

## ***Burocratização, desburocratização e equilíbrio entre elas: uma interpretação sobre as reformas da administração pública no Ocidente\****

*Zhu Qianwei\*\**

### I

A burocracia é um tema da gestão pública que não deve deixar de se abordar. Com a entrada na época industrial, em virtude das vantagens reveladas por Max Webber, tais como, a divisão do trabalho, a precisão, a eficiência e a gestão vertical, ela passou a ser a melhor modalidade organizativa para alcançar os alvos sócio-económicos e a ser predominante, em face das outras modalidades organizativas. A burocracia constituiu, durante muito tempo, a base da organização da administração pública tradicional, geralmente conhecida.

No entanto, quando o Ocidente entrou na época pós-industrial, as críticas contra a burocracia, encontravam-se intensificadas, pelo que, a sua superioridade começou a sofrer desafios. A Nova Gestão Pública defende a implantação de uma nova modalidade de gestão, diferente da Administração Pública Tradicional (sendo a burocracia e a separação entre o sistema político e a administração, geralmente reconhecidos, como dois pilares desta última). E o Novo Serviço Público, que critica a Nova Gestão Pública, desmente a modalidade da Administração Pública Tradicional. Em síntese, relativamente à questão da burocracia, existem três posições típicas: a primeira traduz-se no afastamento total da burocracia, que é o ponto de vista de David Osborne, na sua obra intitulada *“Banishing Bureaucracy”* e de Robert B. Denhardt, na sua obra intitulada *“The New Public Service: Serving, not Steering”*. A segunda consiste na sua revisão e reformulação do mesmo ponto de vista, apresentado por Michael Barzelay, na sua obra intitulada *“Breaking Through Bureaucracy”* e a terceira, é

---

\* Este artigo foi lido na 4.ª Conferência Internacional sobre a Administração Pública no Século XXI: Oportunidades e Desafios: Desenvolvimento Recente da Avaliação do Desempenho de Governos Ocidentais no Século XXI

\*\* Professor Catedrático do Instituto das Relações Internacionais e Assuntos Públicos e Director do Departamento da Administração Pública da Universidade Fudan.

a posição que reconhece a burocracia, representada por Charles T. Goodsell, expressa, na sua obra intitulada *“The Case For Bureaucracy: A Public Administration Polemic”*, obra representativa deste ponto de vista.

Segundo Robert B. Denhardt, na sequência das alterações do papel do governo, verificadas até ao presente, as funções deste, podem ser interpretadas de três formas: na primeira, o papel do governo está relacionado com os critérios de direito e de política, traduzindo o ponto de vista tradicional e ortodoxo das políticas públicas e de gestão pública. Assim, cabe às autoridades administrativas, eleitas pelo povo, a resposta às questões que implicam responsabilidades do governo. A segunda é que o papel do governo está relacionado com as considerações de ordem económica e de mercado, entendendo que os objectivos das medidas fixadas pelas autoridades, são definidos mediante o estabelecimento de mecanismos que influenciam as organizações particulares sem fins lucrativos e de outras organizações e estruturas de motivação, sendo a Nova Gestão Pública, um produto típico dessas considerações. Nesta linha de pensamento, o governo tem como responsabilidade, em última análise, tomar conta dos interesses dos indivíduos, enquanto cidadãos ou clientes. A terceira perspectiva considera que o papel do governo está relacionado com as considerações sobre os critérios de democracia e de sociedade, ou seja, é salientada a supremacia dos interesses públicos. O papel do governo é criar um valor comum, no seio dos cidadãos e de outros organismos, o que implica a instituição de uma aliança, que envolve os organismos públicos e particulares e os não lucrativos, com vista a alcançar os objectivos pretendidos. Assim, os funcionários públicos não só devem prestar atenção às regras jurídicas, mas também aos valores da comunidade, às normas políticas, aos critérios profissionais e aos interesses dos cidadãos<sup>1</sup>.

Em suma, estes três papéis do governo podem ser expressos em termos simples, como por exemplo: o Governo exerce a administração de acordo com os critérios político-jurídicos, o que expressa as características da administração burocrática tradicional. O Governo conduz a administração em função dos princípios da economia e do mercado, o que consagra as características da modalidade da razão económica que a Nova Gestão Pública pretende e também exerce a administração, juntamente com outros organismos sociais, cumprindo assim, os critérios democráticos e sociais, o que consubstancia as pretensões do Novo Serviço Público.

---

<sup>1</sup> Robert B. Denhardt e Janet Denhardt, “The New Public Service: Putting Democracy First”, in “National Civic Review”, Volume 90, Issue 4, Winter 2001.

É certo que, independentemente do critério ou do princípio a adotar para o exercício da governação, esta pede uma modalidade e estrutura organizativa, ou melhor, uma modalidade e infra-estrutura predominante da organização que possibilita a gestão em causa. Até à presente data, o que podemos notar, é que a burocracia continua a ser uma modalidade e infra-estrutura da organização predominante, facto que não foi alterado, quer na administração, praticada segundo a linha da Nova Gestão Pública, quer na exercida em conformidade, com as pretensões do Novo Serviço Público. Pelo menos, não se verificou até hoje, nas reformas de administração pública, processadas no mundo ocidental, o aparecimento de uma forma organizativa predominante, que possa substituir a burocracia na sua totalidade e com características tão nítidas como esta última, embora os reformistas da administração pública tenham anunciado a intenção de substituir a burocracia que serve de base, à administração pública tradicional. É interessante que, embora Osborne e Denhardt critiquem fortemente a modalidade da administração pública tradicional, o agente responsável pela organização, segundo as novas modalidades e ideias por eles apresentadas, continua a ser uma organização burocrática. Mesmo nos Estados Unidos da América (EUA), onde está generalizada a governação da modalidade de contratação, as influências da estrutura burocrática vertical continuam a ser notáveis. A administração da rede é considerada como uma modalidade de governação, que muito provavelmente, poderá substituir a modalidade burocrática tradicional. Porém, ela “não altera a estruturação orgânica do Governo”<sup>2</sup>. Segundo Phillip J. Cooper, presentemente nos EUA, “os gestores da administração pública actuam num ambiente em que interaccionam o modelo de autoridade vertical e o de negociação paralela, enquanto essa autoridade vertical, recursos e influência, dependem do processo constitucional que é o centro da administração, e as relações paralelas assentam na figura do contrato.”<sup>3</sup> O que não pode deixar de falar são os elogios dirigidos à burocracia formulados pelo autor da obra *“The Case For Bureaucracy: A Public Administration Polemic”*. Segundo ele, “a burocracia tem uma reputação muito diferente do seu papel

---

<sup>2</sup> Stephen Goldsmith e William D. Eggers, “Governing by Network: The New Shape of the Public Sector”, Editora da Universidade de Pequim, 2008, pág. 22.

<sup>3</sup> Phillip J. Cooper, “Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers”, Editora da Universidade Fudan, 2007, pág. 2.

efectivo... os nossos serviços públicos certamente funcionam. De facto, eles desempenham bastante bem, as suas funções<sup>4</sup>.”

Isto demonstra claramente, o dinamismo da burocracia enquanto uma modalidade organizativa, apesar de existirem problemas e falhas.

Segundo Goodsell, “os organismos burocráticos da administração dos EUA são semelhantes a um automóvel clássico usado durante 10 anos, que é um aparelho bastante complexo e é montado com milhares de peças. A sua marcha a alta velocidade na estrada, de modo perfeito e sem falhas, não é senão um sonho. No entanto, ele pode arrancar na maioria dos casos e só falha poucas vezes, conseguindo assim, cumprir a maior parte das milhas necessárias.”<sup>5</sup> Assim, mesmo nos dias de hoje, em que as técnicas de informática e de rede estão generalizadas, a burocracia continua a desenvolver as suas funções, insusceptíveis de serem substituídas.

Nas linhas de pensamento de Patrick Dunleavy, a rede informática na governação administrativa de hoje, é criada com base na estrutura burocrática. Neste sentido, a reforma segundo a linha da Nova Gestão Pública e as pretensões do Novo Serviço Público podem ser interpretadas como uma alteração do modo de funcionamento e fluxo da burocracia, mas não é, ou seja, não é essencialmente, uma reforma estrutural que abre um novo caminho para além da burocracia ou a substitui. De facto, estas mudanças podem influenciar a burocracia, o que aconteceu de facto, só que essas mudanças não mudaram a parte mais importante, tal como a substituição de peças ou a alteração da configuração do mesmo automóvel, mantendo-se o automóvel inalterado.

## II

Segundo Samuel N. Eisenstadt, o processo de funcionamento da burocracia, enquanto forma organizacional, pode revestir-se de três modalidades. A primeira, conserva, de modo relativamente integral, as características da burocracia que a distingue de organismos sociais: divisão

---

<sup>4</sup> Charles T. Goodsell, *The Case For Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Editora da Universidade Fudan, 2007, pág. 5.

<sup>5</sup> Charles T. Goodsell, *The Case For Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Editora da Universidade Fudan, 2007, pág. 5

do trabalho, precisão, eficiência e regulamentação impessoal. Em suma, a burocracia representa uma alta racionalização. A segunda é a burocratização, ou seja, as acções dos organismos excedem na sua área de actuação, impondo os seus critérios a outros organismos ou grupos, e as suas funções, dilatando os seus poderes e prosseguindo, em certa medida, os seus interesses e outros interesses individualizados, sendo exemplo a imposição por unidades militares da sua regulamentação à vida do cidadão. A terceira é a desburocratização, isto é, a burocracia perde as suas características na interacção com outros organismos sociais que pretendem tomar conta das funções e acções a ela inerentes, com vista a prosseguir interesses e valores dos próprios, o que obriga os burocratas a actuar fora do seu âmbito de atribuições<sup>6</sup>. É evidente que o primeiro cenário será o preferível, enquanto os dois últimos são de evitar.

O primeiro cenário é algo ideal mas dinâmico. Da tensão intrínseca da burocracia, decorre uma tendência permanente para quebrar esse estado racional e uma inclinação à burocratização que consiste no excesso de formalidades, de formalismo, de baixa eficiência, de monopolização, da administração, que sobrepõe todos os organismos sociais e até ofende os direitos e os interesses legalmente previstos. Estes fenómenos não nos são estranhos, de modo, que, podemos afirmar que, em certa medida, a Nova Gestão Pública é uma corrente que pretende corrigir uma perspectiva da burocratização (esta pretensão existe há muito, sendo exemplo o movimento realizado nos anos 30 do século XX que pretendia meter-se na gestão de empresas, sob as influências da administração científica de Frederick Taylor), enquanto o Novo Serviço Público é outra corrente que pretende corrigir outra perspectiva da mesma. O ponto comum subjacente a estas duas correntes é a pretensão da desburocratização.

A Nova Gestão Pública pretende correcções na óptica do mercado e da economia. Um dos pontos fundamentais, é que a administração nem sempre é a melhor responsável pela alocação de recursos, em todas as situações. Face à administração, a sociedade, o mercado e as empresas têm as suas vantagens na alocação de recursos. A razão pela qual, a modalidade de gestão pública tradicional é chamada por modalidade de administra-

---

<sup>6</sup> S.N.Eisenstadt "Bureaucracy, Bureaucratization and De-bureaucratization" in, A .Erzi-  
ni, ed , *A sociological reader on complex organizations*, New York Holt and Winston, Inc  
(enlarged, first 8, published in 1961 as *complex organizations, A Sociological Reader*)  
Pág. 304,305,307.

ção burocrática, é que a burocracia monopoliza os recursos públicos da sociedade, passando a ser o único fornecedor de serviços, no domínio público, o que resulta na baixa eficiência, na inflação dos preços, na falta de competitividade, na baixa qualidade de serviço e na falta de otimização na alocação de recursos. Assim, a aplicação das regras do mercado e das empresas torna-se uma porta razoável para iniciar a reforma da burocracia. David Osborne e Ted Gaebler desenham na sua obra “Reinventing Government”, o perfil da nova administração com dez facetas que refletem nas características do mercado e das empresas: uma administração catalisadora que conduz mas não movimenta; uma administração pertencente à comunidade na qual delega poderes e não a serve, cabendo-lhe a prestação de serviços; uma administração concorrencial com mecanismos de competição introduzidos na prestação de serviços; uma administração de comprometimento com uma organização que deixa de actuar em conformidade com as regras rígidas; uma administração que importa resultados, com o objectivo de satisfazer as necessidades da clientela mas não, do Governo burocrático; uma administração com dedicação que importa a rentabilidade e não desperdiça; uma administração com previsibilidade, prevenindo mas não remediando; uma administração descentralizada, passando da hierarquização para a participação e a colaboração; um Governo orientado pelo mercado, sendo a inovação, conduzida pela força do mercado.

Uma das principais medidas tendentes à inovação, é a empreitada das tarefas da administração, o que contribui para a diversificação do abastecimento de serviços, destinados à comunidade e ao bem público. Esta reforma, ao procurar soluções para melhor alocação de recursos, conduz de certo modo, ao vazio e à marginalização do poder da administração e à desburocratização. Ao mesmo tempo que anda à procura da economia, o padrão político está a cair, de modo que, as vantagens do sistema burocrático, a nível do critério moral mais elevado, do profissionalismo, da preocupação com os valores sociais, fiquem desprezados. Esta é uma das razões pelas quais algumas medidas adoptadas, após os meados da década 90, pela Nova Gestão Pública, foram revistas ou terminadas. A título exemplificativo, os 28 000 guardas dos aeroportos dos EUA, foram reintegrados no sistema federal, após o evento de Onze de Setembro e uma empresa ferroviária do Reino Unido, voltou a ser nacionalizada. Além disso, algumas práticas de dispersão e fragmentação adoptadas ao longo da reforma, que conduziram a uma difícil coordenação, a uma

baixa eficiência e ao anarquismo, foram substituídas pelos Governos mundiais, o que demonstra, noutra perspectiva, que da reforma da desburocratização, decorrem falhas de administração de outra ordem.

Se a Nova Gestão Pública pretende corrigir a burocratização, essencialmente a partir da inflação dos preços e da baixa eficiência, resultantes da alocação burocrática de recursos, o Novo Serviço Público, embora incida essencialmente na Nova Gestão Pública, pretende corrigir a burocratização na perspectiva da democracia e da sociedade. Na perspectiva do Novo Serviço Público, a burocratização da administração pública tradicional, manifesta-se no seguinte: a percepção dos interesses públicos, na administração pública tradicional, não é bem correcta, sendo os serviços públicos considerados um processo técnico de valor neutro. De certa maneira, não existe nela, uma teoria que trate a defesa dos interesses públicos de uma maneira administrativamente responsável; cabendo aos titulares dos cargos eleitos, a definição dos interesses públicos. A execução na administração pública tradicional é caracterizada pelo seu processo, que se inicia de cima para baixo, hierarquizado e de sentido único. O processo administrativo e a tomada da decisão política, são totalmente separados, isto é, a execução administrativa não é democrática. A visão da responsabilização na administração tradicional é uma visão jurídica formal e hierarquizada. Na administração tradicional, o foco da responsabilização é posto, os titulares dos cargos administrativos a insistir e a obedecer, na prossecução das suas tarefas, nos padrões, nas regras e no procedimento que lhes são definidos; de modo as respostas ou a responsabilização directa perante o público ser, pelos menos, subentendidas, desnecessárias e desactualizadas. O papel do cidadão na administração tradicional é reduzido, limitando-se a eleger regularmente, os titulares dos cargos e a retirar-se do palco para “ver” o espectáculo por eles representado; sendo assim, a participação do cidadão, ser, quando muito, um meio para assegurar a sua obediência. Na administração tradicional, a eficiência é obtida através do controlo do pessoal. Além disso, alguns dos aspectos da administração tradicional que a Nova Gestão Pública pretende corrigir, são iguais aos que o Novo Serviço Público deseja, tais como o destinatário dos serviços, ser o cidadão mas não a clientela e a preferência ser dada ao direito do cidadão mas não ao espírito empresarial. Só que, as correcções que o Novo Serviço Público adopta, são a participação do público, salientando a comunidade e a sociedade civil, bem como, a democracia e o capital social. Nesta perspectiva, a pretensão do Novo Serviço Público, está conforme a

governança pluralista sugerida pela teoria de administração; aliás, o que está no fundo, é a tendência subjacente da desburocratização.

O problema é: se a governança desburocratizada decorrente da reforma, está conforme o desejo dos reformistas. Se esta administração desburocratizada pode ser consolidada num meio distinto da burocracia, em que o papel do cidadão é reduzido, como vimos, limitando-se a eleger regularmente os titulares dos cargos e depois retirar-se do palco para “ver” o espectáculo representado por eles, então, a participação do cidadão é, quando muito, um meio para assegurar a sua obediência<sup>7</sup>; na administração tradicional. A eficiência é obtida através do controlo do pessoal.

Da desburocratização, resulta a seqüência da empreitada das tarefas da administração e da formação da conjuntura em que se verifica a dispersão do poder e do pluralismo, a maior participação do público que degrada a autoridade da administração, a fronteira dos organismos públicos que fica ambígua, a perda da importância da administração na gestão de assuntos públicos, as características vantajosas da burocracia tais como a racionalidade, a precisão, e a despersonalização e, a dedicação, a fidelidade e a isenção dos funcionários, tudo desaparecerá, o quer dizer, que a reforma não conduz a uma burocracia altamente racionalizada, que Samuel N. Eisenstadt deseja, mas sim, a algo excessivo. Resumindo, regista-se uma heterogeneidade da burocracia altamente racionalizada enquanto elemento essencial da gestão.

### III

É evidente que os reformistas (em especial os adeptos da Nova Gestão Pública) têm intenção de estabelecer uma nova modalidade de gestão pública que substitua a burocrática tradicional. Uma afirmação generalizada, é que a Nova Gestão Pública já criou uma nova modalidade, cujo funcionamento difere do da administração pública tradicional. No entanto, como se referiu atrás, esta reforma não chegou a criar uma forma organizacional susceptível de substituir a burocracia, enquanto essência da administração pública tradicional. Neste sentido, o veículo principal da nova modalidade não deixa de ser burocracia. Só que o seu modo de funcionamento sofreu alterações. Com a evolução do processo da refor-

---

<sup>7</sup> Robert B. Denhardt e Janet Denhardt, 2004.

ma, algumas medidas da reforma tendentes à desburocratização, foram revistas e, em certa medida, houve indícios de voltar à burocracia tradicional. É certo que este reencaminhamento não é no sentido horizontal, mas integra melhoramentos e inovação em certa medida. Algumas das teorias que surgiram nos meados da década de 90, como a administração holística e a administração na era digital, demonstram estas modificações.

Patrick Dunleavy<sup>8</sup> afirma que se registou uma nova integração na administração após a década 90 (que se chama administração na era digital, pois foi nessa altura, que começou a empregar-se a tecnologia informática propriamente dita na governação pública), a qual pode ser conhecida, de certo modo, como uma correcção da desburocratização, o que se reflecte nos seguintes elementos, que esta nova integração abrange: anti-departmentalização e anti-fragmentação, administração supraministerial, com vista a corrigir a falta de eficiência causada pela excessiva dispersão, decorrente da reforma no âmbito da Nova Gestão Pública; re-governamentalização, sendo exemplos, a passagem expressa em 2004 e no Reino Unido, de uma sociedade de infra-estrutura sem fins lucrativos: a Network Rail, um organismo público directamente subordinado ao Ministério dos Transportes; recuperação e reforço do processo de centralização, com vista a remediar o anarquismo causada pela excessiva dispersão, decorrente da reforma; repressão forçosa dos custos do processo, remodelando algumas cadeias de prestação de serviços com funções de apoio aos assuntos públicos, centralização de aquisição de bens e serviços e profissionalização; prestação comum de serviços, com base na “modalidade de economia mista”, ou seja, os serviços e os organismos de pequena dimensão serem incentivados a recorrer conjuntamente, a alguns serviços de apoio ou a outros quanto a certas medidas, corrigindo a morosidade e a rigidez nas reacções decorrentes da ultrapassada modalidade de abastecimento centralizado; simplificação através da rede, ou seja, as funções dispersas e as especialidades aglomeradas que surgem na reforma da Nova Gestão Pública são atribuídas aos órgãos monofuncionais, fazendo com que a rede complexa que entrelaça as organizações, seja reposta no seu lugar original<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Patrick Dunleavy e outros, “*New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance*”, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, Issue 16, Pág.2. (Patrick Dunleavy, 2005)

<sup>9</sup> Zhu Qianwei, “*Teorias da Administração Pública*”, Editora da Universidade Fudan, 2008, pág. 483 e 495.

A tese da “Gestão na Era Digital” de Patrick Dunleavy pretende expor “as enormes funções informativas de uma administração e um novo horizonte das relações entre este e os fornecedores globais de serviços e de outras sociedades comerciais de tecnologia informática, querendo relevar o modo como o modelo de organização burocrática racional apresentado por Max Webber, cresce e se desenvolve, hoje em dia, e que a capacidade do processamento de informação e de decisão mais fundamental de um país, depende da competência dos titulares de cargos públicos na gestão do contrato complexo industrial e das competências avançadas, profissionais e especializadas de ‘conhecimento intensivo’<sup>10</sup>. Embora o autor considere que algumas estruturas orgânicas de hoje já tenham ultrapassado a burocracia mecânica ou a profissional, a essência dela - pessoal profissionalizado e suas funções - não se encontrava desvalorizada e muito menos desapareceu; apenas passou a ser essencialmente, uma gestão da informação, na era da informática. Max Webber considerou sempre a organização burocrática como um sistema técnico e social, mas esta última faceta é ignorada com frequência. Como refere o autor, isto manifesta-se na manutenção generalizada do silêncio quanto à técnica informática nas teorias contemporâneas de administração pública e gestão pública, bem como, num processo de “transposição” que se inclina a salientar a atenção do decisor da administração, colocada, nos aspectos do pessoal e da organização e não, no técnico<sup>11</sup>.

Se é assim, qual é a força que conduz à reforma da administração pública tradicional, que tem como essência, a burocracia? É a tensão intrínseca da própria burocracia, pois ela é imperfeita. A burocracia tem elementos altamente racionais: a precisão, a rapidez, a eficiência, a profissionalização do pessoal, e a gestão impessoal, mas também tem elementos negativos: a rigidez, o seguimento de práticas anteriores, o conservadorismo, e a ofensa à personalidade, sendo estas duas, faces de uma moeda, enquanto que os aspectos negativos aparecem sob a forma de burocratização, daí decorrendo, as exigências da reforma. Mesmo na era industrial, a reforma administrativa no mundo ocidental, nunca parou. O que mudou

---

<sup>10</sup> Patrick Dunleavy e outros, “*New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance*”, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, Issue 16, Pág.2.

<sup>11</sup> Zhu Qianwei, “*Teorias da Administração Pública*”, Editora da Universidade Fudan, 2008, pág. 483 e 495.

foi apenas a sua dimensão. Na era pós-industrial, a burocracia chamou a si, críticas mais violentas, porque se registaram duas mudanças nesta época: a entrada na fase em que predomina o consumidor em vez do produtor e o impacto decorrente da globalização económica. No passado, relativamente à primeira, a administração era a produtora que fornecia bens e serviços e tomava decisões que ninguém reclamava; enquanto que nos dias de hoje, a situação se inverteu: a administração preocupa-se em servir o público enquanto que o consumidor; o grau de participação do público, é maior e ele é cada vez mais exigente quanto ao desempenho do Governo. Assim sendo, ele jamais tolerará os aspectos negativos da burocracia. Relativamente à segunda, face à globalização económica, o Governo viu-se obrigado a promover a sua competitividade como as empresas: gastar menos, produzir mais, importar a poupança, eficiência e resultados (parece que esta é a temática da Nova Gestão Pública).

O ponto essencial é que, ao negar as falhas do sistema burocrático, pode negar em simultâneo e a propósito, as suas vantagens de que não só a sociedade industrial necessita, mas também a sociedade pós-industrial necessita. Destas duas faces de uma moeda, inerentes à burocracia, decorrem também duas facetas que surgem no seu funcionamento - ou seja, burocratização e desburocratização, nas palavras de Samuel N. Eisenstadt, e a faceta negativa torna-se extremamente intolerável no contexto da integração global, onde impera a competitividade e as mudanças registadas no mundo ocidental, que se expressam na predominância do consumidor em vez do produtor. Isto é justamente uma razão para a reforma da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público.

Neste sentido, retoma-se a primeira modalidade referida por Samuel N. Eisenstadt, mais precisamente, deveria retomar a faceta racional da burocracia. As medidas reformistas da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público podem ser consideradas esforços neste sentido. No entanto, como se referiu atrás, a ultrapassagem de uma inclinação pode decorrer uma outra inclinação, como a ultrapassagem da burocratização decorre a desburocratização. Assim sendo, como se pode fazer com que a burocracia expresse a primeira faceta, ou seja, uma modalidade no sentido da burocracia positiva?

Segundo Samuel N. Eisenstadt, a chave para que a burocracia expresse a primeira modalidade, é a manutenção do equilíbrio entre a autonomia dos burocratas e o controlo sócio-político sobre eles. Uma vez, este

equilíbrio é quebrado, a burocratização e a desburocratização aparecem. Uma questão que aqui se levanta é, como se pode manter a faceta racional da burocracia nas suas interacções com a sociedade e evitar, ao mesmo tempo, a expansão ou o enfraquecimento dos seus poderes que determinam o aparecimento da burocratização e desburocratização? Samuel N. Eisenstadt acha que este equilíbrio depende das condições para o desenvolvimento da burocracia e da sua natureza enquanto sistema social, bem como, da interligação entre as suas componentes fundamentais e o ambiente extrínseco. Conforme Samuel N. Eisenstadt, as principais variantes que condicionam este equilíbrio são as seguintes: Objectivos essenciais da burocracia: a sua relevância consiste nas suas funções de ligação entre a organização burocrática e a estrutura da sociedade em que se insere; Importância destes objectivos na sociedade: o conteúdo dos mesmos não é o único factor que determina as relações entre a organização e o ambiente, pois o seu posicionamento na sociedade pode ter certas influências (a título exemplificativo, estes objectivos podem ser considerados como núcleo ou margem dos valores sociais e do sistema do poder; Forma como os burocratas dependem das forças extrínsecas: a dependência das forças extrínsecas pode ser apreciada em conformidade com as funções principais da organização e o grau da dependência dos destinatários em termos dos seus serviços; Factualidade dos controlos internos e externos;

Padrão para avaliar o desempenho da organização<sup>12</sup>.

De facto, é difícil manter este equilíbrio; se bem que se consiga, e é apenas temporário, uma vez que a burocracia tem falhas inatas e que as realidades estão a modificar-se. Justamente por estas razões, as reformas semelhantes à Nova Gestão Pública e ao Novo Serviço Público e as reformas sobre estas reformas, tal como a Governação Holística, tornam-se necessárias. Na história do mundo ocidental, a razão por que as reformas deste género quase nunca se interromperam, não se limite a isto. Parece-nos que as reformas administrativas no mundo ocidental, tenham seguido um percurso em ziguezague. O que difere, não é senão, a sua dimensão, âmbito e forma.

---

<sup>12</sup> S.N.Eisenstadt "Bureaucracy, Bureaucratization and De-bureaucratization" in, A .Etzioni, ed , *A sociological reader on complex organizations*, New York Holt and Winston, Inc (enlarged, first 8, published in 1961 as complex organizations, *A Sociological Reader*) Pág. 304,305,307

Embora o mundo ocidental tenha entrado há muito, na época pós-industrial, a modalidade organizacional burocrática com as suas características fundamentais, sobreviverá, pois ela representa uma alta racionalidade e a razão, por sua vez, é algo necessário, em qualquer sociedade. Assim, pelo menos num futuro previsível, a hierarquia enquanto essência da burocracia, subsistirá, sendo a única incerteza, o seu número. Isto, porque, a hierarquização significa a existência de um núcleo; independentemente do grau de diversificação de uma sociedade; não é imaginável que nela não exista, um núcleo. Na sociedade contemporânea, este núcleo não pode deixar de ser, a administração que é dotada de autoridade pública, embora o seu modo funcional se sujeite à alteração. Além disso, o modo de funcionamento, de acordo com o profissionalismo que é a essência da burocracia, também subsistirá, em virtude de maior grau de profissionalização resultante do desenvolvimento social, fortalecer o papel dos tecnocratas, em vez de o enfraquecer. Robert B. Denhardt, que critica a Nova Gestão Pública e a administração pública tradicional, procedeu no preâmbulo da última edição da sua obra intitulada “Teoria de Organização Pública” (versão chinesa, 5.<sup>a</sup> Edição, a publicar pela Editora da Universidade Renmin da China), uma revisão importante, que reconhece que a teoria da administração pública predominante tem ainda superioridade, sendo esta estruturada, com base na burocracia e no dualismo político-administrativo. Trata-se de uma revisão relevante feita pelo autor, cerca de 10 anos após a publicação da 1.<sup>a</sup> edição da obra, o que demonstra a sua nova visão sobre a administração tradicional e sobre a sua teoria, bem como o dinamismo inerente à burocracia. Talvez se possa afirmar que, em certo sentido, é a tensão intrínseca da burocracia que lhe dota a vida e que, noutro sentido, a burocratização, a desburocratização e o equilíbrio entre si, bem como o rotativismo que aparecem no decurso do funcionamento do sistema burocrático, são justamente a razão porque a burocracia subsiste e a reforma da administração pública continua (muito embora haja alterações quanto ao modo da reforma).

