

**A SUPERAÇÃO DO MODELO BUROCRÁTICO
OVERCOMING THE BUREAUCRATIC MODEL**

Latif Morales Abraham

Graduando do Curso Administração do Centro Universitário São José

Eduardo Bezerra de Souza

Docente do Centro Universitário São José

Fernanda Barreto Oliveira

Docente do Centro Universitário São José

Jefferson Leal Bueno

Docente do Centro Universitário São José

RESUMO

Neste trabalho, partimos da gestão burocrática, conhecida e popularizada nos estudos de Max Weber, sendo o modelo mais adequado para a sociedade industrial. Surge como fenômeno social, moldando o comportamento e a estrutura da sociedade e das organizações que as compõem. Com o desenvolvimento tecnológico, especialmente a tecnologia da informação, e o dinamismo alcançado no ambiente de negócios, o modelo burocrático de gestão torna-se anacrônico para enfrentar a alta competitividade e as mudanças aceleradas em todas as áreas da vida social e econômica. A racionalidade burocrática parece não se adaptar à Era Pós-industrial, que coincide com a Era Digital. A rigidez da gestão burocrática gera resistência às mudanças, reduzida flexibilidade e lentidão para respostas às provocações do ambiente atual de negócios. A solução passa por um modelo mais orgânico, também conhecido como Adhocracia. Quanto ao objetivo geral da pesquisa, o procedimento indicado é a pesquisa bibliográfica, pois os dados necessários serão encontrados em trabalhos científicos relacionados ao tema.

Palavras Chaves: Gestão Burocrática; Era Industrial; Adhocracia.

ABSTRACT

In this work, we start from bureaucratic management, known and popularized in Max Weber's studies, being the most appropriate model for industrial society. It emerges as a social phenomenon, shaping the behavior and structure of society and the organizations that make it up. With technological development, especially information technology, and the dynamism achieved in the business environment, the bureaucratic management model becomes anachronistic in facing high competitiveness and accelerated changes in all areas of social and economic life. Bureaucratic rationality does not seem to adapt to the Post-industrial Era, which coincides with the Digital Era. The rigidity of bureaucratic management generates resistance to change, reduced flexibility and slowness in responding to the challenges of the current business environment. The solution involves a more organic model, also known as Adhocracy. Regarding the general objective of the research, the recommended procedure is bibliographical research, as the necessary data will be found in scientific works related to the topic.

Keywords: Bureaucratic Management; Industrial Era; Adhocracy.

INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como objetivo geral buscar um modelo de gestão adequado para os desafios do mundo atual. Como objetivos secundários temos que 1) compreender a importância histórica do modelo burocrático, ainda como predominante nas organizações. Também, 2) entender e assimilar as características organizacionais adequadas para enfrentar o dinamismo do ambiente atual, tanto na esfera pública como privada. Por fim, 3) compreender o ambiente de negócios do séc. XXI.

No conjunto dos conhecimentos sistematizados em administração, desde os Clássicos, prevalece a produção de teorias que, pela própria natureza da ciência, trata dos fenômenos que se repetem, mais que das singularidades. Apesar disso, não parece haver uma resposta final e correta sobre o modelo gerencial mais adequado. As teorias mais recentes aparecem em nítida contradição com as existentes, gerando turbulências entre as produções acadêmicas. Algumas surgem em realidades diferentes, não havendo clareza sobre as condições para sua aplicação. Empresas buscam um “Padrão de Excelência” para suas atividades, muitas vezes sem uma clara delimitação do que seria este patamar de desempenho.

Em tempos de globalização e desenvolvimento tecnológico acelerado, o ambiente de negócios impõe novos desafios para as organizações. Estas não conseguem alcançar os mesmos níveis de eficiência do passado. Falta agilidade, flexibilidade e inovação para enfrentarem um ambiente cada vez mais dinâmico e competitivo. As empresas, organizações não-governamentais e o setor público precisam se reinventar para atuarem em nível de excelência e, na pior das hipóteses, sobreviverem.

A relevância desta pesquisa consiste em avaliar o modelo de gestão mais adequado para os tempos atuais. A identificação dos novos paradigmas, com base no “estado das artes” das teorias da administração, orientará os gestores no sentido a seguir nos processos de mudança organizacional.

O objetivo geral deste trabalho é avaliar a adequação do modelo burocrático ao ambiente de negócios atual. Quanto a burocracia contribui para o desempenho organizacional na Era Digital?

Para o problema deste projeto e observado o objetivo explicitado, o modelo adequado para a investigação é o da pesquisa exploratória, pois se pretende aprofundar conhecimentos a respeito de determinado tema.

Quanto ao objetivo geral da pesquisa, os procedimentos indicados para alcançá-lo é a pesquisa bibliográfica, pois os dados necessários serão encontrados em trabalhos científicos relacionados ao tema.

A pesquisa também se classifica como descritiva, enquanto busca um aprofundamento no tema, e explicativa por procurar conectar as ideias para compreender as causas e efeitos.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A crença na racionalidade técnica, na especialização funcional, na hierarquia, na previsibilidade e na estrutura formal aproximam os enfoques clássicos à burocracia weberiana. Ambas surgiram na mesma época, sendo influenciadas pela realidade histórica e científica de seu tempo. Representavam um conjunto de procedimentos e valores condizentes com a sociedade industrial - o apogeu da racionalidade funcional.

De um modo geral, podemos concluir que a teoria burocrática weberiana se assemelha à teoria clássica. Contudo, existem diferenças, os clássicos se preocuparam mais com detalhes e especificidades; sua orientação voltava-se para o ambiente intra-organizacional. Weber e seus adeptos estudaram o contexto social mais amplo, identificando o fenômeno crescente da autoridade racional-legal nas sociedades modernas industriais. Sua teoria procura explicar

um novo comportamento social: o burocrático.

Por outro lado, os clássicos pretendiam intervir na organização, aumentando sua eficiência. Por isso, sua orientação era predominantemente normativa e prescritiva, enquanto a weberiana era mais descritiva e explicativa.

Na gestão pública o conceito de administração burocrática teve por fim introduzir mecanismos “modernos” que levassem à eficiência e justiça pela imparcialidade. Representou uma oposição às práticas políticas e sociais próprias do regime monárquico. A Nobreza, enquanto classe social hegemônica, ostentava seu poder pela via da tradição, e muitas vezes reforçada pela vontade divina. Não havia critérios de racionalidade para a legitimação do poder, existindo um espaço propício para práticas arbitrárias.

Mintzberg, ao pesquisar a estrutura burocrática, concluiu que a sua formalização acarreta vantagens como melhor coordenação das atividades, condições para assegurar a congruência com a mecanização, redução das arbitrariedades, inibição das práticas de favorecimentos e sentimento de organização (ordem)¹. Neste sentido, a burocratização é uma condição para o funcionamento das organizações em sociedades mais complexas e desenvolvidas. Não quer dizer que não possa sofrer alterações em seus aspectos importantes como centralismo e impessoalidade. É um fenômeno social, situado em um determinado contexto histórico, impondo às organizações as práticas e os valores sociais denominados como “comportamento burocrático”.

As características burocráticas estão associadas ao alcance da coesão e coordenação interna. Somado ao conjunto de hábitos e valores consagrados - social e intra-organizacional – não veremos um caso de organização que careça de procedimentos burocráticos. Vários críticos da burocracia renderam-se à noção da “burocracia mínima” (grifo nosso). Sua eliminação é mais uma condição ideológica que científica, um desejo implícito de modernização. As sociedades de massa atingem determinada dimensão, tornando imprescindível a formação de um aparelho de estado capaz de organizar serviços públicos essenciais, cuja operacionalização não seria possível sem a burocracia.²

A burocracia exerce papel fundamental na manutenção da coesão interna de uma organização. Por este motivo, nunca encontramos uma estrutura sem um mínimo grau de burocratização, ela funciona como a cola da estrutura³. Decorre daí sua importância como elemento estabilizador.

TREINAMENTO PARA A BUROCRACIA

A base de superioridade da administração burocrática consiste em sua capacidade de controle a partir do conhecimento técnico. O grau de burocratização depende diretamente do grau de incerteza tecnológica ou ambiental. O desenvolvimento sócio-econômico estabelece níveis crescentes de incerteza, conferindo evolução histórica ao fenômeno burocrático e a possibilidade do administrador reconhecer o grau ótimo de burocratização compatível com um nível de desempenho satisfatório.

Comprometida com o desenvolvimento de uma sociedade industrial, as empresas adotam os princípios da administração clássica, inaugurando o “mecanicismo” nas práticas da administração de recursos humanos. Suas ações

¹ MINTZBERG, Henry, *Criando estruturas eficazes: estruturas em cinco configurações*, São Paulo:, Atlas, 1995.

² RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2º ed., 1983. (p.201).

³ Os autores defendem a superação do paradigma burocrático, mas reconhecem a necessidade de não abandoná-la totalmente. É uma forma de garantir a coesão interna, mas também um paradoxo. Ver: AMMER, Michael & CHAMPY, James. *Reengenharia: revolucionando a empresa em função dos clientes, concorrência e das grandes mudanças da gerência*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

ganham o sentido da “profissionalização”, significando a especialização, a impessoalidade e a submissão aos métodos e procedimentos. A motivação deriva dos incentivos econômicos e têm nos planos de cargos e salários o seu ponto alto. Sua principal função era o registro funcional para atender os imperativos da legislação trabalhista.

Mendonça reforça a nossa tese quando afirma que a orientação do DASP foi taylorista, fayolista e weberiana. Segundo ele, a crença na administração científica consagra a ideia de uma resposta certa para cada problema organizacional⁴. Mas Mello e Souza cita que a tecnocracia foi vista como positiva nos países em desenvolvimento, sua ideologia está mais para a elite estratégica que para a elite reacionária⁵.

Não é difícil imaginar a orientação dada aos programas de treinamento gerencial. A qualificação das chefias para o DASP era fundada em dogmas e centralismo. O resultado era a ênfase nos estilos autoritários e tecnocráticos, com ausência de preocupações sobre os aspectos comportamentais⁶.

Os treinamentos promovidos pelo DASP tiveram como base o conhecimento técnico, o entendimento quanto aos novos procedimentos e o comportamento burocrático. Tinha como objetivo superar o modelo patrimonialista ao ressaltar a superioridade da racionalidade funcional, tendo em vista a implementação de métodos científicos de gestão. A impessoalidade é o traço marcante desta nova administração que tem como objetivo explícito a formalização do comportamento.

As reformas administrativas durante o governo militar tenderam a reforçar o modelo burocrático de gestão. Ao desejar dinamizar a atuação do aparelho de estado, o decreto 200/67 não perdeu o seu ranço burocrático. Em seu “Programa de Treinamento para a Reforma Administrativa” fica claro sua orientação mecanicista, conforme parte do texto de um de seus artigos⁷: “O TR é um projeto que objetiva, a curto prazo, atingir as chefias de todos os níveis hierárquicos, de modo a capacitá-las a bem compreender os objetivos da Reforma e a exercer as atividades de organização, reorganização e simplificação do trabalho, que lhes cabem como atribuições inerentes ao cargo”.

Se os programas de treinamento visam capacitar servidores para atividades racionalizadoras, elas não comportam em si uma proposta de participação. Duas concepções podem ser consideradas para a formação dos servidores: uma formação humana que privilegia o pensamento reducionista e fragmentado ou a formação que possibilita o enfrentamento de um ambiente globalizado e com fenômenos interdependentes⁸.

O ALCANCE DA EFETIVIDADE

Preocupado com o modelo de gestão adotado no aparelho de estado em países latino-americanos, Kliksberg⁹ observou que os setores da administração pública adotam práticas administrativas centralizadoras, incapazes de transformar em ações as políticas públicas. Segundo ele: “a visão mecanicista da implementação de políticas públicas é reducionista ao conceber sua prática a simples execuções de instruções e normas”. Tais práticas não atendem à complexidade do aparelho de estado, demonstrando a inadequação de uma visão linear e simplista da realidade.

A estrutura burocrática, rígida e com seu excesso de formalismo, recebeu muitas críticas, especificamente

⁴ MENDONÇA, José Ra ymundo Andrade. *O treinamento e a função estratégica do desenvolvimento de recursos humanos na reforma administrativa*. RAP, Vol.21, nº2 (130-141), Abr/Jun, Rio de Janeiro, FGV, 1987. (p.131).

⁵ O termo Tecnocracia refere-se às práticas que ressaltam a supremacia da racionalidade técnica sobre o componente ideológico. Seu desgaste advém de seu parentesco com o movimento taylorista. Ver: SOUZA, Nelson Mello. *Tecnocracia e Nacionalismo*. RAP, Vol.1, nº2, Jul/Dez, 1967.

⁶ Ibidem, (p. 132).

⁷ Art. 2 do Decreto-lei nº 64781, em 3/5/69, que complementa o Decreto-lei 200 de 25/2/67.

⁸ VERGARA, Sylvia Constant & BRANCO, Paulo Durval.

Op.Cit. (p. 130).

⁹ O autor tem razão, as práticas administrativas têm demonstrado que as determinações, emanadas dos escalões superiores, nem sempre são executadas, em sua plenitude, nos escalões inferiores. Quanto a isto, é comum ouvirmos queixas como: falta de compromisso do funcionalismo, excesso de corporativismo, desorganização etc. Ver: KLIKBERG, Bernardo. *A Modernização do Estado para o Desenvolvimento Social - algumas questões chaves*. RAP. vol.30, jan – fev. 1996. (p.79).

como inadequadas para o dinamismo do ambiente atual. As novas soluções paradigmáticas apontam para a flexibilização das estruturas. Muito útil em momentos de estabilidade e com bastante ênfase nos processos administrativos para funções de controle, são profundamente rígidas para promoverem as mudanças necessárias. As forças do ambiente exigem das organizações uma estrutura mais flexível, capaz de dar suporte à inovação, transformação e aprendizado.

As transformações por que passam as organizações têm como objetivo acompanhar as mudanças contínuas de um mundo globalizado. A sobrevivência e adaptação das empresas vão depender de suas capacidades de aprendizado e adoção de novos valores. Neste sentido, o aprendizado é a essência da mudança organizacional, podendo contribuir na incorporação de novas tecnologias ou no rompimento de maneiras habituais de pensar e agir.

Todo esforço objetiva recorrer a novos paradigmas que superem a burocracia, considerada como ponto de referência. A Prof^a. Neyde Vernieri Lopes, em palestra proferida para o curso de mestrado da EBAP-FGV, ressaltou a evolução para a Adhocracia. Como nítida oposição ao modelo burocrático, apresenta as seguintes características, conforme quadro comparativo:

Tabela 1: Comparação entre o modelo Burocrático e o Adhocrático.

BUROCRACIA	ADHOCRACIA
Controle rígido	Cumprimento das metas
Hierarquia	Autogestão
Tarefa	Processo Integrado
Salário Fixo	Remuneração Variável
Foco no indivíduo	Foco na equipe
Centralização	Participação
Eficiência	Qualidade Total
Dependência	Independência

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A área de desenvolvimento de Recursos Humanos terá de enfrentar o desafio de lidar com duas abordagens antagônicas. Evidente que estamos mais familiarizados com o modelo burocrático clássico. É a partir deste que evoluímos para modelos mais flexíveis. A dificuldade também reside na tradição de nosso ensino formal, sempre ressaltando o procedimento tradicional. Criou-se um círculo vicioso em que a escola enquanto reprodutora dos valores da empresa não reúne as condições para desafiar a ordem vigente. Provavelmente, as iniciativas educacionais neste sentido ocorrerão dentro das organizações, ao enfrentarem as dificuldades próprias da economia e da sociedade moderna.

Ao analisar o processo de Educação Organizacional Continuada, Mariotti (1995) descreve como seus principais entraves as dificuldades de comunicação interpessoal, as restrições à criatividade e o medo no ambiente das empresas. A Adhocracia, para ele, é a expressão de como se pode pôr em prática o espaço de liberdade que permite o aprendizado¹⁰.

Mesmo como fenômeno intra-organizacional, sua existência é produto de um contexto social mais amplo. Portanto, faz sentido falarmos em uma “cultura burocrática” ou “comportamento burocrático”. Sua superação também requer condições estruturais de desenvolvimento, suscitando o aparecimento de contradições que levem à sua superação.

Vários autores buscam alternativas para sua superação. Suas características apontam para uma estrutura mecanicista, própria da abordagem clássica da administração; a impessoalidade que defende está mais para a

¹⁰ MARIOTTI, 1995, Op. Cit. (p.85).

desumanização no ambiente de trabalho; a especialização conduz à alienação e os procedimentos pré-estabelecidos são apropriados aos negócios de natureza cíclica e repetitiva. Parece haver diversas condições que inibem a criatividade, a improvisação, o envolvimento empregatício, a iniciativa e as mudanças.

A rigidez burocrática é confrontada com as necessidades de flexibilização da estrutura organizacional. A qualidade administrativa depende, em grande parte, da capacidade de criar condições estruturais de desalienação, provocada pela hierarquia, especialização e a ritualização.

As transformações sugeridas representam uma mudança de paradigma para a administração pública. Aqui também, os pressupostos apontam para mudanças na estrutura organizacional com significativa correspondência aos valores e comportamentos adequados. Os profissionais de Recursos Humanos devem estar atentos na avaliação da compatibilidade de suas ações com os pressupostos de modernidade. Os programas educacionais devem estar atentos ao sentido implícito de modernização e sua adequação ao estágio atual de desenvolvimento social e organizacional.

Podemos perceber a correlação entre as características mecanicistas da administração com a performance de eficiência operacional. Em contraposição, a estrutura organizacional de flexibilidade e organicidade, compatível com sua orientação estratégica, em um ambiente de mudanças e incertezas, estará associado aos ideais de efetividade.

Ainda assim, as funções típicas do Estado continuam a serem exercidas no âmbito da administração direta, onde prevalece a estrutura burocrática. A justificativa para manutenção dos procedimentos burocráticos nesta esfera reside na vocação diferenciada para cada padrão de atividade. O quadro abaixo descreve as aptidões do setor público, privado e ONG, quanto às atividades desenvolvidas¹¹:

tabela 2: Aptidões do Setor Público, Setor Privado e Terceiro Setor.

SETOR PÚBLICO	SETOR PRIVADO	TERCEIRO SETOR
administração das políticas	realizar tarefas complexas	geram pouco ou nenhum lucro
regulamentação	repetir o sucesso de outras organizações	exigem o comprometimento com causas humanitárias
garantia de qualidade	oferecer respostas rápidas às mudanças	requerem uma abordagem holística e abrangente
prevenção da exploração e discriminação	fornecer serviços diversificados	requerem muita confiança por parte dos usuários
garantia da continuidade e estabilidade dos serviços	fornecer serviços que se tornam obsoletos rapidamente	exigem trabalho voluntário
garantia da coesão social		precisam de contato direto e atenção pessoal

Pode-se concluir que o modelo burocrático tem utilidade nas atividades tipicamente estatais onde predominam as funções de controle e regulamentação. Não podemos, simplesmente, adotar uma postura ideológica e preconceituosa da burocracia. Mas avaliarmos sua real compatibilidade histórica e a natureza das atividades exercidas pela organização, diante dos motivos que a justificam ou a repudiam. Devemos examinar, em cada caso, se os fatores que reforçam a tese da superação burocrática estão presentes.

Na teoria contingencial a principal preocupação é com a influência das variáveis ambientais sobre a estrutura organizacional. Quanto maior a adequação entre essas variáveis, mais eficiente será o sistema. Burns e Stalker classificam as empresas, numa faixa contínua, em dois modelos extremos: os sistemas *mecânicos* apropriados para

¹¹ OSBORNE & GAEBLER, p.373 – 375. Op. cit.

ambientes estáveis, funcionam perfeitamente como sistemas fechados e adotam mecanismos burocráticos; os sistemas *orgânicos* requerem instrumentos flexíveis de controle e diferenciação de seus subsistemas¹².

REFERÊNCIAS

BRASIL, **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, 1995.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed., São Paulo : Atlas, 2008.

HALL, Richard H., **The Concept of Bureaucracy: Na Empirical Assessment**. American Journal of Sociology, julho de 1963.

KLIKSBERG, Bernardo. A Modernização do Estado para o Desenvolvimento Social - algumas questões chaves. **Revista de Administração Pública (RAP/FGV)**. Rio de Janeiro, vol.30, jan – fev, 1996.

MARIOTTI, Humberto. **Organizações de aprendizagem: Educação continuada e a empresa do futuro**. São Paulo: Atlas, 1995.

MENDONÇA, José Raymundo Andrade. O treinamento e a função estratégica do desenvolvimento de recursos humanos na reforma administrativa. **Revista de Administração Pública (RAP/FGV)**, Rio de Janeiro, vol.21, nº2 (130-141), Abr/Jun, 1987.

MINTZBERG, Henry, **Criando estruturas eficazes: estruturas em cinco configurações**, São Paulo:, Atlas, 1995.

NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: A experiência federal brasileira. **Revista de Administração Pública (RAP/FGV)**, Rio de Janeiro, nº1 (11-50) Jan/Jun, 1967.

OSBORNE, David & GAEBLER Ted, **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**, Trad. de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr., 5ª ed., Brasília: MH Comunicação, 1995.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2ª ed., 1983.

SOUZA, Nelson Mello. Tecnocracia e Nacionalismo. **Revista de Administração Pública (RAP/FGV)**, Vol.1, nº2, Jul/Dez, 1967.

VERGARA, Sylvia Constant & BRANCO, Paulo Durval. Intuição e programas de treinamento e desenvolvimento. **Revista de Administração Pública (RAP/FGV)**. Vol.28, nº4, (130-144), Out/Dez, 1994.

¹² Lawrence & Lorsh procuram demonstrar que a eficiência é uma função da adequação entre a estrutura e o ambiente. In: PRATES, Antônio Augusto P. *Burocratização e controle organizacional: O contexto da grande empresa industrial*. RAP, Vol.15, nº2, (112-128), Abr/Jun, Rio de Janeiro, 1981. (p.118). Para Mintzberg, a estrutura é a soma das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas tarefas. Mintzberb, Henry, 1995. Op. Cit. Quanto aos modelos orgânicos e mecânicos, consultar no original: BURNS, Thomas & STALKER, G. M. *The management of Innovation*. London, Tavistock Publ., 1961.