam as novas tecnologias como instrumentos de controle (VASCONCELOS; PINOCHET, 2004); outros, ainda, a aplicação de novas políticas para lidar com os crônicos problemas de desempenho da estrutura burocrática do Estado (RESENDE, 2002). Acresce mencionar os trabalhos que se concentram em aspectos relativos à morfologia burocrática, tomando as características da organização moderna apontadas por Weber como prescrições para a organização racional de atividades com vistas a fins determinados.

Em relação à temática “*modelo de gestão pública*”, vários autores admitem a administração pública brasileira como sendo conduzida principalmente por três modelos de gestão: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial; alguns, ainda, consideram o modelo societal (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014), o governo empreendedor e o modelo de governança pública (SECCHI, 2009). A maior parte da literatura aponta para a prevalência do modelo burocrático de gestão pública no Brasil, reflexo do processo de racionalização da administração pública segundo padrões weberianos de organização (CAPOBIANGO et al., 2013). Em alguns dos trabalhos selecionados, os autores, amparados em conceitos de eficiência e inovação, argumentam que a racionalidade preponderantemente burocrática, com ênfase no cumprimento de ritos procedimentais e regulamentos internos, enrijece a estrutura organizacional e prejudica um melhor atendimento às necessidades dos cidadãos (SARAIVA; CAPELÃO, 2000). Desse modo, os estudos ressaltam que o modelo burocrático tornou-se alvo de severas críticas em função de suas deficiências (SECCHI, 2009). Um aspecto de relevo que verificamos na análise dos trabalhos é o fato de que uma corrente de autores defende o desenvolvimento de novos modelos de gestão pública em substituição à administração burocrática (GRIN, 2013), como o gerencialismo, mediante a adoção de conceitos gerenciais do setor privado empresarial (SEABRA, 2001). Outra vertente da literatura pesquisada apregoa que a atual administração pública é marcada por um processo de hibridismo, no qual os pressupostos burocráticos tradicionais e de novas propostas de gestão coexistem (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014). Essa noção de hibridismo vai ao encontro das análises de Courpasson e Clegg (2006), Prestes Motta (2001) e Paes de Paula (2005) no que tange à configuração de uma burocracia flexível, mais ajustada às condições atuais de tecnologia e mercado, longe, contudo, de significar uma ruptura com o modelo burocrático como forma organizacional dominante.

Dos trabalhos selecionados na temática “*pós-burocracia, flexibilização e novas formas organizacionais*”, análises como as de Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000) e Lyrio e Dellagnelo (2012) buscam identificar possibilidades de rompimento com o modelo burocrático de organização a partir de critérios de estrutura, tecnologia e cultura organizacional, considerando, em especial, o tipo de racionalidade predominante na lógica de ação das organizações pesquisadas. Não obstante, as pesquisas analisadas pelos autores

ainda não indicam evidências empíricas suficientes que apontem para um rompimento com o modelo burocrático dominante, havendo, em muitos casos, apenas uma relativa flexibilidade em dados aspectos organizacionais, uma vez que permanece marcadamente presente a racionalidade instrumental, típica do cálculo utilitário de consequências. No que concerne aos estudos centrados no âmbito do Estado, Medeiros (2006), por exemplo, conclui que, apesar da propalada noção de superação do modelo weberiano tradicional de organização por um novo paradigma denominado pós-burocrático, isso não se materializou por completo, de modo a poder ser reconhecido como uma nova possibilidade de governança nas organizações do Estado.

#### 4.4 Principais proposições teórico-conceituais no enfoque crítico

Nos artigos críticos de temática “*burocracia, Estado, política e sociedade*”, percebemos que a concepção de “burocracia” trabalhada por alguns autores é a que a configura como grupo social que, como classe constitutiva do Estado, visa ao atendimento de seus interesses político-econômicos e à manutenção de seu poder. Sugerem os estudos identificados que, conquanto seu fundamento na racionalidade formal e na técnica, a burocracia conserva sua essência política por meio da qual técnico-burocratas e político-burocratas desempenham papel estratégico na sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2007), exercendo uma autoridade política que se materializa nos cargos públicos, notadamente os principais instrumentos de exercício de poder político (OLIVIERI, 2011).

Como discutimos anteriormente, essa concepção de burocracia como grupo social dominante está presente nas análises de Prestes Motta (1986) e também em Tragtenberg (2006), quando recupera o argumento de Hegel quanto à separação entre Estado e sociedade, sendo a burocracia a classe dirigente que emerge como elemento de mediação entre os interesses gerais e os privados. Burocracia como tipo de dominação é abordada nos artigos selecionados: Vizeu e Bin (2008) alegam que a burocracia, à sua maneira, impõe limitações à liberdade dos indivíduos nas sociedades e à participação deles nos assuntos do Estado; Helal e Neves (2010) também discutem a atuação de grupos de interesses que se apropriam do aparato organizacional do Estado para satisfazer seus interesses específicos; nesse particular, Osterman (2006) assinala que, uma vez posicionada dada coalizão dominante, ela cria uma maquinaria burocrática que reforça sua permanência no poder, por meio do domínio dos canais de comunicação e do controle dos recursos. Convém ainda lembrar que, como aduzem Tragtenberg (2006) e Prestes Motta (1986), a burocracia atua em benefício das classes detentoras do poder político e econômico, escamoteando a participação dos demais sujeitos da sociedade nos processos decisórios de relevância pública.

No que tange ao tema políticas públicas, trabalhos como o de Misoczky (2001) defendem que é preciso modificar o olhar que se dirige para as organizações envolvidas com a formulação e a implantação de políticas públicas, abandonando as lentes que focalizam a burocracia como expressão de uma relação técnica de mera adequação entre meios e fins visados. Nesse sentido, a pretensa neutralidade técnica da burocracia pode encobrir, por um lado, a presença de interesses particulares sedimentados dentro da administração pública e, por outro, o descompromisso com as necessidades da população que as organizações e políticas públicas deveriam atender.

O tema do controle político sobre a burocracia também é levantado nos estudos selecionados, concernente à relação entre política, burocracia e democracia, em especial quanto aos mecanismos de controle das sociedades democráticas nos processos decisórios exercidos por políticos e burocratas (OLIVIERI, 2011).

Na temática “*estrutura, controles, disfunções e dilemas da burocracia*”, os poucos artigos identificados destacam o aprisionamento dos indivíduos nas estruturas organizacionais racionais (FREITAS; HEBER, 2014) e o controle organizacional que atualmente acentua a utilização de instrumentos normativos, realçando a cultura e o compartilhamento de uma visão de mundo dominante (SILVA, 2003). A respeito dessas questões, Clegg (1990), ao interpretar Weber, declara que a prisão de muitos no aparelho burocrático das organizações modernas é condição *sine qua non* para a racionalização e para a liberdade de ação de poucos em favor de constrangimentos organizacionais e racionais viabilizados por meio da instrumentalidade das estruturas burocráticas.

Ainda sobre essa temática, Santos e Nepomuceno (2009) concluem que transformações ocorridas nas organizações por eles pesquisadas sinalizam para uma reinvenção aprimorada, sofisticada e sutil da forma burocrática de organizar, rumo à concepção de burocracia flexível referida por Prestes Motta (2001), Paes de Paula (2002) e Courpasson e Clegg (2006).

Quanto a essa última proposição, nas discussões travadas em torno da temática “*pós-burocracia, flexibilização e novas formas organizacionais*”, autores críticos alegam que o entendimento equivocado da teoria burocrática de Weber torna improficuos os supostos novos modelos contra-hegemônicos ou pós-modernos, uma vez que muitas dessas abordagens continuam a concentrar suas análises em torno das disfunções burocráticas. Assim, é possível argumentar que essas tais formas organizacionais alternativas podem muito bem continuar a reproduzir as mesmas relações de poder e dominação entre os indivíduos nas organizações, em vez de servirem verdadeiramente como antitemodelo. Crubellate (2004), por exemplo, assinala que muitos estudos recentes têm-se orientado para a superação da burocracia como modelo organizacional e empregado esforços para a elaboração de modelos alternativos, supostamente caracterizados por serem não hierárquicos e independentes de qualquer forma de dominação.

Em geral, muitas das análises das novas formas organizativas do trabalho pressupõem a organização burocrática mais como arranjo funcional e focalizam menos a questão política em torno dela. Logo, pautam-se em critérios de flexibilização burocrática que resultam em formatos híbridos, nos quais a velha ideologia de segregação de poder e de proteção de interesses das coalizões dominantes combina-se com meios de controle sutis e arrojados, como diálogos e interações institucionalizados, redes de controle e autorregulação que permanecem a corroer a autonomia dos indivíduos e as possibilidades de emancipação.

Para Courpasson e Clegg (2006), a burocracia, longe de ser suplantada, está-se rejuvenescendo através de complexos processos de hibridismo, por meio dos quais adquire novas configurações organizacionais, sem, contudo, abalar o núcleo político e os princípios morais que lhe servem de sustentação. Na visão dos autores, as organizações burocráticas não devem ser vistas apenas do ponto de vista da eficiência funcional, mas, acima de tudo, como regimes de poder político, no que se aproximam do pensamento de Tragtenberg (2006).

Analisando práticas organizativas de grupos de cultura popular, Dias e Dellagnelo (2008) constatam que, apesar de o campo analisado expressar configurações organizacionais

alternativas, há ainda forte reprodução da lógica instrumental própria do modelo burocrático dominante. Marchi e Maciel (2013) também concluem que abordagens de redes e complexidade também não apresentam aspectos novos, ausentes de laços com o modelo burocrático, permanecendo o ímpeto da adaptabilidade da burocracia como instrumento de poder e dominação. Assim, nos sistemas ditos pós-burocráticos, ainda não se verificam alterações profundas nas dinâmicas políticas das organizações (COURPASSON; CLEGG, 2006), havendo, isso sim, um engodo da organização pós-burocrática, uma falácia de flexibilização consubstanciada nas harmonias administrativas que recriam e reproduzem a característica fundamental da burocracia: dominação e alienação do trabalhador (PRESTES MOTTA, 1993; TRAGTENBERG, 2006; PAES DE PAULA, 2002).

Os artigos de enfoque crítico concentraram-se na temática “*ideologia, poder, dominação e alienação*”. Muitos desses trabalhos propõem uma discussão teórico-conceitual sobre o fenômeno burocrático mediante uma perspectiva crítica, destacando-se por revisitar os pensamentos de autores clássicos como Max Weber, Maurício Tragtenberg, Fernando Prestes Motta e Alberto Guerreiro Ramos; são exemplos os trabalhos de Faria e Meneghetti (2009, 2010, 2011), Paes de Paula (2002, 2008), Oliveira e Ferreira (2007).

O suporte teórico desses artigos assenta-se no pensamento tragtenberguiano, sobretudo no que tange às suas críticas da burocracia como aparelho ideológico de dominação, luta de classes e divisão social do trabalho; e nas concepções de Prestes Motta, a respeito das organizações burocráticas como espaços de alienação e controle social e político. Alguns ensaios críticos fundamentam seus argumentos ressaltando a preponderância da racionalidade instrumental no modo de organizar burocrático e sua expansão no sistema de produção capitalista.

Partindo da perspectiva da burocracia como instrumento de dominação, controle e alienação, Margoto, Behr e Paes de Paula (2010) buscam analisar o processo de desligamento espontâneo dos indivíduos das organizações onde trabalham à procura de novas formas de atuação fora do domínio burocrático. Constatam os autores significativa presença de razão substantiva nas decisões de demissão tomadas pelos indivíduos, aproximando-os do modelo de homem parentético de Guerreiro Ramos.

Já trabalhos como o de Crubellate (2004) criticam a ideia de democratização das relações sociais em organizações tipicamente econômicas, as quais buscam lidar instrumentalmente com a construção de um controle social com vistas a interferir nos padrões sociais para torná-los condizentes e favoráveis aos resultados e objetivos intencionados por grupos de poder. Para o autor, nesse sentido, o controle social descamba para uma forma diferente de dominação. Em Faria e Meneghetti (2010), o debate reside na crítica à educação e à ciência burocratizadas, principalmente no que se refere às universidades, organizações em que a excessiva racionalização e pragmatismo têm como finalidade a perpetuação de uma elite intelectual burocrata no poder. Na visão dos autores, formas de controle burocrático são institucionalizadas pela política dos órgãos reguladores da educação, tecnologia e ciência que tem como fim a afirmação da ideologia dominante nas instituições. Em seu ensaio, os autores também recuperam a crítica de Tragtenberg acerca da burocracia do ensino brasileiro e da delinquência acadêmica que tanto denunciou.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho, nosso intento foi identificar e evidenciar as pesquisas fundadas nos enfoques funcionalista e crítico para a análise do fenômeno burocrático, contribuição central que buscamos oferecer ao campo dos estudos organizacionais. Baseados no pensamento de autores tanto de inspiração teórico-epistemológica funcionalista quanto crítica na teoria organizacional, partimos do argumento de que a burocracia, para alguns, é meramente um aparato técnico ou uma forma de organização, uma tecnoestrutura, como preferem certos autores. Por seu turno, para os estudiosos de vertente crítica, ela é, sobretudo, um instrumento técnico e político que cumpre um papel ideológico de dominação e manipulação em diversos espaços da vida humana associada.

De modo geral, há uma preponderância dos estudos funcionalistas, embora não se possa falar em um domínio absoluto, haja vista a existência de uma produção intelectual vigorosa de cunho crítico no campo da administração no Brasil. Por exemplo, já há um equilíbrio entre a produção funcionalista e crítica em relação ao tema da burocracia e novas formas organizacionais. Nesse particular, com base nos estudos encontrados, aduzimos que muitas das correntes das ditas novas formas organizacionais contra-hegemônicas continuam a focalizar a burocracia como instrumento técnico, segundo um tratamento managerialista que encampa a essência do fenômeno ao limitar-se a denunciar suas ineficiências e disfunções, e a propor antimodelos baseados em estruturas e características burocráticas.

Nesse particular, Olsen (2005, p. 1) defende que seja tempo de redescobrirmos a burocracia mediante três considerações fundamentais:

*(a) including bureaucracy as an institution, not only an instrument; (b) looking at the empirical studies in their time and context, not only at Weber's ideal-types and predictions; and (c) taking into account the political and normative order bureaucracy is part of, not only the internal characteristics of "the bureau".*

A burocracia tem alta capacidade de mutação e autorreprodução. Sob o manto da organização pós-moderna, assume novas roupagens e formatos, que se resumem a adaptações de um antigo modelo organizacional, técnico-burocrático, a um novo contexto histórico no qual o processo produtivo permanece subserviente a uma lógica mecanicista e funcionalista, dominado por uma racionalidade eminentemente instrumental (PAES DE PAULA, 2002; TENÓRIO, 2000).

A burocracia expressa ideologia revestida de lógica, uma lógica que se materializa em burocratismos que ordenam as relações sociais e produtivas. No plano técnico, a burocracia encontra sua justificativa lógica, como instrumento tecnicamente funcional; no plano ideológico, desprende-se de sua lógica operacional para atuar como instrumento de mediação de interesses, de dominação e alienação dos indivíduos, de separação entre concepção e execução do trabalho, de propagação da razão econômica nos diferentes enclaves e relações sociais.

Ora, se a burocracia é a essência das teorias administrativas, então estas se expressam de duas maneiras: ideologicamente, porque se manifestam como ideias desistoricizadas que recorrem a disfarces mais ou menos conscientes para esconder a verdadeira natureza da situação; e operacionalmente, porque constituem práticas, técnicas e intervenções consistentes com tais ideias (TRAGTENBERG, 2006; PAES DE PAULA, 2008).

O paradigma funcionalista nos estudos organizacionais mantém os olhos voltados para os burocratismos técnico-operacionais das organizações, como já sustentamos ocorrer com algumas das abordagens dos novos formatos organizativos. É no "terreno pantanoso" da ideologia, porém, que a burocracia se perpetua em diversos sistemas sociais. Salientamos,

por isso, que o exame da racionalidade preponderante na ação organizacional não indica, de per si, o rompimento com o modelo burocrático, porque não enfoca a dimensão ideológica, isto é, a dimensão daquilo que é mascarado, ocultado, omitido nas relações sociais que se desenrolam nos ambientes organizacionais.

A presença preponderante de racionalidade substantiva nas organizações pode até nos servir como um indicativo de outra concepção de organização e de organizar, entretanto isso não ocorre necessariamente. Assimetrias de poder, alienação dos indivíduos, mistificação ideológica das contradições, por exemplo, podem ser estabelecidas e mantidas ao se introjetar fortemente valores e princípios de uma pessoa ou grupo específico nos demais membros da organização e, conseqüentemente, mantê-los dominados, ainda que por intermédio de uma ação racional substantiva. Há de se levar em conta, também, que o predomínio de racionalidade substantiva não descaracteriza a organização burocrática, já que não podemos deixar de reconhecer a existência de organizações substantivas com considerável nível de burocratização, como organizações sociais, ONGs ou da economia solidária, por exemplo.

Além do mais, a burocracia, como uma ordem legítima caracterizada por regulações formais abstratas, pode ser mantida por variadas razões. Segundo Weber, os funcionários civis prussianos do século XIX desempenhavam suas tarefas eficientemente pela crença em uma constelação de valores, de acordo com uma “ética burocrática” que lhes requeria seriedade, precisão, eficiência, pontualidade, disciplina, estabilidade e confiabilidade. Nesse caso extraordinário, a racionalidade substantiva impessoal se tornou em si mesma um meio apropriado para o cumprimento de padrões de ação racional formal (KALBERG, 1980).

Nesse sentido, cabe às correntes críticas dos estudos organizacionais a tarefa de clarear uma questão que se reveste de intensa opacidade e que impede a muitos de visualizar algo fundamental: como afirma Lopes (1973, p. 64), “uma coisa é o reinado do burocratismo, outra é o domínio da burocracia”.

No nosso entender, as abordagens críticas da burocracia representam tentativas de superar o foco demasiado em torno do burocratismo das estruturas organizacionais, comum nas análises de orientação funcionalista, que, no campo da administração no Brasil, ainda assumem destaque no âmbito da produção acadêmica. Para além das regras, dos burocratismos, das formalidades, das racionalizações, há de se considerar também como a burocracia se materializa e se consolida nas diferentes relações sociais, sua historicidade (FARIA; MENEGHETTI, 2011), especialmente no que tange às relações de poder por ela estabelecidas, legitimadas e sustentadas, o que implica entendimentos específicos do fenômeno. Caso contrário, sujeitamo-nos ao risco de tomar a burocracia como mais um conceito banal e senso comum no meio acadêmico, assim como tem sido no meio popular.

## REFERÊNCIAS

ADLER, P. S. The sociological ambivalence of bureaucracy: from Weber via Gouldner to Marx. *Organization Science*, v. 23, n. 1, p. 244-266, jan./feb. 2012.

ASTLEY, W. G.; VAN DE VEN, A. H. Debates e perspectivas centrais na teoria das organizações. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p. 52-73, abr./jun. 2005.

BERTUCCI, J. L. de O.; MEISTER, R. Efetividade organizacional e estratégias de gestão em burocracias profissionais na perspectiva dos gestores: avaliação da performance da rede hospitalar privada de Belo Horizonte. In: XXVII Encontro da Anpad, 27., 2003, Atibaia. **Anais Eletrônicos...** Atibaia: ENANPAD, 2003. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2003/ESO/2003\\_ESO1655.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/ESO/2003_ESO1655.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BLAU, P. **The dynamics of bureaucracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1955.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

\_\_\_\_\_. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, n. 28, p. 9-30, jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_; PRESTES MOTTA, F. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Thomson, 2004.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological Paradigms and Organizational Analysis**. Exeter: Heinemann, 1979.

CAPOBIANGO, R. P. et al. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **REGE**, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013.

CHANLAT, J.-F. **Ciências Sociais e Management: reconciliando o econômico e o social**. São Paulo: Atlas, 1999.

CLEGG, S. R. **Modern organizations: organization studies in the postmodern world**. London: Sage Publications, 1990.

COSTA, C. C. de M.; MARTINS, R. B. Estruturas burocráticas de controle e o debate sobre a burocracia: uma análise teórico-institucional da Controladoria Geral da União. In: XXXVII Encontro da Anpad, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2013. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_APB2331.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB2331.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2014.

COURPASSON, D.; CLEGG, S. Dissolving the iron cages? Tocqueville, Michels, bureaucracy and the perpetuation of elite power. **Organization**, v. 13, n. 3, p. 319-343, Apr. 2006.

CRUBELLATE, J. M. Participação como controle social: uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. **Revista de Administração de Empresas**, v. 3, n. 2, p. 1-18, jul./dez. 2004.

CRUZ JR., A. F. da; MATIAS-PEREIRA, J. Análise do arcabouço legal do controle congressional sobre o Banco Central do Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 53-73, jan./mar. 2007.

DELLAGNELO, E. H. L.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organização. **Organizações & Sociedade**, v. 7, n. 19, p. 19-33, set./dez. 2000.

DIAS, A. F.; DELLAGNELO, E. H. L. Práticas organizativas de cultura popular: das burocracias aos modelos alternativos de gestão. In: XXXII Encontro da Anpad, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR-C2987.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2014.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. de F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 3-25, jan./fev. 2014.

EISENSTADT, S. N. Bureaucracy, bureaucratization, and debureaucratization. **Administrative Science Quarterly**, v. 4, n. 3, p. 302-320, 1959.

ESTRADA, A. A. Burocracia e educação. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 2, n. 60, p. 1-12, out. 2012.

FACHIN, R. C.; MENDONÇA, J. R. C. de. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FARIA, J. H. de; MENEGHETTI, F. K. Gênese e estruturação da organização burocrática na obra de Maurício Tragtenberg. In: XXXIII Encontro da Anpad, 33., 2009, São Paulo. **Anais Eletrônicos...** São Paulo: ENANPAD, 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR1176.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2014.

\_\_\_\_\_. (Sem) saber e (com) poder nos estudos organizacionais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 1, p. 38-52, mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 424-439, set./out. 2011.

FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. M. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **Dados**, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.

FRANÇA FILHO, G. C. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S. (Org.). **A administração política como campo do conhecimento**. São Paulo: Mandacaru, 2004.

FREITAS, R. K. V. de; HEBER, F. O diálogo entre burocracia e inovação. In: VIII Encontro de Estudos Organizacionais da Anpad, 2014, Gramado. **Anais Eletrônicos...** Gramado: ENEO, 2014. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo\\_2014/2014\\_EnEO211.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2014/2014_EnEO211.pdf)>. Acesso em: 2 jun. 2014.

GODOY, A. L. de. Burocracia pública e as fundações estatais de direito privado: formulando políticas públicas no Estado do Rio de Janeiro. In: Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad, 2010, Vitória. **Anais Eletrônicos...** Vitória: ENAPG, 2010. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2010/2010\\_ENAPG373.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG373.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2014.

GOULDNER, A. **Patterns of industrial bureaucracy**. Glencoe: Free Press, 1954.

GRIN, E. J. O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública): os nexos com a trajetória de políticas prévias e com a administração pública gerencial. In: XXXVII Encontro da Anpad, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2013. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_APB1576.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1576.pdf)>. Acesso em: 2 maio 2014.

HELAL, D. H.; NEVES, J. A. B. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. **Sociologias**, v.12, n. 25, p. 312-340, set./dez. 2010.

KALBERG, S. Max Weber's types of rationality: cornerstones for the analysis of rationalization process in History. **American Journal of Sociology**, v. 85, n. 5, p. 1145-1179, mar. 1980.

LEFORT, C. **Éléments d'une critique de la bureaucratie**. Genève: Droz, 1971.

LESSA, C. A. A qualidade total trazendo um novo enfoque para a burocracia. **Revista de Administração São Paulo**, v. 35, n. 3, p. 71-80, jul./set. 2000.

LOPES, S. Burocracia: prospecção de um conceito. **Análise Social**, v. 10, n. 37, p. 51-78, 1973.

LYRIO, M. V. L.; DELLAGNELO, E. H. L. Proposta de um modelo de análise da flexibilização da burocracia em organizações públicas com base nas dimensões sugeridas por Volberda: o caso da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina. In: Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad, 2012, Salvador. **Anais Eletrônicos...** Salvador: ENAPG, 2012. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2012/2012\\_EnAPG404.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG404.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. et al. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MARCHI, J. J.; MACIEL, F. R. P. Uma discussão sobre a flexibilização da burocracia e as abordagens de redes e complexidade nos estudos organizacionais. In: XXXVII Encontro da Anpad, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2013. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_EOR1952.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_EOR1952.pdf)>. Acesso em: 23 maio 2014.

MARGOTO, J. B.; BEHR, R. R.; PAES DE PAULA, A. P. Eu me demito! Evidências da racionalidade substantiva nas decisões de desligamento em organizações. **Organizações & Sociedade**, v. 17, n. 52, p. 115-135, jan./mar. 2010.

MERTON, R. K. Bureaucratic structure and personality. **Social Forces**, v. 18, n. 4, p. 560-568, May 1940.

\_\_\_\_\_. **Social theory and social structure**. New York: Free Press, 1949.

MISOCZKY, M. C. Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 8, n. 20, p. 61-72, 2001.

\_\_\_\_\_. Poder e institucionalismo: uma reflexão crítica sobre as possibilidades de interação paradigmática. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MONTEIRO, L. A. A ideologia da modernização burocrática e seu papel na implantação do Estado Nacional Desenvolvimentista Brasileiro. In: XXXV Encontro da Anpad, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB1352.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

OLIVEIRA, S. R. de; FERREIRA, C. da S. Voltando para casa: (re)encontrando Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Motta. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 5, n. 1, p. 2-9, mar. 2007.

OLIVIERI, C. Controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, set./out. 2011.

OLSEN, J. P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 1-24, mar. 2005.

OSTERMAN, P. Overcoming oligarchy: culture and agency in social movement organizations. **Administrative Science Quarterly**, v. 51, n. 4, p. 622-649, Dec. 2006.

PAES DE PAULA, A. P. Maurício Tragtenberg: as contribuições de um marxista anarquizante para os estudos organizacionais críticos. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 949-968, set./out. 2008.

\_\_\_\_\_. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

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

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 4, n. 1, p. 1-12, mar. 2006.

PÓ, M. V.; ABRÚCIO, F. L. A accountability da burocracia: revisão bibliográfica e algumas lições para o caso brasileiro. In: Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad, 2004, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ENAPG, 2004. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2004/2004\\_ENAPG236.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/2004_ENAPG236.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2014.

PRESTES MOTTA, F. C. O controle social nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 33, n. 5, p. 68-87, set./out. 1993.

\_\_\_\_\_. **O que é burocracia**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

\_\_\_\_\_. **Organização e poder**: empresa, estado e escola. São Paulo: Atlas, 1990.

\_\_\_\_\_. **Teoria das organizações**: evolução e crítica. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

\_\_\_\_\_; VASCONCELOS, I. F. G. de. **Teoria geral da administração**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2006.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

REZENDE, F. da C. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 123-184, out. 2002.

SANTOS, A. C. B. dos; NEPOMUCENO, L. H. Os sistemas de informação como estruturantes da organização burocrática contemporânea: reflexões sobre as mudanças organizacionais e individuais relacionadas à inovação tecnológica em uma indústria brasileira. In: II Encontro de Administração da Informação da Anpad, 2009, Recife. **Anais Eletrônicos...** Recife: ENADI, 2009. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnADI/enadi\\_2009/2009\\_ENADI192.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnADI/enadi_2009/2009_ENADI192.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2014.

SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 187-207, jan./abr. 2002.

\_\_\_\_\_; CAPELÃO, L. G. F. A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 1-9, 2000.

SEABRA, S. N. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 4, p. 19-43, jul./ago. 2001.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SELZNICK, P. **TVA and the grass roots**. New York: Harper & Row, 1949.

SILVA, R. C. da. Controle organizacional, cultura e liderança: evolução, transformações e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 4, p. 797-816, jul./ago. 2003

TENÓRIO, F. G. **Flexibilização organizacional: mito ou realidade?** Rio de Janeiro: FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. Tem razão a administração? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 5-9, fev./abr. 1990.

TRAGTENBERG, M. **Administração, poder e ideologia**. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2005.

\_\_\_\_\_. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2006.

VASCONCELOS, I. F. G. de; PINOCHET, L. H. C. Poder, tecnologia e controle burocrático: uma análise crozieriana em uma empresa de informática do governo do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 3, p. 465-479, maio/jun. 2004.

VIEIRA, M. M. F.; CALDAS, M. P. Teoria crítica e pós-modernismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 1, p. 59-70, jan./mar. 2006.

VIZEU, F.; BIN, D. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 83-108, jan./fev. 2008.

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

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. Brasília: UnB, 2012.

WEISS, R. M. Weber on bureaucracy: management consultant or political theorist? **Academy of Management Review**, v. 8, n. 2, p. 242-248, 1983.