

Burocracia Brasileira: um Comparativo com os Países do BRIC

The Brazilian Bureaucracy: A Comparison with the BRIC Countries

Ariella Burali Kobal

Mestranda em Administração e Controladoria – UFC .ariellaburali@yahoo.com.br,
<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4220757D5>

Marcelo Teixeira Filho

Mestrando em Administração e Controladoria –UFC. marcelo-eua@hotmail.com.
<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4490892A2>

Augusto César de Aquino Cabral

Doutor em Administração. UFC. cabral@ufc.br.
<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4778187J8>

Resumo

Brasil, quinto maior país em extensão territorial, tem sido apontado como um dos países com maior perspectiva de crescimento econômico, os BRICs: Brasil, Rússia, Índia e China. No entanto, as empresas brasileiras sofrem de ineficiência estatal, uma característica que remonta às disfunções do modelo burocrático de Weber, prejudicando a competitividade. Este artigo analisa, à luz das teorias burocráticas e institucionais, o comportamento dos BRICs em relação ao mundo através de indicadores do relatório do Banco Mundial sobre a burocracia e a eficácia institucional. Esta é uma pesquisa exploratória, qualitativa e descritiva, com base em dados secundários, como os indicadores do Banco Mundial e relatórios anuais do Centro de Estudo da Fundação de Comércio Exterior e Federação das Indústrias de São Paulo. Os resultados mostram que os quatro BRICs ainda têm um alto grau de burocracia e que o Brasil está em posição melhor no ranking apenas para Índia.

Palavras chaves: Bloco econômico, Governo, Crescimento econômico.

Abstract

Brazil, the fifth largest country in territorial extension, has been appointed as one of the countries with the greatest perspective of economic growth, the so-called BRICs: Brazil, Russia, India and China. However, Brazilian companies suffer with state inefficiency, a trait tracing back to the dysfunctions of the bureaucratic model of Weber that hampers competitiveness. This paper analyzes, in light of the bureaucratic and institutional theories, the behavior of the BRICs, regarding the World Bank report indexes on quality of bureaucracy and institutional effectiveness. This is an exploratory, qualitative and descriptive research, based on secondary data, such as the World Bank indicators and the annual reports of the Center for the Study of Foreign Trade Foundation and the Industry Federation of São Paulo. Results show that the four BRICs still have a high degree of bureaucracy and that Brazil is in a better position in the ranking only compared to India.

Key-Words: Economic bloc, Government, Economic growth.



1 INTRODUÇÃO

Como argumenta Motta (1994), o regime social em todos os países do mundo é, atualmente, o capitalismo burocrático. Logo, o processo de burocratização está presente, em maior ou menor grau, em todos os países, inclusive naqueles cujas economias estão ainda em transição.

Estudiosos de diferentes tradições acadêmicas estudaram os benefícios e disfunções da burocracia e hierarquias organizacionais. Stazyk e Goerdel (2010) citam como os principais autores dessa temática Albrow (1970), Chandler (1977), DiMaggio e Powell (1983), Downs (1967), Kamenka (1989), March e Olsen (1989), Merton *et al.* (1952), Mintzberg (1979), Scott (1995), Simon (2000), Thompson (1967), Weber (1958) e Williamson (1975).

Para Weber, a burocracia é fator de eficiência econômica e ingrediente indispensável de toda associação democrática, constituindo, assim, elemento característico de sistemas sociais relativamente avançados (RAMOS, 1996). Por outro lado, os citados estudiosos das disfunções da burocracia sugerem que essas fazem com que as organizações burocráticas sejam lentas, ineficientes, rígidas, resistentes a inovação, impessoais e insensíveis, dificultadas por camadas de autoridade e permeadas com burocracia, além de serem sujeitas a consideráveis desvios de objetivo (STAZYK; GOERDEL, 2010).

Motta (1994) afirma que só é possível entender a burocracia na medida em que se analisa a sua história, vendo, assim, que ela é uma forma de arranjo social que se separa do resto da sociedade e se impõe a ela, dominando-a, por meio de organizações como o Estado, empresas, escolas e partidos. Nesse contexto e com diferentes graus de burocratização, inserem-se os países do BRIC, sigla criada em 2001 pelo economista Jim O'Neill, analista de mercado do grupo *Goldman Sachs*, a partir das letras iniciais de Brasil, Rússia, Índia e China.

No relatório intitulado *Building Better Global Economic Brics*, O'Neill argumenta que essas quatro nações, ocuparão, nas próximas décadas, o topo no *ranking* das maiores economias do mundo (KOBAYASHI, 2009).

O presente trabalho tem por objetivo verificar, à luz da teoria da burocracia e da teoria institucional, o comportamento dos países do BRIC frente aos indicadores burocráticos apresentados pelo relatório do Banco Mundial. A pesquisa se justifica pela atualidade e relevância do tema especialmente para o Brasil, havendo poucos estudos abordando a temática no aspecto comparativo entre estes países. Ressalta-

se que, embora faça parte do grupo político em questão, a África do Sul, não consta nas análises, pois sua adesão ao bloco é recente e seus indicadores são insuficientes para a proposta do trabalho.

A questão chave a ser investigada é a relação entre os indicadores de burocracia do Brasil em comparação aos outros países do BRIC. Para tal, foram definidos dois objetivos específicos: identificar os principais entraves burocráticos do Brasil em relação aos outros países do grupo e verificar as implicações desses entraves no ambiente de negócios de pequenas e médias empresas no país.

Parte-se do pressuposto que o Brasil é tão burocrático quanto os outros países do BRIC, havendo entraves que se destacam frente aos demais do grupo.

Para atingir os objetivos desta pesquisa, realizou-se um estudo exploratório de natureza qualitativa e descritiva. Os procedimentos técnicos são bibliográficos e documentais, pois se baseiam em dados secundários, cujas fontes são os indicadores do Banco Mundial (*Doing Business*, relatórios anuais da Fundação Centro de Estudo do Comércio Exterior - FUNCEX 2011 - e da Federação da Indústria do Estado de São Paulo - FIESP 2010).

Além desta introdução, o trabalho está estruturado em cinco outras seções. A seção 2 aborda a fundamentação teórica, a seção 3 explana toda a metodologia desenvolvida, a 4 apresenta a análise de resultados e, na seção 5, os autores apresentam suas conclusões.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A Teoria da Burocracia

Em seus estudos sobre a organização burocrática, o sociólogo Max Weber define a burocracia como um agrupamento social em que rege o princípio da competência (definida mediante regras, estatutos e regulamentos), da documentação, da hierarquia funcional, da especialização profissional, da permanência obrigatória do servidor na repartição durante determinado período de tempo, e da subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas (RAMOS, 1966).

Na visão da teoria organizacional, Weber deu origem a um modelo interpretativo da análise organizacional, surgido de sua sociologia de dominação e

da análise da burocracia e burocratização que derivam de seu trabalho (REED, 1998).

O principal fator do surgimento da burocracia, segundo Medeiros (2006), foi o patrimonialismo. Com o intuito de substituir o tipo de administração onde os patrimônios públicos e privados eram confundidos, cria-se nesse tipo de ambiente, oportunidade para o aparecimento do clientelismo, nepotismo, empreguismo e, até mesmo, corrupção.

Pereira e Motta (1987) afirmam que a organização burocrática é o tipo de sistema social dominante nas sociedades modernas; é uma estratégia de administração e dominação, fruto e berço da burocracia, com a qual se pode inclusive ser identificada. A burocracia pode se constituir em um grupo ou em uma classe social, mas é também uma forma de poder que se estrutura através das organizações burocráticas.

Segundo os autores, essa estrutura organizativa já estava presente nas formações pré-capitalistas, mas foi no século XX quando assumiu um papel cada vez mais decisivo e autônomo nos quadros do capitalismo monopolista do mundo ocidental e, principalmente, nas sociedades de economia planejada, inadequadamente chamadas de socialistas. Seja como forma de organização social ou como grupo social, a burocracia é sempre um sistema de dominação ou poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo.

Motta (1994) afirma que a burocracia monopoliza todo o conhecimento e o mantém secreto, pois tem e sempre teve no segredo uma de suas armas fundamentais. Para Pereira e Motta (1987), é uma forma de poder que se expressa de duas maneiras: a primeira, como um tipo de sistema social – a organização burocrática; e, a segunda, como um grupo social que vai assumindo cada vez mais o caráter de classe social na medida em que as organizações burocráticas modernas – as grandes empresas monopolistas e o próprio Estado – assumem de forma crescente o controle da produção.

Segundo Motta (1994), o Estado surge quando a sociedade começa a produzir excedentes econômicos, ou seja, a consumir menos do que produz. Nesse momento, a sociedade se divide em classes e para que a dominante tenha condições de se apropriar do excedente, ela cria o Estado.

O Estado é, portanto, uma organização burocrática que tem, de acordo com Motta (1994), os seguintes elementos constitutivos: uma elite política, que geralmente se confunde com a classe dominante e nela se recruta; um corpo de funcionários hierarquicamente organizados, que se ocupa da administração; uma força pública, que se destina não apenas a defender o país contra o inimigo externo, mas, principalmente, a manter a ordem vigente interna.

O Estado é, ao mesmo tempo, burocracia civil e militar e é nesses termos que Weber (1969 apud MOTTA, 1994, p. 25) afirma que ele dispõe do monopólio da violência, por ele traduzido em dois diretos ou poderes básicos: (a) o poder de legislar, isto é, de criar leis das quais os cidadãos não podem escapar; (b) o poder de lançar e cobrar impostos dos quais os cidadãos igualmente não podem escapar.

Crozier (1970) argumenta que o conceito de poder é extremamente embaraçoso, demasiado vago ou ambíguo e que ele permite explicar muito facilmente um grande número de problemas. Sobretudo, é um conceito difícil de esclarecer, uma vez que sua imprecisão e contradições que levanta não advêm da incerteza do vocabulário, mas da ambiguidade dos próprios fatos. Conforme esta concepção, são as experiências vividas das crises internas das instituições que formam a trama da sociedade atual e levam os envolvidos a refletir e a medir a primazia dos problemas do Estado, no sentido mais amplo de organização e das relações de poder entre os homens.

Segundo Pereira e Motta (1987), burocracia é dominação, que, por sua vez, é poder. Portanto, a burocracia confere àqueles que a controlam uma imensa parcela de poder, o que, na prática gerencial, pública ou privada, constitui um grande desafio.

De acordo com Medeiros (2006), os atributos da organização racional-legal, proposta no modelo burocrático de Weber, estavam voltados para garantir a divisão do trabalho entre os participantes, a hierarquia, a existência de regras gerais para o funcionamento eficaz, a separação entre a propriedade pessoal e organizacional, e a seleção de pessoal de acordo com as qualificações técnicas. O modelo se propunha a reger os agrupamentos sociais por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, obediência hierárquica, formalidade e impessoalidade.

Em termos de apreciação crítica da burocracia, deve-se salientar, inicialmente, Selznick (1947), que aborda a necessidade de se conceber a organização burocrática como um modelo aberto em interação com o meio

ambiente, e Gouldner (1954), que concebe um modelo, com diversos graus de burocratização, em oposição ao modelo absoluto de Weber.

Merton (1957), entretanto, ressalta que o modelo weberiano negligencia o fator humano por julgar que as organizações são arranjos racionais. Em sua crítica, o autor ressalta as seguintes disfunções ou anomalias: valorização excessiva dos regulamentos, excesso de formalidade, resistência a mudanças, despersonalização das relações, hierarquização do processo decisório, exibição de sinais de autoridade e dificuldades no atendimento aos clientes.

Ao criticar o modelo weberiano, Perrow (1972) afirma existir quatro disfunções nas organizações formais:

- **Particularismo:** que defende o interesse de grupos externos de acordo com convicção, amizade ou interesse material;
- **Satisfação de interesses pessoais:** que afeta o ganho organizacional em decorrência da não aplicação de critérios técnico racionais nas decisões;
- **Excesso de regras:** que, em função do esforço exagerado de padronizar comportamentos, as regras deixam de ser uma forma de facilitar os processos e passam a ser um entrave nos mesmos.
- **Hierarquia:** que leva à resistência a mudanças, dificultando a criatividade, liberdade, dignidade e independência.

Recentemente, Roth (1993) corroborou as críticas à burocracia, argumentando que o crescimento das organizações acentua suas desvantagens, dificultando o processo decisório e gerando as seguintes disfunções: o mecanicismo, que impõe cargos limitados; o individualismo; resultante das vantagens concedidas a pessoas em posição de chefia; a interrupção do fluxo de informações, advinda da separação entre planejamento/decisão e execução; o desestímulo à inovação, e a indefinição de responsabilidade.

2.2 A Teoria Institucional

Na busca de um modelo teórico que ajudasse a superar as limitações da abordagem burocrática e incorporasse a influência do ambiente externo, surgiu, entre outras, a Teoria Institucional, que talvez seja a melhor forma para explicar as relações entre organização e sociedade.

Na perspectiva dessa teoria, como ressalta Quinello (2007), as modernas sociedades surgem em um contexto altamente institucionalizado, se baseando na submissão dos indivíduos aos hábitos e na padronização, que leva à redução dos riscos na execução das atividades e da probabilidade de insucesso.

De acordo com DiMaggio e Powel (2005), esses processos isomórficos podem ocorrer através de três os mecanismos, sendo eles:

- Isomorfismo Coercitivo: aquele resultante de pressões sofridas pela organização por outras;
- Isomorfismo Mimético: decorrente da contextualização da organização em um ambiente de incerteza;
- Isomorfismo Normativo: proveniente da interpretação e ação de problemas na entidade por meio de formas comuns.

As instituições que adaptam suas estruturas organizacionais às demandas sociais tendem a aumentar sua legitimidade perante a comunidade local e a prolongar sua sobrevivência, independente da real eficiência operacional de suas práticas e procedimentos adotados (Meyer & Rowan 1991). Isso acontece por que a instituição é “o produto natural das pressões e necessidades sociais, um organismo adaptável e receptivo” (Selznick, 1972, p. 5), assumindo, como tal, um caráter específico, que a torna valiosa em si mesma, independente dos produtos ou serviços que ofereça (Perrow, 1972).

Gala (2005) explica que as organizações surgem da estrutura institucional de uma sociedade em um determinado momento do tempo. A partir daí, passam a interagir com outras organizações, com as próprias instituições e com as tradicionais restrições da teoria econômica. Dessa interação resulta o desempenho econômico das diversas sociedades, bem como sua evolução institucional.

Nesse contexto, de acordo com North (1981 apud GALA 2005, p. 21), o Estado, na medida em que define e cuida da base legal de uma sociedade, responde diretamente pela manutenção e formação de suas regras formais e condiciona o desempenho da economia quando define a estrutura de propriedade sobre o que é produzido.

Fontes (2003) afirma que estruturas racionalizadas formais podem surgir representadas pelas estruturas de controle e coordenação de atividades que

permitem a uma organização obter uma eficiência relativa superior, e, portanto, uma vantagem competitiva sobre seus concorrentes. Além disso, também podem se moldar por uma teia de relacionamentos e interações sociais e representar um contexto altamente institucionalizado.

O autor ressalta, contudo, que não há tipos puros ou extremos, mas antes um *continuum* ao longo do qual as organizações se situam, variando de organizações de produção (fortemente pressionadas por controle de resultados) às organizações institucionalizadas, onde o sucesso depende mais da confiança e estabilidade, adquirida justamente pelo isomorfismo a regras e padrões.

Dessa forma, o Estado como organização formal e institucionalizada, influencia diretamente o ambiente de negócio das empresas que se submetem à sua regulamentação. Um ambiente de negócio burocratizado influi diretamente no desempenho das organizações, seja ela com ou sem fins lucrativos, impedindo ou limitando seu crescimento.

North e Thomas (1973) afirmam que, embora os historiadores econômicos e economistas considerem investimento tecnológico como fator determinante de crescimento eficiente, existe um gargalo nessas considerações, já que nem toda sociedade com tal investimento alcançou o mesmo resultado. Para os autores, o problema está nas regras estipuladas ou nos arranjos institucionais, responsáveis por inibir ou estimular as atividades nesse sentido.

Gala (2005) ressalta que no momento em que o mundo se horizontaliza e as distâncias e barreiras legais e culturais não mais impedem o intenso comércio entre as nações, o país que tornar o ambiente de negócio mais favorável terá a maior competitividade e maior crescimento econômico, pois o desempenho da economia é função das instituições e de sua evolução. De acordo com tal perspectiva, um conjunto de instituições políticas e econômicas que ofereçam transações menos burocráticas e de baixo custo viabiliza um ambiente de negócios eficiente, fundamental para o crescimento econômico.

De acordo com North (1990), é necessário um arranjo eficiente nos sistemas políticos, pois disso depende a dinâmica cultural e política de uma sociedade. Para o autor é o mau funcionamento desses sistemas políticos que causa o surgimento e a persistência em arranjos de propriedades ineficientes.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa tem por objetivo verificar, à luz da teoria da burocracia e da teoria institucional, o comportamento dos países do Brasil, Rússia, Índia e China frente aos indicadores burocráticos apresentados pelo relatório do Banco Mundial. A pesquisa se justifica pela atualidade e relevância do tema especialmente em relação à primeira nação, havendo poucos estudos abordando a temática no aspecto comparativo entre os países citados.

A questão chave a ser investigada é a relação entre os indicadores de burocracia do Brasil em comparação aos outros países do BRIC. Parte-se do pressuposto que o Brasil é tão burocrático quanto os outros, existindo entraves que se destacam frente às demais nações do grupo.

Quanto à natureza dos dados e a abordagem do problema, esta pesquisa é qualitativa. Rey (2005) explica que a pesquisa qualitativa, apesar de não usar tradicionalmente o conceito de amostra, que é definida através de significados estatísticos de um grupo ou universo populacional, também é uma forma de produzir conhecimento e permite enfrentar problemas que, por sua natureza, envolvem estudos de grupos grandes, como estudos comunitários e institucionais.

O trabalho tem ainda natureza descritiva, pois, em alinhamento ao que argumenta Roesch (2006) acerca das pesquisas descritivas, busca obter informações sobre determinada população ao mesmo tempo em que estabelece relações entre as variáveis em estudo.

Quanto aos meios, a pesquisa se caracteriza como bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica é a técnica de análise e interpretação de informações e dados secundários que fornece os fundamentos teóricos e metodológicos para a reprodução do conhecimento, enquanto a pesquisa documental objetiva investigar e explicar um problema a partir de fatos históricos relatados em documentos, de acordo com Reis (2008).

Os dados usados neste trabalho provêm de fontes secundárias, entre elas os relatórios anuais do FUNCEX 2011 e da FIESP 2010 e os indicadores burocráticos lançados anualmente pelo projeto *Doing Business* do Banco Mundial. Iniciado em 2002, tal projeto fornece medidas quantitativas abrangentes para comparar os ambientes regulatórios em que pequenas e médias empresas se submetem em cada um dos 183 países pesquisados. São abordados nove dos quinze grupos de indicadores que o projeto apresenta, sendo eles: “Abertura de uma Empresa”,

“Obtenção de Alvarás de Construção”, “Registro da Propriedade”, “Obtenção de Crédito”, “Proteção de Investidores”, “Pagamento de Impostos”, “Comércio Internacional”, “Cumprimento de Contratos” e “Fechamento de um Negócio” (tradução livre - *Doing Business*, 2011).

As economias são ainda classificadas de maneira geral através do “Índice de facilidade para fazer negócios” (*Ease of Doing Business*), obtida pelo cálculo da média simples dos demais indicadores. O *ranking* varia da posição 1 a 183 na categoria geral e nas nove demais. Uma boa classificação significa que o ambiente regulatório é favorável e menos burocrático, facilitando o bom funcionamento dos negócios.

A metodologia do *Doing Business* (2011) oferece várias vantagens. É transparente, utilizando informações factuais sobre o que dizem as leis e regulamentações, e permite múltiplas interações com os entrevistados locais para esclarecer possíveis interpretações errôneas das questões. O projeto publica 8.967 indicadores todos os anos. Para criar tais indicadores, a equipe mede mais de 52.000 pontos. Para fornecer uma sequência cronológica comparável em termos de pesquisa, o conjunto de dados é calculado retroativamente para se ajustar às alterações em metodologia e a quaisquer revisões dos dados devido a correções.

O *Doing Business* (2011) inspira-se no trabalho pioneiro de Hernando de Soto para aplicar a abordagem de tempo e movimento usada inicialmente por Frederick Taylor para revolucionar a produção do Modelo T Ford.

Os dados revelados pelos relatórios servirão de base para identificar os principais entraves burocráticos do Brasil em relação aos outros países do BRIC e verificar implicações desses entraves no ambiente de negócios de pequenas e médias empresas, sendo essas duas ações os principais objetivos específicos.

Para tanto, foram destacados os dados referentes ao ambiente burocrático do Brasil, da Rússia, da Índia e da China, verificando os bloqueios nos quais o Brasil se destaca frente aos outros países do grupo.

Em seguida, estes impedimentos burocráticos são analisados qualitativamente à luz da teoria da burocracia e da teoria institucional, a fim de revelar o impacto da qualidade da burocracia brasileira em pequenas e médias empresas nacionais frente aos seus concorrentes globais que se submetem à burocracia de outros países do BRIC.

O período da análise das nove variáveis dos índices de burocracia do relatório *Doing Business* é de 2010 a 2011 (Tabela 1), atendendo aos objetivos de levantar o retrato atual da burocracia do país em relação aos demais, não havendo a preocupação quanto à evolução histórica do quadro burocrático.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1 BRIC – Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China

Conforme o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2001), a ideia do grupo BRIC foi formulada pelo economista-chefe da *Goldman Sachs*, Jim O'Neil, em estudo de 2001, intitulado "*Building Better Global Economic BRICs*", tendo, desde então, servido de categoria da análise nos meios econômico-financeiros, empresariais, acadêmicos e de comunicação. Contudo, o conceito deu origem a um agrupamento somente em 2006, incorporado à política externa do Brasil, da Rússia, da Índia e da China.

Quando, em 2001 a *Goldman Sachs* emitiu o relatório *Building Better Global Economic BRICs*, ela revelou que os quatro países então considerados emergentes tinham um potencial de crescimento superior ao do G7, constituído pelos sete países mais industrializados e economicamente desenvolvidos do mundo.

O então mais recente relatório publicado pela *Goldman Sachs* (2010), faz a projeção de que a economia do grupo deve superar a dos EUA já em 2018 e afirma ainda que, em termos de tamanho, a economia do Brasil deve superar a da Itália em 2020. A recente crise financeira, no entanto, demonstrou o quão vulneráveis são as economias consideradas já desenvolvidas frente aos choques externos, enquanto grande parte do BRIC já retomou seu ritmo de crescimento.

Na última década, as bolsas de valores dos países do BRIC obtiveram significativo crescimento. No entanto, constatamos que apesar de uma evolução bastante significativa, o Brasil obteve o menor crescimento do grupo.

Foi registrado pela *Russian Trade Index* um crescimento de 884%, seguida pela *China H-Shares*, com 610%, a *BSE*, na Índia, com 319% e o Brasil segue com um crescimento de 294% (*Goldman Sachs*, 2010).

Banerjee e Vashisth (2010) chamam a atenção para a diferença existente entre as quatro economias. Na Índia, a agricultura contribui com aproximadamente 18% para o seu PIB, empregando 52% de sua mão de obra, sendo que o setor de serviço contribui com mais da metade do PIB do país, 53,4%.

Na China, a produtividade agrícola também é baixa e a parcela de mão de obra dependente dela é grande. No entanto, a maior parcela do PIB, 48,1%, vem do setor de manufaturados, que emprega somente 22% da população, e o comércio representa quase 60% do seu PIB.

Ainda segundo Banerjee e Vashisth (2010), o Brasil e Rússia são estruturalmente bastante diferentes dos dois países anteriores, considerando a agricultura e a economia. Pouco mais de 60% da mão de obra brasileira está em serviços, fazendo com que o PIB desse setor chegue em torno de 65%, restando à indústria e à agricultura a soma em torno de 35%. Em ambos os países, os serviços têm papel importante e o setor industrial é dependente da produção de petróleo, sendo que na Rússia essa dependência é mais explícita.

De acordo com Kobayashi (2009), os Estados Unidos, a União Europeia e o Japão – chamados de trilateral – vêm perdendo para o BRIC o dinamismo da economia mundial. Juntas, as quatro nações respondem por 15% do PIB do mundo e concentram cerca de 40% da população total do planeta.

Martin (2009) argumenta que, em termos de vantagem competitiva, Brasil e Rússia tem abundância de recursos naturais e China e Índia são abundantes em mão-de-obra, ao passo que a trilateral não tem mais para onde crescer, embora tenha capital.

Como ressalta Kobayashi (2009), o BRIC não é um bloco econômico, como o Mercosul, nem um bloco político, como a União Europeia, ou um bloco militar, como a Otan. Trata-se de um conceito que está ligado aos grandes mercados emergentes, mas que nada diz sobre o modelo econômico ou a situação política e social de cada uma de suas quatro nações.

Ressalta-se, por fim, que nesse trabalho não foi considerada a entrada da África do Sul ao grupo do BRIC, devido à inexistência de indicadores comparativos, tendo sido inserida ao grupo apenas em 2011.

4.2 A burocracia brasileira: um comparativo com os países do BRIC

Na classificação geral, o Brasil consta na 127^o posição dos 183 países pesquisados, estando, entre os BRICs, apenas à frente da Índia quanto à facilidade em fazer negócios. O país perdeu três posições em relação ao ano anterior, revelando que, apesar da má qualidade da burocracia do país, pouco tem sido feito para evoluir em comparação com os demais países (Tabela 1).

De acordo com a Tabela 1, a Índia é o único país do grupo que conseguiu melhorar sua classificação quanto à facilidade em prospecção de negócios. Apesar de revelar ser o país com pior classificação entre os outros três do BRIC, estando na 134^o posição, conseguiu subir uma posição em relação ao *ranking* do ano anterior. Já a Rússia, ficou com a pior evolução do grupo, caindo sete posições no índice geral, mas permanecendo ainda quatro posições à frente do Brasil.

Tabela 1 – Ranking da Burocracia do BRIC (2010/2011)

Indicadores 2011 2010	Brasil	Rússia	Índia	China
Facilidade em fazer negócios	(↓ -3) 127 ^o 124 ^o	(↓ -7) 123 ^o 116 ^o	(↑ +1) 134 ^o 135 ^o	(↓ -1) 79 ^o 78 ^o
Iniciando um negócio	128 ^o 128 ^o	108 ^o 104 ^o	165 ^o 168 ^o	151 ^o 149 ^o
Lidando com licenças de construção	112 ^o 113 ^o	182 ^o 182 ^o	177 ^o 176 ^o	181 ^o 180 ^o
Registrando uma propriedade	122 ^o 121 ^o	51 ^o 45 ^o	94 ^o 90 ^o	38 ^o 34 ^o
Obtenção de crédito	89 ^o 87 ^o	89 ^o 87 ^o	32 ^o 30 ^o	65 ^o 61 ^o
Proteção ao investidor	74 ^o 73 ^o	93 ^o 92 ^o	44 ^o 41 ^o	93 ^o 92 ^o
Pagamento impostos	152 ^o 149 ^o	105 ^o 103 ^o	164 ^o 168 ^o	114 ^o 124 ^o
Comercializando com o exterior	114 ^o 98 ^o	162 ^o 162 ^o	100 ^o 93 ^o	50 ^o 47 ^o
Cumprimento de contratos	98 ^o 98 ^o	18 ^o 18 ^o	182 ^o 182 ^o	15 ^o 15 ^o
Fechando uma empresa	132 ^o 130 ^o	103 ^o 93 ^o	134 ^o 137 ^o	68 ^o 66 ^o

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Relatório *DOING BUSINESS* (2011/2010).

O destaque nesse quesito é a China, ocupando o 79^o lugar no índice geral, o que mostra que, apesar de adotar um regime político autoritário, consegue ser o país com maior facilidade em fazer negócios entre os BRICs.

Para iniciar um negócio no Brasil, o relatório *Doing Business* (2011) identificou que são necessários 15 diferentes procedimentos que duram em média 120 dias, 90 destes apenas para a liberação de um alvará de funcionamento pelo município. Na Rússia, país 20 posições à frente do Brasil nessa condição, requer apenas nove procedimentos e uma média de 30 dias para iniciar um novo negócio.

Quando o pequeno ou médio empresário decide construir, o Brasil é o país com menos entraves burocráticos, requerendo 18 procedimentos distintos, que exigem uma média de 411 dias. A elevação do país em uma posição do *ranking*, de 113^o para 112^o, se deve pela redução do custo da documentação exigida de 50,6% para 46,6% da renda *per capita* da economia.

No registro de propriedade, o Brasil consta na pior colocação entre os BRICs (122^o), exigindo 14 procedimentos e uma média de 42 dias, onde, na China (38^o)

posição), se exige 10 procedimentos a menos e apenas 29 dias para o mesmo registro.

A má colocação do país também é evidenciada na hora da obtenção de crédito, dividindo o 89º lugar com a Rússia. O resultado pode ser atribuído ao baixo índice quanto ao item “Eficácia dos Direitos Legais”, onde, em uma amplitude de 0-10, atingiu apenas 3 pontos, enquanto a Índia obteve 8 pontos no mesmo quesito (*DOING BUSINESS*, 2011).

A proteção ao investidor é outro ponto que o Brasil precisa melhorar. A posição 74º no Ranking pode parecer confortável frente à Rússia (93º) e a China (93º), mas ainda está muito aquém dos países desenvolvidos. A pontuação média do Brasil foi de 5.3 (escala de 0-10), onde a Índia obteve 6 pontos, provando melhor qualidade da sua regulamentação na proteção ao Investidor.

A pior classificação do Brasil foi quanto ao pagamento de impostos, ficando com a posição 152º entre os 183 países pesquisados. Dois itens que compõem este indicador são motivos de alerta para o país, já que as empresas têm que desprender em média 2.600 horas por ano preparando, arquivando e pagando valores relacionados a taxas, impostos e contribuições sociais, além de uma carga tributária que atinge 69% da receita da empresa. As empresas que se submetem à burocracia Russa dedicam em média apenas 320 horas para atender suas obrigações fiscais, tendo uma carga tributária significativamente menor, de 46.5% da receita.

Outro importante indicador que revela forte entrave burocrático para a competitividade das empresas brasileiras foi o “Comercializando com o Exterior”, tendo perdido 16 posições em relação ao ano anterior, caindo da posição 98º em 2010 para a posição 114º em 2011. Para exportar, a empresa situada no Brasil deve preencher em média oito documentos, aguardar treze dias a um custo de US\$1.790,00 por container. A burocracia chinesa requer apenas sete documentos e, apesar de 21 dias de demora para exportar, tem um custo de apenas US\$500,00 por container. Burocracia semelhante é encontrada na hora de importar, com um exigência de sete documentos, enquanto a China exige apenas cinco e um custo de US\$1.730,00 por container, frente a US\$545,00 no país asiático. A demora de desembaraço fica em 17 dias no Brasil e 24 dias na China, devendo-se considerar que o volume de importações e exportações daquele país é consideravelmente superior à do Brasil.

Para requerer judicialmente o cumprimento de contratos, a burocracia brasileira demanda uma média de 616 dias e 46 diferentes procedimentos; a China, entretanto, possui uma média de 406 dias e 34 procedimentos, motivo pelo qual consta na 15^o posição no ranking.

Dentre os BRICs, o Brasil só não é mais burocrático que a Índia quando se pretende fechar uma empresa. O relatório do Banco Mundial revela uma média de 4 anos, onde a China leva apenas 1,7 ano até que o processo seja finalizado.

4.3 O impacto do excesso de burocracia na competitividade das empresas

Porter (1999) afirma que a competitividade nacional se transformou em uma das preocupações centrais do governo e da indústria em todos os países. No entanto, esse fato não impediu que o Brasil perdesse três posições no índice geral de “Facilidade em fazer negócios” do Relatório *Doing Business* só no último ano. Isso demonstra que as políticas não têm sido eficientes em minimizar os entraves burocráticos para as empresas brasileiras, inferindo-se assim, que o país está cada vez menos competitivo a nível global.

Os seguintes indicadores burocráticos foram citados no relatório *Doing Business* e podem ser relacionados às disfunções burocráticas de Weber na Tabela 2: (i) número de documentos exigidos; (ii) número de documentos exigidos para importar; (iii) custo de demitir um funcionário (semanas de salário); (iv) número de procedimentos para a construção de um armazém; (v) número de procedimentos para execução de um contrato; (vi) procedimentos para registro de imóveis; (vii) número de procedimentos para registrar uma empresa; (viii) tempo necessário para execução de um contrato (dias); (ix) tempo necessário para registrar uma propriedade (dias); (x) tempo necessário para iniciar um negócio (dias); (xi) tempo gasto para exportar (dias); (xii) tempo gasto para importar (dias); (xiii) tempo gasto para preparar e pagar impostos (horas); (xiv) tempo para resolver insolvência (anos); (xv) alíquota total de impostos (% de lucros comerciais).

Na Tabela 2, podemos relacionar as características burocráticas de Weber e as disfunções apresentadas pela burocracia brasileira, outrora citadas pelos estudiosos das disfunções burocráticas.

Tabela 2 – A burocracia de Weber e as disfunções da burocracia brasileira

CARACTERÍSTICAS DA BUROCRACIA DE MAX WEBER	DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA	INDICADORES RELACIONADOS
Caráter formal das	Excesso de formalismo e	(i);(ii);(iv);(v);(vii);(viii);

comunicações	documentação	(ix);(x);(xiv);
Divisão do trabalho	Resistência a mudanças*	
Rotinas e procedimentos	Superconformidade	(v);(vi);(vii);(ix);(xi);(xii);(xiii);
Caráter legal das normas	Internalização das normas	(iii);(v); (xv); (x)
Categorização das decisões	Hierarquização da autoridade	(iv);(viii);(x)
Competência técnica e mérito	Dificuldades com clientes	(viii);(xi);(xii);(xiii);(xiv)

Fonte: Elaborado a partir de Merton (1957).

* O fato do Brasil ter perdido colocações no índice geral de burocracia pode estar relacionada à resistência a mudanças.

De acordo com o relatório da FUNCEX (2002), em pesquisa realizada junto a 460 exportadores, a burocracia associada às exportações foi apontada como o primeiro obstáculo para que as empresas exportem regularmente. Na mesma pesquisa, lidar com procedimentos administrativos e burocráticos ligados à exportação foi apontado por 43,5% das empresas como a maior dificuldade ligada à atividade exportadora. Participaram na pesquisa empresas de todos os portes, de capital nacional e estrangeiro e por exportadores mais e menos assíduos e com distintos coeficientes de exportação.

Ainda conforme o relatório da FUNCEX (2002), em uma pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), a burocracia alfandegária ocupou, com 39,2%, o primeiro lugar dos possíveis entraves ao crescimento das vendas externas de quase 900 empresas exportadoras de diferentes portes e localizadas nas várias regiões do país. Ela também foi apontada como um dos dois principais entraves à expansão das exportações por firmas de todos os portes e com os mais variados coeficientes de exportação.

Segundo Banerjee e Vashisth (2010), apesar de tudo, o Brasil está atualmente vivenciando fenomenais taxas de crescimento em alguns setores de bens de consumo. Bingwen & Huibo (2010) corroboram afirmando que este país tem apresentado taxas de crescimento nos últimos quatro anos acima de 8% ao ano (a.a).

Bingwen e Huibo (2010) afirmam que os quatro países do BRIC têm procedimentos burocráticos complicados, com trâmites diferentes de acordo com suas respectivas necessidades e funções específicas.

Diante desse quadro e com o foco voltado para realidade brasileira, a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), em 2010, preocupada com o crescimento do país, emitiu um relatório propondo ações de desburocratização nas

três esferas do setor público, no uso dos meios eletrônicos e em benefício das empresas, conforme sumarizado na Tabela 3.

Tabela 3 - Propostas de desburocratização

	<p>Estabelecimento de regras mais claras, objetivas e processos mais transparentes;</p> <p>Simplificação dos procedimentos e regulamentos de natureza legal, fiscal, trabalhista e tributária;</p> <p>Unificação e simplificação dos procedimentos e sistemas de cadastro e processamento de informações para todos os órgãos envolvidos;</p> <p>Melhoria da qualidade da regulamentação, minimizando as mudanças frequentes na legislação;</p>
<p>Redução da Burocracia nas Três Esferas do Setor Público</p>	<p>Modificações legislativas visando remover entraves redundantes, reduzindo a quantidade de controles cruzados.</p> <p>Diminuição do número de tributos e normas e reduzir a exigência das certidões negativas;</p> <p>Estímulo a mecanismos mais eficientes de controle e auditoria;</p> <p>Criação de centrais de atendimento integrado, como o “Poupatempo” de São Paulo;</p> <p>Estabelecimento de prazos para respostas dos pedidos realizados aos órgãos públicos.</p>
<p>Redução da Burocracia pela Intensificação no uso dos Meios Eletrônicos</p>	<p>Estímulo à disponibilidade, acessibilidade e o uso de serviços pela internet;</p> <p>Conexão eletrônica dos registros de Cartórios de Notas e de Registro de Imóveis;</p> <p>Extensão da informatização das declarações e pagamentos para todos os estados e municípios;</p> <p>Criar a “janela única”, um meio onde a população e empresários tenham acesso a todas as informações necessárias para executar suas atividades.</p>

Redução da Burocracia para as Empresas

Criação de um cadastro único para as empresas válido para as três esferas do governo, fundindo os processos de registro e inscrição fiscal, visando à redução na redundância da análise da documentação;

Provimento das informações necessárias para o registro da empresa em uma única unidade de processamento central;

Fornecimento de licenças provisórias de funcionamento, possibilitando o início imediato do empreendimento e aumento da flexibilidade das condições trabalhistas (contratação e demissão).

Fusão dos procedimentos para pedidos de licença para construção, instalação e operação em num único documento, com procedimento e unidade de atendimento central;

Elaboração de mecanismos para estimular a formalização das empresas, como a redução da regulamentação e a unificação dos procedimentos entre os órgãos federais, estaduais e municipais.

Fonte: Relatório FIESP (2010) – adaptado pelos autores.

Tais medidas visam reduzir os custos econômicos e institucionais gerados pela burocracia. O relatório FIESP (2010) ratifica as medidas e afirma que o processo de desburocratização deve ser permanente, os cidadãos e as empresas de todos os portes devem ser beneficiados por ele e que o processo também deve facilitar o relacionamento entre as organizações e Estado. Assim, a desburocratização poderá melhorar a competitividade e beneficiará também o Estado à medida que o tornará mais eficiente e eficaz em seus controles sobre a sociedade.

4.4 Reflexões à luz das Teorias da Burocracia e Institucional

Embora os indicadores analisados mostrem uma incapacidade de gestão dentro de um modelo com base na burocracia, intui-se que o Brasil continua sendo um país burocrático, pois mantém um sistema institucional onde prevalece uma estratégia de administração e dominação do Estado a que muitas empresas se veem submetidas. Em certa medida, isso acontece uma vez que o Estado mantém o poder de legislar, cobrar impostos e dar andamento a toda documentação jurídica e aduaneira. É da máquina do Estado que as pequenas e médias empresas

dependem quando passam a existir juridicamente (Pereira e Motta, 1987; Motta, 1994).

A desburocratização demanda a adoção gradativa de um novo arranjo institucional e de uma concepção diferenciada de organização burocrática, capaz de permitir mais flexibilidade e agilidade e maior interação com o meio ambiente, considerando, ainda, o fator humano e suas resistências. Nessa perspectiva, pode-se superar muitas das disfunções existentes, tais como as identificadas na Tabela 2, e produzidas por fator humano a exemplo de: valorização excessiva dos regulamentos, excesso de formalidade, resistência a mudanças, despersonalização das relações, hierarquização do processo decisório, exibição de sinais de autoridade e dificuldades no atendimento aos clientes (Selznick, 1947; Merton, 1957).

Diante das novas perspectivas globais onde não há mais barreiras legais e culturais nem distâncias que impeçam o comércio entre nações, é necessário que o Brasil busque melhor desempenho econômico, sendo que tal resultado positivo depende das instituições políticas e econômicas menos burocráticas e mais eficientes em seus negócios. A interação dessas organizações resultará no desempenho econômico dessas diversas sociedades, bem como sua evolução institucional (GALA, 2005).

Para que o Brasil tenha uma performance econômica melhor, faz-se necessário um arranjo eficiente nos sistemas políticos, nos moldes da proposta apresentada no relatório da FIESP (2010), a fim de tornar o Estado mais eficiente. Pois, sendo o Estado uma organização formal e institucionalizada, que influencia diretamente o ambiente de negócio das empresas, este acaba por influir diretamente no desempenho das empresas, impedindo ou limitando seu crescimento.

Diante desse cenário, faz-se necessária a busca por uma estrutura racionalizada formal e por uma institucionalização baseada na padronização, o que levará à redução de riscos na execução das atividades e diminuirá a probabilidade de insucesso. Dessa forma, pode-se ter um país onde as empresas e o Estado obtenham vantagem competitiva significativa sobre os concorrentes a partir de uma teia de relacionamentos e interações sociais altamente institucionalizados (North, 1990; Gala, 2005; Fontes, 2003).

Todos os países do BRIC precisam se voltar para a importância de novas posturas institucionais a fim de continuarem a ser a promessa de desenvolvimento e crescimento. Mudanças culturais levam tempo e constituem um enorme desafio a

ser superado. Para crescerem e se desenvolverem muito mais, os países do BRIC precisam avançar em seus processos de desburocratização e redesenho institucional, quebrando paradigmas. Para isto, em muito dependem, paradoxalmente, da iniciativa do Estado. Essa é uma realidade a ser alcançada por todo o BRIC, sendo o Brasil um dos membros com desafios mais robustos.

5 CONCLUSÃO

Confirma-se o pressuposto de que o Brasil é tão burocrático quanto os outros países do BRIC, havendo entraves que se destacam frente aos demais países do grupo, a exemplo de “Lidando com Licenças de Construção”, cujo *ranking* supera os outros três países do grupo, e “Iniciando um Negócio”, onde só fica atrás da Rússia.

Quanto aos principais entraves burocráticos do Brasil em relação aos outros países do grupo e as implicações desses entraves no ambiente de negócios de pequenas e médias empresas no país, que constituem os objetivos específicos da pesquisa, conclui-se que, dos nove indicadores analisados, o Brasil fica atrás de, ao menos, dois países do grupo em sete deles: “Facilidade em fazer negócios”, “Registrando uma Propriedade”, “Obtenção de Crédito”, “Comercializando com o exterior”, “Pagamento de impostos”, “Cumprimento de Contratos” e “Fechando uma empresa”. Esses resultados ratificam os números encontrados no relatório da FUNCEX (2002), que afirma ser a burocracia existente no sistema a causa da dificuldade de crescimento nas exportações e nas negociações, influenciando diretamente o resultado econômico e financeiro das empresas brasileiras, confirmando as necessidades de ações de desburocratização.

O resultado encontrado também pode ser confirmado pelas ações de desburocratização proposta pelo relatório da FIEC (2011), voltadas para a necessidade de agilidade da documentação e na diminuição de taxas e tributos.

Entretanto, no contexto geral, os quatro países mantêm elevado índice de burocracia, estando com classificação significativamente inferior à maioria dos países já desenvolvidos e outros ainda em desenvolvimento, onde se destaca o desempenho positivo da China, na colocação 79^a em 2011, 48 posições acima do Brasil na classificação geral. Tal constatação evidencia que ainda há um longo percurso a percorrer - em especial para o Brasil – a fim de que estes países tenham um ambiente de negócios mais dinâmico e atrativo, facilitando o desenvolvimento empresarial e conseqüentemente econômico.

O Brasil revela ter índices burocráticos semelhantes aos da Rússia e da Índia, muito embora esse último seja o país com maior índice burocrático do grupo.

Os indicadores apresentados ressaltam a resistência a mudanças que os países do BRIC têm sofrido, evidenciando que ainda nos dias atuais o excesso de formalismo e documentação além de rotinas e procedimentos que geram superconformidades são fontes importantes de ineficiência - disfunções burocráticas anteriormente reveladas pelos críticos de Max Weber.

Para mudar efetivamente esse quadro, o redesenho institucional e a desburocratização devem ser uma prioridade nesses países, devendo ser combatido tanto pelo setor público como privado.

Nota: O artigo foi aceito no SEMEAD 2012. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/15semead/resultado/trabalhosPDF/116.pdf>>

REFERÊNCIAS

BANERJEE, Ritwik; VASHISTH, Pankaj. A crise financeira: impacto sobre o Bric e as políticas de resposta. **Revista Tempo do Mundo**. Brasília, v. 2, n. 2, p. 57-79, 2010.

BINGWEN Zheng; HUIBO Zhong. Estudo comparativo sobre sistemas nacionais de inovação nas economias BRIC. **Revista Tempo do Mundo**. Brasília, v. 2, n. 2, p.119 – 147, 2010.

CROZIER, Michael. **A sociedade bloqueada**. Universidade de Brasília. Brasília, 1970.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, 48, p.147-160, 1983.

FEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Burocracia: custos econômicos e propostas de combate 2010**. Disponível em:<http://www.fiesp.com.br/agencianoticias/2010/06/30/decomtec_relatorio_burocracia_custos_propostas.pdf>. Acesso em: 14 maio 2011.

FONTES, J. R. Filho. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais...** Panamá: CLAD, 2003.

FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDO DO COMERCIO EXTERIOR. **O viés anti-exportador: mais além da política comercial**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-05.pdf> Acesso em: 15 maio 2011.

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**. Brasília, v. 23, n. 2, p. 89-105, abr./jun. 2003.

GOULDNER, Alvin W. **Patterns of industrial bureaucracy**. New York: The Free Press of Glencoe, 1954.

KOBAYASHI, Eliza. **O que é BRIC e qual a sua importância na economia mundial?**. Junho, 2009. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/geografia/fundamentos/bric-qual-sua-importancia-economia-mundial-480660.shtml>> Acesso em: 24 abr. 2011.

MARTIN, André Roberto. **O que é BRIC e qual sua importância na economia mundial?**. Junho, 2009. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/geografia/fundamentos/bric-qual-sua-importancia-economia-mundial-480660.shtml>> Acesso em 25 maio 2011.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony In: POWELL, W., DIMAGGIO, P. **The new institutionalism in organizational analyses**. Chicago: Chicago Press, 1991, p. 41-62.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Revista O&S**, v.13, n. 37, p. 143-160, abr./jun. 2006.

MERTON, Robert K. Bureaucratic structure and personality. In: **Social theory and social structure**. New York: The Free Press of Glencoe, p. 195-206, 1957.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **BRICS - Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-bric>>. Acesso em 5 jul. 2011.

MOTTA, Fernando C. P. **O que é burocracia**. Coleção Primeiros 21 Passos. 16. São Paulo: Brasiliense, 1994.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____, Thomas, Robert P. **The Rise of the Western World: a new economic history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

PEREIRA, Luiz Bresser, MOTTA, Fernando C. Prestes. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PERROW, Charles. **Complex organizations: a critical essay**. Glenview: Scott, Foresman, 1972.

PORTER, Michael E. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. Tradução por: Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus. 1999.

QUINELLO, R. **A teoria institucional aplicada à administração**. São Paulo: Novatec, 2007.

RAMOS, Guerreiro. **Administração e estratégia do desenvolvimento- elementos de uma sociologia especial da administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. 1966.

REED, Michael. Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). **Handbook de**

Estudos Organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. v. 1. São Paulo: Atlas, 1998. p. 61-98

REIS, Linda G. **Produção de monografia:** da teoria à prática. 2. ed. Brasília: Senac-DF, 2008.

REY, Fernando Gonzalez. **Pesquisa qualitativa e subjetividade:** os processos de construção da informação. Tradução de Marcelo Aristides Ferrada Silva. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

RICHARDSON, Roberto Jarry e Colaboradores. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3. ed. rev. Amp., São Paulo:Atlas, 2008.

ROESCH, Sylvia Azevedo. **Projetos de estágios e de pesquisa em administração:** guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de caso. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2006.

ROTH, William. **The evolution of management theory.** Orefield: Roth & Associates, 1993.

RUEF, Martin; SCOTT, W. Richard. A multidimensional model of organizational legitimacy: hospital survival in changing institutional environments. **Administrative Science Quarterly**, v.43, p. 877-904, dez. 1998.

SELZNICK, Philip. **TVA and the grass roots.** Berkeley, California: The University of California Press, 1947.

_____. **A liderança na administração:** uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

STAZYK, Edmund; GOERDEL, Holly. The benefits of bureaucracy: public managers' perceptions of political support, goal ambiguity, and organizational effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory.** Oxford University Press: Agosto, 2010. p. 603-624.

Agradecimentos

Agrademos a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa.