

O Trabalho Profissional Burocrático: Modelo de Análise da Profissionalização do Trabalho em Serviço Social no Setor Não Lucrativo em Portugal

Telmo H. Caria

Professor de Sociologia e Ciências Sociais do Departamento de Economia, Sociologia e Gestão da Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro, Vila Real, Portugal

INTRODUÇÃO

Atualmente, a Sociologia das Profissões, de origem anglo-saxônica e inspiração neweberiana, abandonou a discussão sobre os critérios que podem definir o tipo ideal de profissão (Sacks, 2010). Contudo, continua a colocar a hipótese do profissionalismo resistir à lógica das organizações burocráticas, especialmente quando estas dependem, funcional e institucionalmente, da autoridade legal do Estado (Noordegraaf, 2007).

Em consequência, continua-se a reproduzir uma explicação sobre a profissionalização do trabalho na base da existência de uma potencial dicotomia entre burocracias e profissões. Uma perspectiva de análise que legitimou e legitima dois modelos de explicação para o poder profissional: o modelo continental e o modelo liberal (Sciulli, 2005). No entanto, reconhece-se que na Europa ocidental, primeiro devido ao desenvolvimento do Estado Providência e posteriormente ao desenvolvimento da nova gestão das políticas públicas (*new public management* – NPM), há uma progressiva convergência histórica na análise sobre o poder das profissões que tende a superar as divergências existentes (Svensson e Evetts, 2010).

Esta convergência histórica pode ter uma fundamentação teórica weberiana. Burocratização e profissionalização podem ser vistos como

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 56, nº 4, 2013, pp. 803 a 839.

dois fenômenos que coexistem e que se reforçam mutuamente no quadro de processos de racionalização da vida social, embora se reconheça que ambos podem ser considerados como modalidades diferenciadas de ação racional e que o princípio da colegialidade profissional possa ser parcialmente subsumido pela lógica organizacional (Waters, 1989, 1993). Do nosso ponto de vista, burocracia e profissão podem ser compatíveis, porque partimos do pressuposto que um dos critérios que melhor descreve o desenvolvimento histórico do trabalho profissional é a existência de grupos profissionais que no fundamental devem o seu estatuto social a uma educação escolar e científica prolongadas e à posse de um diploma de ensino superior, ou seja: um trabalho qualificado baseado em ciência e em conhecimento abstrato (Brante, 2010; Abbott, 1988; Champy, 2011; Caria, 2005, 2006, 2012).

Os conceitos de “burocracia profissional”, de “pós-burocracia”, de “profissionalismo organizacional” (Mintzberg, 1979; Johnson *et al.*, 2009; Evetts, 2012) são bons exemplos das possibilidades analíticas que existem atualmente de perceber as modalidades de coexistência das burocracias com as profissões nas sociedades capitalistas. O desenvolvimento mais recente da nova gestão das políticas públicas (NPM) permite especificar esta coexistência (Bezes *et al.*, 2011) em organizações do terceiro setor que têm parcerias para o desenvolvimento de trabalho de serviço social no âmbito das políticas e programas do Estado Providência numa sociedade pós-industrial (Evers, 1995; Salomon e Anheier, 1998).

Para este fim, desenvolvemos neste artigo o conceito de *trabalho profissional burocrático* (TPB) procurando encontrar um modelo de análise que permita entender as diferentes configurações da profissionalização do trabalho por relação com a diversidade histórica das formas organizacionais de racionalização das organizações, geralmente designadas como burocracias (Heydebrand, 1989). Este modelo de análise é aplicado ao terceiro setor em Portugal, no âmbito do projeto de pesquisa SARTPRO¹, tendo por referência os estudos empíricos mais recentes realizados em Portugal, tanto de natureza quantitativa como de natureza qualitativa (Salomon *et al.*, 2012; Carvalho, 2010; Quintão, 2011; Hespanha, 2000).

DIVERGÊNCIAS E CONVERGÊNCIAS SOBRE AS PROFISSÕES

A Sociologia das Profissões de origem anglo-americana e de inspiração liberal sempre teve a visão de que uma relação muito estreita entre a

ação do Estado e os processos de profissionalização poderia, facilmente, conduzir a uma instrumentalização política das profissões (Freidson, 2001). Num modelo “puro” de profissionalismo, o simples assalariamento dos profissionais é considerado uma ameaça à lógica autônoma das profissões. Além disso, em abordagens mais situadas e “menos puristas”, a análise da relação das profissões com as lógicas de gestão é sempre baseada no pressuposto de que os contextos organizacionais e reais de trabalho das profissões são quase sempre uma limitação ao desenvolvimento de projetos de profissionalização que importa superar (Macdonald, 1995; Noordegraaf, 2007).

É claro que a dificuldade em superar esta visão “purista” sobre as profissões é consequência, em grande medida, de um debate continuado e persistente sobre a especificidade do profissionalismo nas sociedades capitalistas, incluindo a sua oposição à lógica do mercado (Sciulli, 2010). Mais recentemente, a Sociologia das Profissões de inspiração neoweberiana abandonou a discussão sobre os critérios que podem definir o ideal tipo de profissão (Sacks, 2010), mas, apesar disto, burocratização e profissionalização são ainda considerados como dois fenômenos de institucionalização da vida social independentes, quase sempre em tensão (Freidson, 2001; Evetts, 2003; Brint, 2006). Em consequência, o aprofundamento da análise da relação entre burocratização das organizações e profissionalização do trabalho sempre foi limitado na Sociologia das Profissões e só começou a ser desenvolvido de modo regular e sistemático na década de 1990 do século XX (Brewer, 1996). Como resultado destas limitações da Sociologia das Profissões, é comum opor-se a teoria anglo-saxônica à teoria continental no estudo das profissões (Sciulli, 2005; Svensson e Evetts, 2010).

Nas décadas de 1950, 1960 e 1970, em quase todos os países europeus ocidentais, com a massificação dos serviços públicos de educação, saúde, justiça e trabalho social, no âmbito do desenvolvimento do Estado Providência, gerou-se uma convergência histórica no estudo das profissões. Sem anular totalmente a divergência teórica sobre o profissionalismo entre a sociologia continental e a sociologia anglo-saxônica, essa convergência, na década de 1980, possibilitou um maior diálogo sociológico por via de uma aproximação à Sociologia do Trabalho e à Sociologia do Conhecimento.

Em consequência, a condição assalariada dos profissionais nas burocracias deixa de se constituir como um problema central, embora seja

possível dissolver a especificidade do seu trabalho profissional em conceitos mais amplos que explicam a relação entre trabalho e conhecimento nas sociedades capitalistas pós-industriais. Este risco não será significativo se considerarmos que o nosso olhar privilegia o trabalho profissional que se desenvolve como uma atividade de prestação de serviços a pessoas concretas, isto é, um trabalho que se baseia em conhecimento para agir à escala local da interação social, com uma componente relacional muito significativa (Demaillé, 2008; Caria, 2011).

Nesta linha será de destacar a contribuição “revisionista” inaugurada por Andrew Abbott (Sciulli, 2005) sobre jurisdição profissional (Abbott, 1988). Esta perspectiva passa a permitir uma análise da profissionalização no interior das organizações, no trabalho de equipas multidisciplinares e de um profissionalismo híbrido que se estende também aos gestores das organizações (Noordegraaf, 2007). Para lá das divergências teóricas, as profissões passam a poder ser consensualmente descritas como um trabalho baseado em conhecimento, tanto técnico como tácito (Evetts, 2003; Pavlin *et al.*, 2010; Caria, 2012) e os estudos sobre os processos de profissionalização deixam de estar apenas centrados nas estratégias de poder institucional sobre o mercado de trabalho, passando o poder profissional a estar contido na burocratização das organizações por via de um apelo discursivo ao profissionalismo no trabalho assalariado (Fournier, 1999).

A BUROCRATIZAÇÃO IDEOLÓGICA DAS PROFISSÕES

O diálogo sociológico sobre a relação entre burocratização e profissionalização contém duas interrogações sobre a especificidade do trabalho profissional em comparação com outros grupos profissionais com menor estatuto social e poder simbólico, nomeadamente: qual o controle que os membros de um grupo profissional têm sobre os meios e recursos do seu processo de trabalho? Qual o controle que os membros de um grupo profissional têm sobre o conhecimento que usam para tomar decisões sobre os valores e os fins do seu processo de trabalho?

As mesmas perguntas colocadas no âmbito da industrialização do trabalho manual ou do trabalho técnico não profissional no mundo ocidental tendem a ter uma resposta muito clara: a experiência histórica vai no sentido dos assalariados perderem o controle sobre o seu próprio trabalho e sobre o seu próprio conhecimento sempre que a organização do trabalho tem em vista fornecer produtos em grande escala ao

mercado através de uma maximização da eficiência. Taylorismo e proletarianização são as noções mais comuns para interpretar este fenômeno histórico.

A preservação de algum controle sobre o trabalho e o conhecimento poderá ser interpretada como sendo apenas uma fase de transição, antes da plena modernização das sociedades capitalistas: um resquício das sociedades pré-modernas (dos ofícios organizados em corporações) que se pode prolongar temporalmente nas primeiras fases de desenvolvimento do capitalismo, conforme o poder que os grupos de trabalho (*occupations*) têm para prolongar a transição modernizadora das sociedades, ao preservar algum controle coletivo sobre a organização do trabalho e do conhecimento (Krause, 1988; Stichweh, 1997). É o caso do poder herdado pelos grupos profissionais com maior estatuto social através da Universidade numa fase pré-moderna (casos da medicina e da advocacia), ou o caso do poder adquirido por alguns grupos profissionais para desenvolver projetos de profissionalização (à imagem da medicina e da advocacia), que lhes tem permitido manter ou ganhar controle sobre o seu trabalho com base em conhecimento próprio.

O problema do controle dos profissionais assalariados sobre o seu trabalho e conhecimento tem sido objeto de investigação, no quadro das abordagens neoweberianas sobre as burocracias (Perrow, 1993), particularmente durante as décadas de 1980 e 1990. Em geral, nos estudos foram identificadas oposições e conflitos entre a burocratização e a profissionalização. Reconheceu-se a existência de controles burocráticos junto dos profissionais relativos a uma maior formalização das relações de trabalho, à criação de chefias intermédias profissionais e à formação de uma elite profissional com relações privilegiadas com a Universidade. Com o assalariamento massivo das profissões com maior estatuto social, deu-se uma perda relativa de poder e prestígio social das profissões liberais e inúmeros autores não deixaram de referir a existência de formas de desprofissionalização, ou de alguma proletarianização, tomando por referência central o modelo de trabalho independente das profissões liberais ou o de uma colegialidade comunitária de inspiração artesanal (Brint, 1993; Brewer, 1996; Leicht e Fennel, 1997; Macdonald, 1995).

No quadro destas conclusões, pensamos que a contribuição de Charles Derber (1983), de inspiração marxista, é particularmente interessante. A autonomia técnica do trabalho profissional não é posta em causa

pela burocratização, porque o essencial da organização, da concepção e da execução do processo de trabalho não está subordinada à hierarquia de comando. A construção do profissional como um trabalhador independente (à imagem do artesão pré-industrial), ainda que assalariado, continua a ser válida. A autonomia do trabalho profissional apenas está em risco no plano ideológico. Em termos marxistas, pode ocorrer uma submissão formal do profissionalismo à burocracia, e não uma submissão real porque os fins e os objetivos do trabalho podem passar a estar subordinados aos planos estratégicos das organizações, enquanto a componente técnico-laboral da burocracia continua apenas dependente dos profissionais (Derber, 1983).

Esta formulação das relações entre burocracia e profissão pode ser enquadrada em outros estudos da década de 1990 que põem em evidência que o controle burocrático não tem necessariamente que assumir uma forma coerciva e direta, contra a criatividade, a subjetividade e a motivação dos trabalhadores. A burocratização pode ocorrer apenas ao nível da subjetividade e do conhecimento, ao permitir um processo socializador de integração normativa com consequências institucionais, sem que isso implique um poder externo imposto com controle direto de comportamento e obediência (Adler e Borys, 1996; Fournier, 1999; Powell, 2007).

Inspirados na contribuição de Derber, poderíamos dizer que o controle técnico do trabalho é entregue à autonomia (técnica) de trabalhadores qualificados mais experientes, que têm a responsabilidade operacional da atividade; enquanto que o controle estratégico supõe algum tipo de compromisso institucional com o poder dominante que define os fins e os objetivos organizacionais (sem excluir os conflitos de poder e a autonomia ideológica e crítica) que se baseia em conhecimento e os meios necessários para implementar as decisões que lhe estão associadas.

Os profissionais encontrar-se-iam a atuar nos dois planos (meios e fins) e, portanto, a existência de um maior controle organizacional sobre os fins do conhecimento não implica automaticamente um controle organizacional equivalente sobre os meios técnicos. No trabalho profissional, a relação meios-fins não é unívoca, dado que só pode haver procura de profissionalismo e de processos de profissionalização de trabalho quando a opção pela proletarização do trabalho – que busca apenas a eficiência com um objetivo em si mesmo – for insuficiente para garantir a eficácia organizacional. Assim, para melhor se explicar

o trabalho profissional terá que se passar a considerar a subjetividade dos profissionais: o uso que estes fazem do conhecimento possuído (dos princípios gerais abstratos de natureza científica, filosófica, política ou tecnológica) para optarem por técnicas e meios de ação variados para atingir fins também variados e o uso que fazem do mesmo conhecimento para saberem e refletirem sobre o ajustamento destes mesmos processos técnicos de ação aos resultados pretendidos pela organização.

A visão deste autor torna claro que os conhecimentos e os valores que suportam os fins/resultados e os meios/técnicas das organizações e das profissões podem deixar de ser biunívocos, potenciando a formação de conflitos abertos, quando ocorrem duas formas organizacionais extremas, a saber (Derber, 1983): (1) a dessensibilização ideológica, que levaria a subjetividade dos profissionais a desvalorizar o conhecimento próprio possuído, admitindo que a sua aplicação na ação técnica seria apenas um instrumento neutral para a realização dos fins organizacionais (nesta versão diríamos que a profissionalização seria apenas uma racionalização técnica); (2) a cooptação ideológica, que levaria a subjetividade dos profissionais a considerar que o conhecimento próprio possuído seria apenas uma forma de (des)legitimar (de modo ordeiro ou crítico) as estratégias e os fins organizacionais e, portanto, apenas um instrumento político de cumplicidade, de aliança ou de oposição ao instituído nas burocracias (nesta versão diríamos que a profissionalização seria apenas uma racionalização política).

Na interpretação que damos à contribuição de Deber, só no caso de haver instrumentalização técnica poder-se-ia falar de *proletarização ideológica* das profissões, porque o trabalho profissional passaria a ser apenas um trabalho técnico. No caso de haver cooptação ideológica dos grupos profissionais para as estratégias das organizações, poder-se-ia falar, no nosso entender, de uma forma muito particular (talvez mesmo paradoxal) de *desprofissionalização*, porque o trabalho profissional seria dissolvido no trabalho político e, portanto, a ação técnica seria determinada apenas por desígnios discursivos, gerais e abstratos, uniformizadores, ajustados à luta ideológica, sem estes serem passíveis de confronto e ajuste com os contextos de trabalho, reais da ação com os usuários e os clientes dos serviços.

Fora destes dois processos extremos – nos quais se centra a análise da conflitualidade do poder profissional com o poder burocrático – poderemos dizer que a formalização de um modelo de análise para o traba-

lho profissional e burocrático baseia-se no agir organizacional dos profissionais, no qual a estrutura e decisões organizacionais da burocratização e a subjetividade e organização técnica e cognitiva da profissionalização são vistas como um único fenômeno. Os valores/decisões e os meios/técnicas, ou as estruturas/condições e as subjetividades/cognições fazem parte do mesmo modelo de análise.

É com base nesta conclusão que poderemos subscrever a tese de que as grandes burocracias de serviços públicos até a década de 1990 nunca foram uma ameaça direta à profissionalização da organização do trabalho. O essencial do controle do trabalho e do conhecimento profissionais não chegou a ser ameaçado pelo aparelho administrativo e político do Estado Providência (Bezes e Demazière, 2011). A generalidade da investigação sobre os grupos profissionais continuou a verificar a hipótese de que na sociedade capitalista permanece e desenvolve-se um poder profissional que busca poder social por via da profissionalização, fazendo com que o grau de burocratização das organizações não possa ser conceitualizado como independente do grau de profissionalização das mesmas (Brewer, 1996).

PROFISSIONALIZAÇÃO E AÇÃO RACIONAL

Fora dos casos extremos de cooptação ou de dessensibilização ideológicas, e ainda no quadro de uma abordagem weberiana do poder profissional, é possível considerar que a burocratização do trabalho profissional não é inimiga do poder profissional. Aliás, pensar a ação racional como uma articulação entre valores e técnicas é uma visão clássica da sociologia weberiana. Como referia George Ritzer, em 1975: (1) o assalariamento cria clivagens com os médicos [e com os advogados] porque estes estiveram à parte das organizações por demasiado tempo; (2) a condição de assalariado não é estranha à maioria das profissões, referindo-se aos militares, aos acadêmicos, aos engenheiros, aos padres; (3) está errada a interpretação parsoniana da obra de Weber que entende a profissionalização como um trabalho especializado e autônomo, artesanal e/ou liberal, que resiste à burocratização (Ritzer, 1975). Acrescente-se, à lista das profissões associadas às burocracias, o trabalho de serviço social – grupo profissional que nos interessa especialmente neste artigo, como se verá mais à frente.

Ao contrário do que o profissionalismo liberal afirma – no qual a explicação do controle sobre o trabalho e conhecimento sempre foi apresentado por uma via exógena às organizações – sempre existiram proces-

tos de profissionalização por via de jogos e disputas endógenos às organizações nos quais os trabalhadores do conhecimento, enquanto profissionais assalariados, procuraram dominar e controlar o poder dentro das burocracias (Muzio e Kirkpatrick, 2011). De um ponto de vista empírico, basta que se analise com maior detalhe o papel e o peso dos *staffs* nas organizações mais competitivas das sociedades capitalistas, e que se identifiquem as organizações com maior proporção de profissionais, para que a dicotomia e a oposição entre profissões e burocracias deixem de ser problemas sociológicos relevantes (Reed, 1996).

Na perspectiva de Malcom Waters, a possibilidade de na obra de Max Weber melhor perceber a coexistência entre burocracia e profissão está nos conceitos de ação racional por valores (*value-rational action*) e de cogibilidade nas suas relações com o conceito de ação racional instrumental (*instrumentally rational action*) (Waters, 1989, 1993). A ação instrumental pretende articular meios com fins e, para isso, de modo pessoal, pode apenas ser equacionada por via da escolha dos recursos mais eficientes para os fins dados. No entanto, os fins também carecem de escolhas e, para isso, é necessário um sistema de valores que opere no nível decisor das organizações. Daí que na ação racional por valores tenha que existir crenças fortes em alguns princípios abstratos, que não dependem à partida da posse de meios e técnicas para os realizar, ainda que, *a posteriori*, necessitem deles para saber da possibilidade de concretizar ou recontextualizar essas crenças em ações que se pretendem racionais.

Na primeira, a ação racional tem a sua base técnica e especializada de racionalização da sociedade, depende de uma autoridade hierárquica de comando e opera no plano da execução das decisões tomadas (realização eficaz dos valores). Na segunda, a ação racional tem uma base legal para permitir a mesma racionalização social, depende de uma autoridade colegial e opera na formulação e legitimação da decisão (escolha dos valores prioritários ou de uma hierarquia de fins e objetivos para a organização). Ambas aparecem associadas na burocratização, daí que não tenham que estar em oposição, nem serem confundidas.

No entanto, como refere Waters (1989), a racionalização da ação pode fazer-se no quadro de “organizações monocráticas”, isto é, apenas por via do conhecimento especializado e da técnica, sem cuidar da identificação dos valores que suportam as decisões. Ou então dar-se no qua-

dro de “organizações policráticas”, nas quais os valores e os princípios abstratos (a legitimação legal de fins) para serem efetivos carecem da sua associação com as burocracias e, portanto, com o conhecimento especializado e a ação técnica. Associação que implica a valorização da autoridade colegial dos *staffs* e da assessoria à decisão estratégica, a profissionalização das hierarquias de comando ou mesmos dos trabalhadores que operam ao nível operacional e a cumplicidade dos interesses dos vários grupos profissionais com os valores e fins que definem a identidade das organizações (Brewer, 1996).

Neste quadro, profissionalização e burocratização podem reforçar-se mutuamente dado permitirem processos de racionalização da sociedade mais ajustados, entre técnica e decisão, entre valores e eficiência e entre especialização e generalização do conhecimento, a saber:

(1) burocratização sem profissionalização tenderá a limitar a racionalização da vida social (ou a desenvolver formas não racionais de ação) por falta de legitimação e conhecimento para fundamentar as decisões, levando os meios e as técnicas a transformarem-se em fins e os processos de racionalização a serem restritos apenas a razões de eficiência;

(2) profissionalização sem um forte impacto nas formas de burocratização tenderá também a limitar a racionalização da vida social (ou inscrevê-la em formas não racionais de ação), porque as decisões e os conhecimentos que possibilitam o desenvolvimento de meios técnicos eficazes ficam demasiado distantes do nível operacional ou porque a colegialidade e informalidade do poder profissional geram conservadorismo na percepção entre meios e fins (Gossetti, 2006; Adler *et al.*, 2008), restringindo-se os processos de racionalização apenas a razões legais, administrativas e impessoais.

Em síntese, o poder profissional participa ativamente no sistema de poder dominante ao estar diretamente associado às formas organizacionais de racionalização da vida social, quando não se reduz ao trabalho técnico, por dessensibilização ideológica e nem se reduz ao trabalho político, por cooptação ideológica. Saliente-se que racionalizar a vida social é condição do desenvolvimento da modernidade e, portanto, a burocracia faz parte de um esforço institucional de racionalização de um modo explícito e impessoal (Kallimikos, 2004). Na perspectiva das teorias institucionais das organizações, os grupos profissionais são um bom exemplo do quanto os processos de legitimação racional do trabalho, por via da institucionalização das burocracias, não se re-

duzem apenas às regras, às regulações e à eficiência (Powell, 2007), ainda que não nos devamos esquecer que o poder simbólico das profissões na sociedade capitalista não é equivalente ao poder de outros grupos de trabalho com menos capital escolar e menor uso de conhecimento abstrato no trabalho.

Neste quadro, estamos em presença de trabalhadores do conhecimento que sempre tiveram uma componente técnica no seu trabalho e que sempre ocuparam lugares de poder nos processos de transformação da sociedade capitalista (Bianic, 2011:306). Portanto, a interrogação, atualmente, sobre a possibilidade de um novo profissionalismo, que não se oponha às burocracias, implica em primeiro lugar querer problematizar o trabalho profissional burocrático, colocando em segundo plano a pergunta de saber se é possível desenvolver algum outro tipo de profissionalismo nas organizações burocráticas das sociedades pós-industriais (Svensson, 2006).

FORMAS ORGANIZACIONAIS DO TRABALHO PROFISSIONAL BUROCRÁTICO

É a participação das profissões na constituição e institucionalização do sistema de poder organizacional e burocrático que nos permite fundamentar o conceito de *trabalho profissional burocrático*³. Para o desenvolvimento, existem várias propostas. Uma delas, elaborada por Julia Evetts (2006, 2012), designada de profissionalismo organizacional, implica olhar com atenção para o poder legitimador do discurso organizacional que apela ao profissionalismo nas organizações e perceber o modo como os diferentes grupos de trabalho assalariado, novas e velhas profissionais, se posicionam face a ele. Outras propostas pretendem dar atenção às fortes relações que existem entre meios técnicos de ação nos diversos níveis da hierarquia de decisão e quais os assalariados ocupam nas organizações as posições intermédias, de mediação entre a decisão e a técnica, na divisão do trabalho existente (Boussard *et al.*, 2010).

Para os nossos propósitos de construir um modelo de análise com relevância empírica e sincrônica, consideramos que as contribuições de Henry Mintzberg (1979, 2008) são particularmente interessantes. Elas permitem, numa primeira interpretação, pensar a coexistência da burocratização e da profissionalização num contínuo, a saber:

(1) Num dos extremos teremos as “burocracias mecânicas”, centradas na racionalidade técnico-instrumental, com *staffs* e profissionais escassos e reduzidos a um trabalho técnico e normalmente caracterizadas como correspondendo ao ideal tipo burocrático (das organizações monocráticas) de máxima centralização da decisão e maior controle externo (C++), e conseqüente rotinização da ação por via de uma grande estandardização de processos (R+) e previsibilidade da ação através da formalização de resultados (P+) (Mintzberg, 2008).

(2) No meio do contínuo, teremos as “burocracias profissionais”, caracterizadas pela máxima descentralização decisora (C-) (decisão ao nível operacional e local como sinônimo de forte autonomia política e identificação dos profissionais com os fins da organização) e uma forte rotinização e previsibilidade (R+/P+) para encontrar entre os membros da profissão soluções consensuais e estandardizadas para problemas já conhecidos (o sistema de classificação/intervenção dos/nos problemas é usado de modo conservador) aplicáveis a diferentes casos numa lógica exclusivamente dedutiva (Mintzberg, 2008);

(3) No outro extremo do contínuo, teremos as “organizações inovadoras” (também designadas por *adhocracias*) baseadas em processos descentralizados, colegiais e multidisciplinares de decisão e controle (C-) como forma de conseguir mais facilmente formular novos problemas e gerar regularmente inovação, sendo a rotinização e a previsibilidade fracas (R-)/P) dado não poderem existir técnicas de ação e soluções pré-definidas para problemas novos (Mintzberg, 2008).

Quadro 1
Formas Organizacionais do Trabalho Profissional Burocrático

Limite: Forma 1	Forma 2	Forma 3	Forma 4	Forma 5
Organizações Inovadoras	Burocracias Intermédias	Burocracias Profissionais	Burocracias Intermédias	Burocracias Mecânicas
AV(++)/ATI(-)	AV(+)/ATI(-)	AV(+)/ATI(+)	AV(-)/ATI(+)	AV(-)/ATI(++)
C-/R-/P-	C-/R-/P-	C-/R+/P+	C+/R+/P+	C++/R+/P+
Cooptação ideológica dos profissionais	Trabalho Profissional Interdisciplinar	Trabalho Profissional Autônomo	Trabalho Profissional Hierárquico	Proletarização ideológica dos profissionais

Elaboração do autor.

O Quadro 1 permite situar cada uma das três formas organizacionais descritas com base nos conceitos que foram teoricamente desenvolvi-

dos para abordar os processos de racionalização da vida social. Assim, será nas burocracias mecânicas que o trabalho profissional está mais longe de afetar e influenciar decisões organizacionais (ação racional por valores mais fraca (AV-)) e que, ao mesmo tempo, os processos de racionalização têm um maior conteúdo técnico (ação técnica instrumental forte (ATI+)). Numa situação limite (AV-/ATI++) estas burocracias (forma 5) implicarão (usando a conceitualização de Derber) a proletarianização ideológica do trabalho profissional e a sua redução a um trabalho técnico.

Nas burocracias profissionais (forma 3), encontramos os processos de racionalização onde, em consequência da descentralização e da ação profissional ao nível operacional, existe um maior equilíbrio entre decisão baseada em valores e a ação técnica como meio para realizar fins (AV+/ATI+) e onde, portanto, o trabalho profissional burocrático aparece na sua forma mais clássica: um assalariado autônomo, tanto ideológica como tecnicamente.

Finalmente, nas organizações inovadoras (ou *adhocracias*), o trabalho profissional tem uma maior implicação na racionalização decisora (ação racional por valores forte (AV+)) e, ao mesmo tempo, os mesmos processos de racionalização têm um menor conteúdo técnico (ação técnica instrumental (ATI) mais fraca). Numa situação limite (também inspirada na abordagem de Derber), as organizações inovadoras (forma 1) implicarão a cooptação ideológica do trabalho profissional (AV++/ATI-), com o conseqüente processo de politização e, portanto, de dissolução do trabalho profissional ao haver participação direta das equipas multiprofissionais nas decisões estratégicas da organização.

Este contínuo de formas organizacionais de racionalização do trabalho profissional pode ter uma tradução na interpretação da teoria institucional apresentada por W. Richard Scott (2005). A forma organizacional 1 corresponderia ao modelo de legitimação das organizações formais que se baseia numa institucionalização hiperracionalizada das regras de controle e de regulação da ação, fechando a organização às influências normativas e culturais do ambiente social envolvente e separando estas dimensões da atividade das estruturas formais reguladoras. Do nosso ponto de vista, trata-se de legitimar a ordem organizacional através da hegemonia das regras, deixando as normas e o conhecimento na invisibilidade da informalidade organizacional. Ao inverso, na forma organizacional 5, trata-se de legitimar a ordem organiza-

cional através da hegemonia do conhecimento, deixando na invisibilidade da informalidade organizacional as normas e as regulações fazendo parecer que nas organizações inovadoras não existiriam preocupações técnicas estritas e que estas, do ponto de vista simbólico, teriam uma total isomorfismo com o ambiente social envolvente. Finalmente, na forma organizacional 3, ter-se-ia um maior equilíbrio entre os três pilares da legitimação da ordem organizacional referidos por Scott (regra, norma e conhecimento), condição que, como vimos anteriormente, é essencial para se poder verificar a coexistência da profissionalização com burocratização, isto é, a institucionalização do poder profissional nas organizações formais. Este poder, na decorrência desta interpretação da teoria institucional, implica que o maior isomorfismo social destas organizações com o ambiente social esteja associado à institucionalização de relações desiguais e assimétricas entre profissionais e os destinatários dos seus serviços, dado que – como vimos pela forma como os problemas estão normalizados em sistemas de classificação pré-definidos – as trocas com o exterior subordinam-se às normas do conhecimento profissional.

O Quadro 1 admite a hipótese de existirem formas organizacionais intermediárias (formas 2 e 4), entre as mecânicas e as profissionais e entre as inovadoras e as profissionais, que também seriam compatíveis com o trabalho profissional nas organizações formais. De uma forma muito geral, poder-se-ia dizer que as formas intermediárias visariam combater a rigidez interna das regulações da forma 5, o conservadorismo das normas da forma 3 e a formatação ideológica do conhecimento da forma 1, através de uma maior adaptabilidade dos processos de profissionalização (internos, de controle e decisão, e externos de rotinização e previsibilidade), limitando as desvantagens internas das burocracias mecânicas e das *adhocracias* e as desvantagens externas das burocracias profissionais.

Para este efeito, voltamos a encontrar em Mintzberg, nas comparações interorganizações que desenvolve, outros exemplos de formas organizacionais que caracterizariam de um modo mais complexo a coexistência da burocratização com a profissionalização, sem limitar esta relação apenas às burocracias profissionais típicas. Assim, para manter uma grande procura de eficiência técnica e ao mesmo tempo evitar as desvantagens da excessiva centralização decisora das organizações mecânicas (C++), são descritas as “burocracias divisionárias”: descentralização de algumas dimensões decisoras, aproximando-as do nível

operacional e criando unidades autônomas com alguma capacidade estratégica ao nível intermediário da hierarquia e com uma consequente menor formalização de processos técnicos (Mintzberg, 2008). De um ponto de vista institucional, tenderiam a ser organizações que legitimam o trabalho profissional por uma maior associação entre regras e normas, sem que a dimensão cognitiva e cultural, ligada à inovação, seja considerada.

Para manter o essencial da capacidade para gerar inovação sem que se corram demasiados riscos de falta de eficiência (R-/P-), são descritas as “organizações empreendedoras”: um compromisso entre ação racional e autoridade carismática com o objetivo de preservar alguma centralização decisora em organizações de menor escala (procurando-se um poder pessoal forte como forma de legitimar decisões novas) sem que isso iniba a inovação para se conseguir adaptabilidade à diversidade de mercados e de públicos, com a necessária menor estandardização e formalização dos processos técnicos (Mintzberg, 2008). Neste caso, de um ponto de vista institucional, as organizações legitimariam o trabalho profissional por uma maior associação entre as normas e inovação, sem que a dimensão reguladora, ligada ao controle formal, tendencialmente centralizado, ganhe relevo.

Nas “burocracias divisionárias” (que se aproximariam da forma 4 do Quadro 1), parece que a profissionalização do trabalho tenderá a confundir-se com a hierarquia intermediária das organizações e/ou os *staffs* organizacionais terão relações mais regulares com as chefias intermediárias. Assim, provavelmente, estaremos falando de um *trabalho profissional hierárquico* que, como vimos anteriormente, é referido na bibliografia como correspondendo a profissões que quase sempre foram assalariadas ou que, entretanto, o foram mais recentemente no contexto histórico de desenvolvimento do Estado Providência. Daqui decorre a hipótese de a antiguidade do assalariamento de uma profissão poder ter influência na conceitualização do trabalho profissional burocrático. Repare-se que, em comparação com as burocracias profissionais, a forma 4 do trabalho profissional burocrático não limita o poder da hierarquia e, portanto, a componente decisora do processo de trabalho não está descentralizada e autonomizada no nível operacional. Assim, fica claro que o trabalho profissional autônomo e o trabalho profissional hierárquico ocorrem, respectiva e aproximadamente, no quadro das formas organizacionais 3 e 4 do Quadro 1. De salientar, portanto, que a variável relativa à posição que os profissionais ocupam

na hierarquia organizacional é, por hipótese, um fenômeno que pode influenciar diretamente a conceitualização do trabalho profissional burocrático.

As organizações empreendedoras, também referidas por Mintzberg, não parecem ter uma relação tão direta com a forma 2 de organização do trabalho profissional burocrático indicada no Quadro 1. Embora, como ocorre nas organizações inovadoras, se procure manter relações de horizontalidade e de colegialidade entre os profissionais, capazes de ultrapassar o conservadorismo do sistema de classificação disciplinar dos problemas existente nas burocracias profissionais – na medida em que as fronteiras disciplinares existentes nas equipes de trabalho tendem a ser desvalorizadas – como forma mais adequada de se poder criar inovação ao nível operacional para adaptar produtos ou serviços às especificidades de mercados e públicos.

O fato de nestas organizações, geralmente de pequena escala, se procurar ganhar maior capacidade estratégica através de alguma autoridade carismática, poderá levar a duvidar de que os processos decisores permaneçam descentralizados (C-), ou pelo menos levar a não esquecer que a dimensão dos recursos das organizações é uma variável que pode influenciar, por hipótese, de modo direto a configuração do controle externo sobre o trabalho profissional burocrático. No caso de esquecermos esta componente carismática, diríamos que as organizações intermediárias, entre as burocracias profissionais e as organizações inovadoras, corresponderiam a processos de *profissionalização interdisciplinar*, onde os profissionais continuam a decidir e a atuar no plano operacional, sem a intervenção de uma hierarquia de comando (como acontece nas burocracias profissionais) e sem correrem o risco serem cooptados ideologicamente pela direção da organização (como admitimos tender a acontecer nas organizações inovadoras).

Em síntese, as contribuições de Mintzberg permitem-nos chegar à conceitualização de três formas organizacionais (formas 2, 3 e 4 do Quadro 1) compatíveis com o desenvolvimento do trabalho profissional burocrático. Como é referido no Quadro 1, a cada uma destas três formas organizacionais corresponderiam diferentes modalidades de trabalho profissional burocrático, a saber: trabalho profissional hierárquico (TPH), trabalho profissional autônomo (TPA) e trabalho profissional interdisciplinar (TPI).

A ADAPTAÇÃO INSTITUCIONAL DAS PÓS-BUROCRACIAS

Desde meados da década de 1990 que a procura de maior flexibilidade nos setores administrativos das organizações, nas organizações de investigação e nas organizações de prestação de serviços tem um nome: organizações pós-burocráticas (Heckscher, 1994; Johnson *et al.*, 2009). Esta nova categorização visaria legitimar formas organizacionais menos centralizadas, menos estandardizadas e menos formais, com menos níveis hierárquicos e com maior autonomia e responsabilidade para os trabalhadores assalariados (Thompson e Alvesson, 2005; Hodgson, 2004).

Com este novo conceito, pretendeu-se construir um novo paradigma organizacional que – suportado pelas novas tecnologias informacionais disponíveis (Castells, 2000) – pudesse explicar as mudanças institucionais nas burocracias nas atuais sociedades reflexivas e pós-industriais (Palmer *et al.*, 2007). Assim, o que parece estar a descreve-se é a transformação das burocracias em algo que consideraríamos como equivalente à forma organizacional 4, apresentada no Quadro 1. De fato, é neste formato que encontramos o trabalho colegial que reduz o peso da hierarquia (sem a negar) e a autonomia do trabalho interdisciplinar que valoriza a informalidade (sem negar a importância de técnicas de ação eficientes).

Como refere Paul du Gay (2005), hoje pode-se dizer que as formas organizacionais pós-burocráticas são essencialmente uma metáfora e uma retórica discursiva: não são um modo de agir organizacional alternativo ou uma nova realidade organizacional. Suportadas pela nova tecnologia informacional, as novas formas organizacionais não visam anular o controle central, nem anular a hierarquia e, portanto, será apressado dizer que elas anunciam o fim das burocracias. Têm em vista procurar conjugar diversidade com centralização estratégica, de um modo que já não parece ser compatível com os modelos das burocracias profissionais e das burocracias divisionárias já descritas.

Como lembrou recentemente Paul Adler (2012), a análise das burocracias, quando contempla a experiência vivencial dos trabalhadores nas organizações, revela-se ambígua e contraditória. As burocracias sempre encontraram formas de poderem estimular atitudes e percepções nos assalariados que são, em parte, mistificadoras da realidade quotidiana do trabalho ao institucionalizar, por exemplo, a separação (*decoupling*) entre estruturas formais e atividades desenvolvendo mitos

e cerimônias que asseguram a legitimação das organizações (Meyer e Rowan, 1977). Também Richard Sennet, quando se refere às grandes burocracias públicas do Estado Providência identifica a ambiguidade e a mistura de atitudes dos trabalhadores nestas organizações: entre a desafetação e o compromisso, porque, apesar de existir impessoalidade nas relações, cada trabalhador não deixa de reconhecer a contribuição pessoal que o liga às formas institucionais da sociedade industrial (Sennett, 2006).

Nas burocracias profissionais, referidas por Mintzberg, encontramos esta componente subjetiva e ambígua. Vejamos: (1) o problema do controle efetivo da execução por uma hierarquia não se coloca porque ele é exercido à distância através de um sistema abstrato de conhecimento que classifica/diagnostica os problemas; (2) este sistema de conhecimento foi interiorizado por um processo de socialização prolongado no quadro de relações colegiais e na dependência do sistema de produção de conhecimento acadêmico (Brante, 2010). À superfície, há conservadorismo, uma aparente estabilidade de problemas e de soluções, mas num olhar mais aprofundado a respeito da burocracia profissional, pode-se ver que tudo está a mudar continuamente, por pequenos ajustamentos, de modo lento e tácito, por meio de relações colegiais e interpessoais. Os profissionais ao mesmo tempo que usam conhecimento para resolver problemas pré-definidos têm todo o poder para agir discricionariamente e para atuar de modo consensual nas zonas de incerteza dos sistemas de classificação e diagnóstico (Mintzberg, 2008).

Em síntese, quando se toma por objeto o agir organizacional dos profissionais nas burocracias, o que se descreve não é maior ou menor ausência de controle hierárquico sobre o trabalho profissional. É antes a existência de diferentes modalidades de controle, sendo que, algumas destas modalidades, não passam pelo controle direto, pela coerção de processos e pela verticalidade piramidal e central.

As burocracias profissionais desenvolvem-se numa sociedade que tem por base, como refere François Dubet (2002), um *programa institucional*, no qual as organizações públicas têm um papel socializador e uniformizador, garantindo uma integração social controlada à distância: os profissionais identificam-se com as missões gerais disciplinadoras das organizações (elas são por definição instituições sociais), porque essas missões são assumidas implicitamente nos processos socializadores

dos profissionais (Mintzberg, 2008), para que estes se tornem os seus principais agentes. Há, assim, uma relativa cooptação política e ideológica dos profissionais para as missões (disciplinadoras) das organizações – que permite perceber, como vimos atrás, o quanto os profissionais são parte de um sistema de poder dominante – mas que se apresenta de um modo tácito, porque não carece de uma definição explícita de estratégias.

Em consequência, é sabido que no quadro desta sociedade institucionalizada e massificada, o poder desigual dos profissionais face aos leigos não é questionado e, portanto, o poder discricionário não é suspeito de poder envolver prepotências e abusos sobre os usuários, os clientes e os cidadãos. O conhecimento e a autonomia que alicerçam a identidade dos profissionais são garantidas com base numa confiança institucional abstrata, num sistema de papéis e estatutos sociais, que não dependem do contexto social nem implicam incerteza no uso do conhecimento (Schon, 1983; Luzio, 2006).

O CONTROLE E A FLEXIBILIDADE DAS NEOBUROCRACIAS

Com o fim das instituições modernas socializadoras, o programa institucional é substituído por um programa organizacional, no qual os atores sociais são envolvidos em lógicas de ação múltiplas e em que o controle é feito por mediações baseadas em *expertises* cognitivas e técnicas e num discurso de responsabilidade e autonomia individual no contexto de trabalho (Bezès *et al.*, 2005; Dubet, 1994). Os efeitos do uso do conhecimento passam a ser incertos e as relações de confiança entre profissionais e cidadãos têm que se desenvolver em novos termos (Schon, 1983; Evetts, 2006; Pfadenhauer, 2006). Nos termos da interpretação de Richard Scott da teoria neoinstitucional das organizações, os processos de legitimação tornam-se plurais e fragmentados, fazendo-se o uso de normas, regras e conhecimentos de um modo desalinhado, sem que estes tenham que seguir uma lógica integrada de cima para baixo (*top-down*). Os processos de controle e socialização organizacionais tendem a ter uma natureza mais fluída e contextual e, portanto, na institucionalização das formas organizacionais passa a emergir uma lógica ascendente, de baixo para cima (*bottom-up*) (Scott, 2005). Para este efeito, o conceito de cultura organizacional ganha especial interesse, dado que se passa a enfatizar o modo como se institucionalizam, simbólica e culturalmente, as novas formas organizacionais face

à reatualização de regras e à reinterpretação de normas segundo lógicas ascendentes (Zilber, 2012).

É neste contexto histórico e social que se têm desenvolvido as NPM (Bezes *et al.*, 2011). Com elas, passa a ser necessário haver um agir organizacional que explicita os objetivos das políticas públicas – tanto nas organizações mais recentes do Estado Providência como nas instituições mais antigas do Estado liberal (municipalidades, escolas, hospitais, universidades, serviços sociais, famílias, polícias, prisões, exército, tribunais etc.) – para que os fins gerais e abstratos das instituições públicas (antes assumidas como missões implícitas das instituições modernas e agora apresentados como projetos plurais e identitários) possam ser transformados em atividades e estratégias de ação.

Dito em outros termos, com o fim das instituições disciplinadoras, da confiança institucional nos profissionais e com a disponibilização de uma tecnologia informacional para a prestação de serviços, passa a ser necessário e possível, para o desenvolvimento das políticas públicas, a existência de um *Estado Central Estratégico* (Bezes, 2005). Um Estado capaz de explicitar os fins das organizações públicas, para depois melhor poder controlar à distância o desenvolvimento de culturas e estratégias organizacionais diversas (supostamente mais atentas à diversidade cultural dos cidadãos) e garantir a prestação pública de contas sobre os resultados obtidos (supostamente uma forma mais eficiente de uso dos recursos públicos com origem nos contribuintes).

Adicionalmente, como este controle não obriga à coerção direta da ação e como aparentemente pretende tornar as políticas públicas mais efetivas, a implementação das NPM não carece de uma hierarquia vertical integrada, podendo ser implementada numa rede de organizações e de equipas multidisciplinares fora do setor público. Assim, os profissionais que trabalham nestas redes de equipas ficam mais expostos às pressões do mercado, porque uma parte importante dos serviços sociais públicos são contratualizados com organizações privadas ou com organizações não lucrativas, ambas tuteladas fortemente pelo Estado estratégico e também bastante dependentes da profissionalização dos trabalhadores e do uso de conhecimento para agir (Paulsen, 2006; Slyke, 2002). Portugal não é exceção a esta orientação geral das NPM. Desde o início da década de 1990, há um crescente assalariamento e profissionalização do trabalho no terceiro setor de serviços sociais, por via de parcerias com o Estado e um maior crescimento da prestação

de trabalho de serviço social junto de grupos sociais excluídos ou em risco de exclusão social⁴.

Para melhor entender esta outra forma organizacional, importa que os muito comuns preconceitos antiburocráticos não nos impeçam de perceber que estamos perante uma nova fase de desenvolvimento do capitalismo – a sociedade pós-industrial e do conhecimento – nas quais as novas organizações das NPM assumem em parte algumas semelhanças com as formas pós-burocráticas (especialmente aquelas que já vigoravam no setor privado), embora agora, já não se trate apenas de combater a rigidez institucional, o conservadorismo no uso do conhecimento e o excesso de disciplinamento e formalismo, típica da crítica ao capitalismo burocrático e industrial (Sennet, 2006).

Estamos nos referindo a uma nova reconfiguração dos processos de burocratização, designados como *neoburocracias* (Farell e Morris, 2003), que para além de diminuírem a dimensão e a verticalidade das burocracias e promoverem o trabalho de equipe, como acontece com as formas pós-burocráticas, têm outras implicações, a saber: (1) a autonomia técnica e ideológica dos profissionais passa a ser objeto de contínuas negociações e disputas no quadro de uma experiência organizacional potencialmente múltipla (como já acontecia no setor privado com os engenheiros e os quadros [*les cadres*]; cf. Rodrigues, 1999 e Bouffartigue, 2001); (2) a discricionariedade profissional passa a ter uma relação mais estreita com o conhecimento (uma discricionariedade que se distingue do conceito de autonomia porque é de cunho essencialmente cognitivo (Evetts 2002; Molander e Grimen, 2010), pois se procura principalmente a flexibilidade dos processos técnicos (como aliás já se procurava no setor privado) e uma maior horizontalidade e informalidade no desenvolvimento da confiança com os usuários, clientes e os cidadãos. Para designar a especificidade do trabalho profissional burocrático que se desenvolve nas neoburocracias, passaremos a referir a existência de um *trabalho profissional flexível* (TPF).

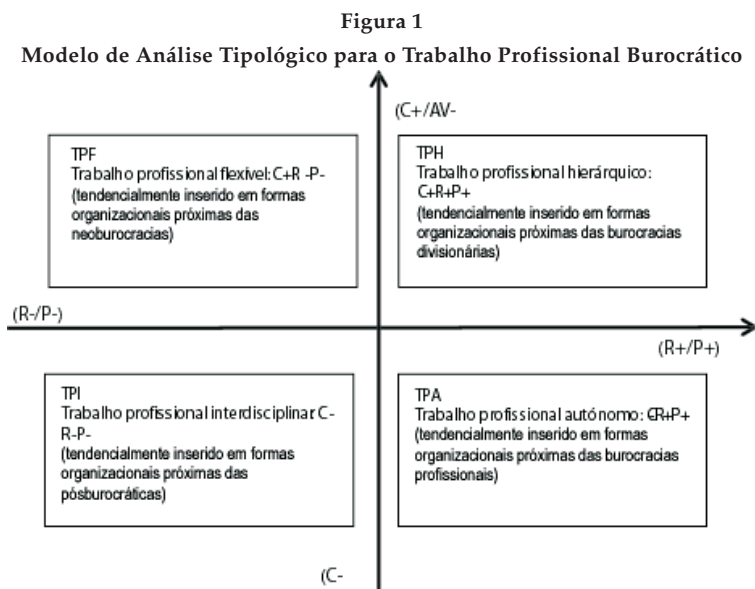
Tomando por referência o Quadro 1, diríamos que o TPF diferencia-se do TPA das organizações profissionais, porque retoma a centralização parcial dos processos de decisão estratégica das organizações divisionárias (C+). No entanto, não se trata de um TPH, porque a desejada discricionariedade ocorre ao nível operacional e técnico e não ao nível das hierarquias intermediárias: pretende-se uma procura de inovação técnica que permita às organizações adaptarem-se à diversidade dos

cidadãos ou à especificidade dos mercados. Portanto, que aproxime as formas organizacionais do TPF das organizações empreendedoras, definidas por Minzberg, nas quais alguma centralização decisora está associada ao enfraquecimento dos procedimentos rotineiros e estandarizados e dos resultados formalizados e previsíveis (R- / P) para garantir alguma inovação.

FORMAS ORGANIZACIONAIS DO TRABALHO SOCIAL NAS ORGANIZAÇÕES NÃO LUCRATIVAS (ONL) DE SERVIÇOS SOCIAIS

A Figura 1 concretiza o modelo de análise que procuramos fundamentar ao longo deste texto. Identifica os quatro tipos de trabalho profissional burocrático já descritos em associação com as formas organizacionais também já identificadas. Como se pode ver, a figura organiza a tipologia a partir de dois eixos:

– o eixo vertical é o da legitimação estratégica das escolhas com base em princípios e valores abstratos, relacionada com a ação racional por valores (AV), compatível com um grau maior ou menor de participação nos processos centralizados de decisão (AV+ / AV-) e o conseqüente maior ou menor controle externo sobre o trabalho pelo topo da organização (C+ ou C-);



Elaboração do autor.

– o eixo horizontal é o dos processos de trabalho, com rotinas de procedimentos mais ou menos estandardizadas (R+ ou R-), com uma previsibilidade de resultados mais ou menos formalizada (P+ ou P-) e uma legitimação da eficácia das escolhas com base em argumentos cognitivos e técnicos relacionados com a ação racional técnico-instrumental (ATI).

Em síntese, numa primeira abordagem, muito abstrata, a nossa principal hipótese é a de que existem, em geral, quatro tipos de trabalho profissional burocrático: hierárquico, autônomo, flexível e interdisciplinar. Essa tipologia carece, no entanto, de especificações conforme a diversidade de formas organizacionais de cada setor de atividade em que existe, de modo massificado e continuado, o assalariado do trabalho profissional.

No âmbito do projeto de investigação SARTPRO, iniciamos a aplicação deste modelo de análise ao terceiro setor. A aplicação apresentou algumas dificuldades adicionais, porque este setor é muito heterogêneo, tem múltiplas delimitações e definições, e, portanto, não existe um consenso científico sobre a sua especificidade social (Salomon e Anheier, 1997, 1998; Evers, 1995; Evers e Laville, 2004; Ferreira, 2009). Para contornar estas dificuldades, delimitamos a aplicação do modelo apenas ao âmbito restrito das organizações não lucrativas (ONL) deste setor que são parceiras do desenvolvimento de serviços sociais do Estado Providência. Trata-se, assim, de entender a coexistência das diversas modalidades de profissionalização do trabalho de serviço social com as formas organizacionais burocráticas das ONL de serviços sociais.

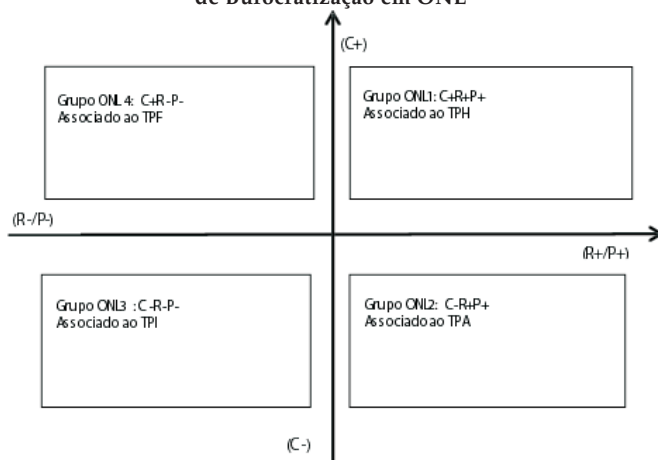
Para podermos entrar melhor no pormenor das relações entre profissionalização e burocratização neste setor, teria sido muito útil existirem em Portugal estatísticas oficiais, específicas e regulares sobre o setor. Mas tal não ocorre, e ao mesmo tempo, os estudos empíricos realizados sobre o setor só começaram a se desenvolver nos últimos 15 anos. Contudo, os estudos quantitativos (Franco *et al.*, 2008; Salomon *et al.*, 2012; Quintão, 2011; Carvalho, 2010), qualitativos e históricos disponíveis permitem descrever um universo plural de organizações que parecem ter lógicas distintas de desenvolvimento sócio-organizacional (Ribeiro e Marques, 2002; Lopes, 2000; Hespanha, 2000; Monteiro, 2004; Ferreira, 2006; Albuquerque, 2010; Pereira, 2008).

Com base em algumas das conclusões destes estudos, colocamos a hipótese de as diferentes dinâmicas sócio-organizacionais das ONL de serviços sociais poderem ser organizadas numa tipologia que tem por base a mesma lógica de raciocínio que nos permitiu chegar ao modelo de análise apresentado para o trabalho profissional burocrático. Assim, retomando os dois eixos da Figura 1, poderemos dizer que:

- o eixo vertical, ligado aos valores e às decisões de natureza estratégica e política (C e AV), estará relacionado com maior ou menor implicação de cada ONL nas finalidades e orientações das políticas sociais do Estado e dos poderes públicos;
- o eixo horizontal, ligado à intervenção social e às técnicas de ação desenvolvidas (R e P), estará relacionado com maior ou menor envolvimento de cada ONL com as comunidades locais.

Estes dois eixos de análise permitem-nos chegar à tipologia apresentada na Figura 2. Existe um primeiro grupo de organizações (ONL 1) que funcionam na dependência da Igreja Católica e que têm uma forte presença institucional na sociedade portuguesa. Esta forte presença decorre da sua antiguidade (organizações institucionalizadas no final do século XV), de uma grande dispersão por todo o território e de uma grande diversidade de serviços prestados. Historicamente sempre foram importantes parceiros do Estado nas atividades de prestação de

Figura 2
Tipologia das Modalidades de Coexistência dos Processos de Profissionalização e de Burocratização em ONL



Elaboração do autor.

serviços sociais e, por isso, estas organizações nunca deixaram de ser um instrumento de influência moral e ideológica da Igreja Católica. Dada a tradição histórica e institucional, tendem a ser organizações com uma forte estrutura vertical de decisão. A prestação do serviço social é desenvolvida apenas numa lógica assistencial, enquanto veículo instrumental de realização dos objetivos políticos do Estado, a que a Igreja se associa de modo passivo, sem qualquer propósito de diversificação de processos de trabalho ou de protagonismo político autônomo. Todavia, com a modernização e liberação econômica e política de Portugal, a partir do final da década de 1970, a ação técnica dos profissionais tende a se afastar dos valores religiosos e da abordagem assistencialista, adotando uma abordagem baseada no conhecimento das ciências sociais e dos direitos de cidadania. A verticalização decisora e a dissociação entre valores e ação técnica tenderão a fazer com que estas organizações se aproximem das burocracias divisionárias e de uma legitimação da ação com base em regras e controles diretos e centralizados (quadrante 1 da Figura 2: C+R+P+). De acordo com as hipóteses colocadas, este quadro organizacional irá estimular o desenvolvimento do trabalho profissional hierárquico (TPH).

Existe um segundo grupo de organizações – também com escala nacional (às vezes com ligações internacionais), mas de natureza inteiramente secular (grupo ONL 2) – que associa a prestação de serviços sociais especializados (realizados por profissionais em parceria com o Estado) à defesa e desenvolvimento de direitos sociais e políticos específicos de cidadãos e de territórios (grupos de pessoas com SIDA/HIDS; grupos de pessoas com deficiências mentais; grupos de pessoas dependentes de substâncias tóxicas; pessoas vítimas de violência doméstica; comunidades do interior rural etc.). Neste contexto, a ação técnica dos profissionais está diretamente relacionada ao trabalho operacional de atendimento às pessoas, no quadro de processos técnicos de especialização bem definidos e adequadamente formalizados, dado estarem comprometidos com valores e fins explícitos. Os fins organizacionais de natureza política estão bem articuladas com a ação técnica dos profissionais, não carecendo por isso de um controle direto centralizado dado existir uma grande especialização sobre os grupos de cidadãos a atender e conseqüentemente uma legitimação da ação com base numa grande prevalência das normas de trabalho profissional em função da existência de uma pré-definição dos problemas sociais, tal como tende a ocorrer nas burocracias profissionais (quadrante 2 da Figura 2: C-R+P+); forma organizacional que, como vimos,

por hipótese, potencia o desenvolvimento do trabalho profissional autônomo (TPA).

Comparativamente, estes dois tipos descritos de ONL tendem a ser equivalentes na dimensão (grande e médias organizações) e no fato dos processos técnicos serem tendencialmente pouco adaptáveis aos contextos locais de heterogeneidade dos cidadãos, dos mercados e dos territórios. Afastam-se nos seus fins (religiosos e ideológicos ou seculares e políticos) e no grau de profissionalização dos serviços: os serviços sociais muito diversificados das organizações com ligações a instituições religiosas podem implicar profissionais com um perfil de trabalho mais polivalente, que se desdobra por mais serviços e mais problemas sociais; os serviços sociais das organizações seculares podem implicar um perfil de trabalho mais monovalente, em virtude de estarem mais concentrados em alguns serviços e problemas sociais.

Temos ainda um terceiro e um quarto grupo de organizações. Têm em comum a sua natureza secular e o fato de estarem especialmente vocacionadas para atividades ao nível local e intermunicipal. São organizações em que os profissionais (ao contrário dos dois primeiros grupos) desenvolvem processos técnicos de trabalho que potencialmente revelam maior capacidade de adaptação aos contextos locais de heterogeneidade dos cidadãos, dos mercados e dos territórios, e onde, portanto, a legitimação da ação pode depender mais dos conhecimentos possuídos. Em consequência, são organizações menores (do que as dos dois primeiros grupos) e conseguem mais facilmente articular a prestação de serviços sociais com atividades de desenvolvimento comunitário. Esta articulação pode levar a potenciar a flexibilização das políticas ou a inovação social, através de procedimentos menos rotinizados e estandardizados e resultados menos previsíveis e formalizados (R-/P-).

Uma parte destas organizações (grupo ONL 4) tem uma vinculação muito forte às estratégias políticas e financeiras dos municípios, podendo ser, por isso, instrumentalizada ou, pelo menos, ser decisionalmente dependente dos poderes públicos locais (C+). Ao contrário, uma outra parte destas organizações (grupo ONL 3) procura ativamente desenvolver múltiplas parcerias com poderes públicos e privados, evitando ficar subordinada às estratégias políticas de outros (C-). No grupo 4 podemos encontrar formas organizacionais que estimulam um trabalho profissional burocrático flexível (quadrante 4 da Figura

2:C+R-P-) e no grupo 3 poderemos encontrar formas organizacionais que estimulam um trabalho profissional burocrático interdisciplinar (quadrante 3 da Figura 2: C-R-P-).

Em suma, para a aplicação do modelo de análise ao trabalho social, admitimos como hipótese, que estas quatro lógicas sócio-organizacionais das ONL possam ser enquadradas pelos mesmos princípios e critérios teóricos que usamos para definir e delimitar o agir organizacional dos profissionais da tipologia da Figura 1.

No entanto, esta hipótese de isomorfismo entre as condições de trabalho profissional e as formas de institucionalização dos serviços sociais deve ser usada com precaução, porque os dois planos de análise, presentes nas Figuras 1 e 2, não são totalmente equivalentes. Na Figura 1, temos um modelo geral e abstrato de análise que pode ser potencialmente aplicado a qualquer profissional em qualquer setor de atividade. Na Figura 2, temos organizações reais do terceiro setor com serviços muito diversificados e com uma espessura e um conteúdo social muito particulares. Assim, não deverá ser excluída a possibilidade (dentro de certos limites a investigar) de em uma mesma ONL existirem diferentes formas organizacionais e diferentes tipos de trabalho profissional burocrático e de que a mesma forma organizacional contenha tipos diversificados de trabalho profissional (ainda que a investigação possa verificar que uns possam ser mais prováveis que outros).

CONCLUSÃO

A lógica de organização do trabalho profissional assalariado não tem que ser incompatível com as lógicas plurais das burocracias organizacionais. Para validar esta hipótese, será necessário conceitualizar a existência de um trabalho profissional burocrático, admitindo que a racionalização técnico-instrumental da burocratização pode ser articulada com a racionalização da ação social por valores, que pode estar contida nas comunidades e nas relações colegiais entre profissionais. Tal hipótese pressupõe que as estruturas e a gestão das burocracias sejam analisadas sempre na sua associação com a subjetividade e com o agir das profissões em contexto organizacional. Ou inversamente, que a prática e a subjetividade dos profissionais sejam analisadas por referência às dinâmicas plurais de transformação das burocracias e não por referência a modelos que sejam exteriores à gestão em contexto de ação e à história das organizações.

Historicamente nas burocracias públicas sempre houve uma tensão entre as políticas, as decisões e os recursos orientados para o interesse público e geral – orientados para os cidadãos e prescritos pelos Estados democráticos e liberais ou pela ideologia do profissionalismo – e os interesses de grupo e de curto prazo que suportam e participam nas alianças de poder das organizações burocráticas ou os constrangimentos e contextos sociais situados que limitam os meios e recursos para a atividade profissional. Os processos de profissionalização dos assalariados só podem ocorrer no quadro de estratégias e valores organizacionais que não sejam totalmente divorciados (das instituições ou dos instrumentos de regulação) das políticas públicas orientadas para os cidadãos e para o interesse geral da sociedade e, conseqüentemente, têm que assegurar uma componente técnica na organização do trabalho para garantir a efetividade dessas políticas.

As formas e modalidades de controle externo de resultados e de centralização das decisões e as formas e modalidades de standardização e de previsão dos processos do trabalho nas burocracias são hoje muito variáveis e podem coexistir para um mesmo contexto burocrático. Em conseqüência, o trabalho profissional burocrático pode, por hipótese, assumir quatro diferentes modalidades, conforme o grau de variação das dimensões organizacionais de centralização, controle, rotina e previsibilidade:

(1) Um maior controle direto e centralização das decisões tenderá a implicar dinâmicas organizacionais que privilegiam a eficiência (mais standardização e formalização). A profissionalização do trabalho tenderá a ocorrer de uma forma mais limitada e pouco dispersa na burocracia, concentrando-se nos mais nos lugares intermediários da hierarquia e na assessoria à decisão estratégica (trabalho profissional hierárquico).

(2) Uma descentralização das decisões com um controle à distância do agir profissional tenderá a implicar dinâmicas organizacionais que articulam mais facilmente políticas e valores com técnica e recursos, a concentrar a profissionalização no nível operacional da organização e a ter graus elevados de rotinização e formalização do trabalho (trabalho profissional autônomo).

(3) Uma centralização parcial das decisões e do controle à distância tenderá a implicar dinâmicas organizacionais que privilegiam a eficácia por via da dispersão da profissionalização do trabalho por várias

funções das burocracias com o objetivo de ganhar eficiência pela máxima adaptabilidade de decisões, processos e recursos às contingências e contextos de discricionariedade do agir profissional (trabalho profissional flexível).

(4) Uma descentralização das decisões com algum controle à distância do agir profissional tenderá a implicar dinâmicas organizacionais que privilegiam a eficácia e a horizontalidade dos poderes e dos processos por via do trabalho multidisciplinar e em rede com o objetivo de produzir e difundir inovação como condição para melhor fundamentar a reformulação local de políticas, valores e recursos, mesmo com risco de alguma falta de eficiência (trabalho profissional interdisciplinar).

Neste quadro de formas e dinâmicas organizacionais o trabalho profissional burocrático deverá ser analisado com base na ação e na subjetividade dos profissionais por referência à variação dos princípios e critérios que definem as organizações burocráticas no setor de trabalho de serviço social, tal como apresentamos no modelo de análise. A agência profissional pressupõe a coexistência e interdependência de estruturas formais, de processos de legitimação institucional e de atividades situadas em contexto. Assim, as quatro modalidades de organização do trabalho profissional burocrático dependem de como os profissionais se posicionam face às organizações, a saber:

(1) O trabalho profissional hierárquico ocorre quando os profissionais percebem um controle político e um sistema de valores e conhecimentos forte e explícito, associado a uma procura de especialização do trabalho para potenciar a eficiência com controle externo, mas sempre limitado, de processos e resultados;

(2) O trabalho profissional autônomo ocorre quando os profissionais percebem um controle político central pouco forte e um sistema de valores e conhecimentos consolidado e implícito, associado a uma procura de especialização para potenciar a eficiência com controle à distância de processos e resultados;

(3) O trabalho profissional flexível ocorre quando os profissionais percebem um controle político central forte e um sistema de valores e conhecimentos permeável ao ambiente local, associado a uma procura de especialização do trabalho para potenciar a eficácia com controle limitado e à distância de processos e resultados;

(4) o trabalho profissional interdisciplinar ocorre quando os profissionais percebem um controle político central pouco forte e um sistema de valores e conhecimentos permeável ao ambiente local, associado a uma procura de especialização do trabalho para potenciar a eficácia sem implicar controle externo de processos e resultados.

Profissionalização e burocratização coexistem e têm um desenvolvimento paralelo e interdependente; com tensões e disputas mas também com institucionalizações e atividades comuns. Pensamos que, com base no modelo de análise apresentado, poderão ser desenvolvidos estudos empíricos e inquéritos específicos ao agir organizacional dos profissionais e poderão ser verificadas as hipóteses colocadas⁵, ajudando a esclarecer a complexidade desta problemática.

(Recebido para publicação em dezembro de 2012)

(Reapresentado em julho de 2013)

(Aprovado para publicação em setembro de 2013)

NOTAS

1. SARTPRO: Saberes, Autonomias e Reflexividade no Trabalho Profissional no Terceiro Sector. Projeto concebido em 2008 como proposta de pesquisa, submetido ao financiamento da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) em Portugal, aprovado em 2009, realizado entre 2010 e 2013. Consiste numa parceria de investigação científica entre três centros de pesquisa – CIIE da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto (Telmo H. Caria, Margarida Silva, Berta Granja e Fernando Pereira), CICS do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho (Ana Paula Marques) e do CETRAD da Escola de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (Isabel Costa e Armando Loureiro). A esta parceria está associada a Universidade Federal da Bahia no Brasil, através da professora Vera Fartes. Tem também como consultoras externas a professora Julia Evetts da Universidade de Nottingham e a professora Susana Durão do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
2. O objetivo de Derber é o de criticar o profissionalismo como ideologia das profissões, contestando, implicitamente, a possibilidade dos processos de profissionalização nas organizações poderem preservar a componente ética do conhecimento e um sistema de valores específico e autónomo. Como o nosso objetivo neste trabalho não é a discussão do profissionalismo, não iremos desenvolver este tópico.
3. Em trabalhos anteriores de investigação, também usamos o conceito de trabalho técnico-intelectual quando quisemos salientar a dimensão técnica do trabalho profissional nas organizações na sua associação com o uso de conhecimento abstrato (Caria, 2005).
4. Para se entender, em detalhe, a evolução destas parcerias, no que se refere às políticas sociais, consultar outros documentos e trabalhos do projeto de investigação SARTPRO.
5. Para mais informações sobre estes estudos, que aplicam este modelo de análise ao trabalho profissional de serviço social, ver os documentos e os trabalhos empíricos do projeto de investigação SARTPRO que estão no prelo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOTT, Andrew. (1988), *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago/London, The University of Chicago Press.
- ADLER, Paul S. (2012), "The Sociological Ambivalence of Burocracy: From Weber via Gouldner to Marx". *Organization Science*, vol. 23, nº 11, pp. 224-266.
- ADLER, Paul S. e BORYS, Brain. (1996), "The Two Types of Burocracy: Enabling and Coercive". *Administrative Science Quarterly*, nº 41, pp. 61-89.
- ADLER, Paul S., KNOW, Seok-Woo e HECKSCHER, Charles. (2008), "Professional Work: The Emergence of Collaborative Community". *Organization Science*, vol. 19, nº 2, pp. 359-376.
- ALBUQUERQUE, Cristina. (2010), "Singularização da Ação Pública e Acompanhamento Social". *Política Social e Cidadania*, vol. XI, nº 30, pp. 67-85.
- BEZES, Philippe. (2005), "Le Modèle de 'l'État-Stratège': Genèse d'une Forme Organisationnelle dans L'administration Française". *Sociologie du Travail*, nº 47, pp. 431-450.
- BEZES, Philippe et al. (2011), "New Public Management Et Professions Dans l'État: Au Delà des Oppositions, Quelles Recompositions (Dossier-Débat)". *Sociologie du Travail*, vol. 53, pp. 294-348.
- BEZES, Philippe e DEMAZIÈRE, Didier. (2011), "Introduction (Dossier-Débat): New Public Management et Professions dans l'État: Au Delà des Oppositions, Quelles Recompositions". *Sociologie du Travail*, vol. 53, pp. 294-305.
- BEZES, Philippe, LALLEMENT, Michel e LORRAIN, Dominique. (2005), "Introduction: Les Nouveaux Formats de l'Institution". *Sociologie du Travail*, vol. 47, pp. 293-300.
- BOUFFARTIQUE, Paul (ed.). (2001), *Cadres: La Grande Rupture*. Paris, La Découverte.
- BOUSSARD, Valérie, DUMAZIÈRE, Didier e MILBURN, Philip (2010), *L'injonction Au Professionalism: Analyses D'une Dynamique Plurielle*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- BRANTE, Thomas. (2010), "Professional Fields and Truth Regimes: In Search of Alternative Approaches". *Comparative Sociology*, vol. 9, pp. 843-886.
- BREWER, Laura. (1996), "Bureaucratic Organisation Of Professional Labour". *Journal of Sociology*, vol. 32, nº 3, pp. 21-38.
- BRINT, Steven. (2006), "Saving The 'Soul Of Professions': Freidson's Institutional Ethics And The Defense Of Professional Autonomy". *Knowledge, Work e Society*, vol. 4, nº 2, pp. 101-129.
- . (1993), "Eliot Freidson's Contribution to the Sociology of Professions". *Work and Occupations*, vol. 20, pp. 259-278.
- CARIA, Telmo H. (2012), "Poder e Conhecimento no Trabalho Profissional Baseado nas Ciências Humanas e Sociais: Dados Preliminares do Projecto SARTPRO", in T. Carvalho, R. Santiago e T. H. Caria (eds.), *Grupos Profissionais, Profissionalismo e Sociedade do Conhecimento*. Porto, Afrontamento, pp. 59-80.

- . (2011), “Perspetivar A Intervenção Social. Reflexões de Dados sobre o Trabalho Profissional e o Uso do Método Etnográfico no Terceiro Sector”, in J. Portela, O. Sacramento e P. Silva (orgs.), *Etnografia e Intervenção Social*. Lisboa, Colibri, pp. 271-296.
- . (2007), “Itinerário de Aprendizagens sobre a Construção Teórica do Objecto Saber”. *Etnográfica*, vol. 11, nº 1, pp. 215-250.
- . (2006), “Connaissance et savoir professionnels dans les relations entre éducation, travail et science”. *Esprit Critique*, vol. VIII, nº 1.
- . (ed.). (2005), *Saber Profissional*. Coimbra, Almedina.
- CARVALHO, Ana. (2010), “Quantifying the Third Sector in Portugal: An Overview and Evolution from 1997 to 2007”. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 21, no 4, pp. 588-610.
- CASTELLS, Manuel. (2000), *The Rise of The Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture I*. Blackwell Publishers, John Wiley e Sons.
- CHAMPY, Florent. (2011), *Nouvelle Théorie Sociologique des Professions*. Paris, Presses Universitaires de France.
- DEMAILLY, Lise. (2008), *Politiques De La Relation: Approches Sociologique Des Métiers Et Activités Professionnels Relationnelles*. Villeneuve d’Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.
- DERBER, Charles. (1983), “Managing Professionals: Ideological Proletarianization And Post-Industrial Labour”. *Theory and Society*, vol. 12, pp. 309-341.
- DI LUZIO, Gaia. (2006), “A Sociological Concept of Client Trust”. *Current Sociology*, vol. 54, pp. 549-564.
- DU GAY, Paul (ed.). (2005), *The Values of Burocracy*. Oxford, Oxford University Press.
- DUBET, François. (2002), *Le Déclin De L’institution*. Paris, Éditions du Seuil.
- . (1994), *Sociologie de l’Expérience*. Paris, Éditions du Seuil.
- EVERS, Adalbert e LAVILLE, Jean-Louis. (2004), *The Third Sector In Europe*. Cheltnham, Edward Elgar Publishing.
- EVERS, Adalbert. (1995), “Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area”. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 6, nº 2, pp. 159-182.
- EVETTS, Julia. (2012), “Sociological Analysis Of The New Professionalism: Knowledge And Expertise In Organizations”, in T. Carvalho, R. Santiago e T. H. Caria (eds.), *Grupos Profissionais, Profissionalismo e Sociedade do Conhecimento*. Porto, Afrontamento. pp. 13-27.
- . (2006), “Introduction: Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes”. *Current Sociology*, vol. 54, no 4, pp. 133-143.
- . (2003), “The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World”. *International Sociology*, vol. 18, pp. 395-415.
- . (2002), “New Directions in State And International Professional Occupations: Discretionary, Decision-Making and Acquired Regulation”. *Work, Employment and Society*, vol. 16, no 2, pp. 341-353.

- FARELL, Catherine e MORRIS, Jonathan. (2003), "The Neo-Bureaucratic State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work". *Organization*, vol. 10, no 1, pp. 129-156.
- FERREIRA, Sílvia. (2009), "A Invenção Estratégica Do Terceiro Sector Como Estrutura De Observação Mútua: Uma Abordagem Histórico Conceptual". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol. 84, pp. 169-192.
- . (2006), "The South European and The Nordic Welfare and Third Sector Regimes: How Far Were we from Each Other?", in Aila-Leena Matthies (ed.), *Nordic Civic Society Organisations and the Future of Welfare Services: A Model for Europe? Copenhagen*, Nordic Council of Ministers. pp. 301-326.
- FOURNIER, Valérie. (1999), "The Appeal To 'Professionalism' As A Disciplinary Mechanism". *Sociological Review*, vol. 47, no. 2, pp. 280-307.
- FRANCO, Raquel, SOKOLOWSKI, S. Wojciech, HAIREL, Eileen M. H. e SALOMON, Lester M. (2008), *The Portuguese Nonprofit Sector In Comparative Perspective*. Universidade Católica Portuguesa and Johns Hopkins University.
- FREIDSON, Eliot. (2001), *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge, Polity Press.
- GOSSETTI, Michel (2006), "Les Organisations Collégiales Comme Constrution Méthodologique". *Sociologie du Travail*, vol. 48, pp. 88-93.
- HECKSCHER, Charles. (1994), "Defining The Post-Bureaucratic Type", in Charles Hechscher e Anne Donnellon (eds.), *The Post-Bureaucratic Organizational Change*. Newbury Park, CA, Sage, pp. 14-62.
- HESPANHA, Pedro (ed.). (2000), *Entre o Estado e o Mercado: as Fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*. Coimbra, Quarteto.
- HEYDEBRAND, Wolf V. (1989), "New Organizational Forms". *Work and Occupations*, vol. 16, nº 3, 327-357.
- HODGSON, Damian. (2004), "Project Work: The Legacy of Bureaucratic Control in the Post-Bureaucratic Organization". *Organization*, vol. 11, nº 1, pp. 81-100.
- JOHNSON, Phil, WOOD, Geoffrey, BREWSTER, Chris e BROOKES, Michael. (2009), "The Rise Of Post-Bureaucracy: Theorists' Fancy Or Organizational Praxis". *International Sociology*, vol. 24, nº 1, pp. 37-61.
- KALLIMIKOS, Jannis. (2004), "The Social Foundation of Bureaucratic Order". *Organization*, vol. 11, nº 1, pp. 13-36.
- KRAUSE, Elliot. (1988), "Les Guildes, l'État Et La Progression Du Capitalism: Les Professions Savantes De 1930 A Nos Jours". *Sociologie et Société*, vol. XX, nº 2, pp. 91-124.
- LE BIANIC, Thomas. (2011), "Les Bureaucraties Professionnelles Face a la Nouvelle Gestion Publique: Déclin ou Nouveau Soufflé". *Sociologie du Travail*, vol. 53, pp. 305-313.
- LEICHT, Kevin e FENNEL, Mary. (1997), "The Changing Organizational Context of Professional Work", *Annual Review of Sociology*, vol. 23, pp. 215-231.
- LOPES, Alexandra. (2000), "Organizações Não Governamentais: Políticas Sociais e Desenvolvimento: Welfare Mixes Em Portugal". *Sociologia*, vol. 10, pp. 131-172.
- MACDONALD, Keith. (1995), *The Sociology of Professions*. London, Sage.

- MEYER, John e ROWAN, Brian. (1977), "Institucionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, vol. 83, nº 2, pp. 340-363.
- MINTZBERG, Henry. (2008) [1989], *Le Management: Voyage Au Centre Des Organisations*. Paris, Éditions d'Organisation.
- . (1979), *The Structuring of Organizations*. New Jersey, Prentice-Hall.
- MOLANDER, Anders e GRIMEN, Harold. (2010), "Understanding Professional Discretion" in Lennart Svenson e Julia Evetts (eds.), *Sociology of Professions: Continental And Anglo-Saxon Traditions*. Goteborg, Bokforlaget Daidalos, pp. 167-187.
- MONTEIRO, Alcides. (2004), *Associativismo e Novos Laços Sociais*. Coimbra, Quarteto.
- MUZIO, Daniel e KIRKPATRICK, Ian. (2011), "Introduction: Professions And Organizations: A Conceptual Framework". *Current Sociology*, vol. 59, pp. 348-405.
- NOORDEGRAAF, Mirko. (2007), "From Pure To Hybrid Professionalism: Presente Day Professionalism In Ambiguous Public Domains". *Administration e Society*, vol. 39, nº 6, pp. 761-785.
- PALMER, Ian, BENVENISTE, Jodie e DUNFORD, Richard. (2007), "New Organizational Firms: Toward a Generative Dialogue". *Organization Studies*, vol. 28, nº 12, pp. 1829-1847.
- PAULSEN, Neil. (2006), "New Public Management, Innovation, and the Non-Profit Domain: New Forms of Organizing and Professional Identity", in M. Veenswijk (ed.), *Organizing Innovation: New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations*. Amsterdam, IOS Press, pp. 15-28.
- PAVLIN, Samo; SVETLIK, Ivan; EVETTS, Julia (2010) "Revisiting the Role of Formal and Practical Knowledge from Sociology of Professions Perspective". *Current Sociology*, vol. 58, nº 1, pp. 94-118.
- PEREIRA, Fernando. (2008), *Identidades Profissionais, Trabalho Técnico e Associativismo Agrário em Trás-Os-Montes e Alto Douro*. Cascais, Sururu Produções Culturais.
- PERROW, Charles. (1993) [1986], *Complex Organizations: A Critical Essay*. New York, McGraw-Hill.
- PFADENHAUER, Michaela. (2006), "Problems of Legitimation and Loss of Trust in Modern Professionalism". *Current Sociology*, vol. 54, pp. 565-578.
- POWELL, Walter. (2007), "The New Institutionalism", in Stewart Clegg e James Bailey (eds.), *International Encyclopedia of Organization Studies*. Thousand Oaks, CA, Sage Publishers, pp. 976-980.
- QUINTÃO, Carlota. (2011), *O Terceiro Sector E A Sua Renovação Em Portugal*. Porto, Instituto de Sociologia da Universidade do Porto.
- REED, Michael. (1996), "Expert Power And Control In Late Modernity: An Empirical Review And Theoretical Syntesis". *Organization Studies*, vol. 17, nº 4, pp. 573-597.
- RIBEIRO, Mário e MARQUES, Sofia. (2002), "Uma Leitura das ONGD Portuguesas no Início do Século XXI: Trajectória e Dinâmicas". *Lusotopie*, vol. 1, pp. 131-143.
- RITZER, George. (1975), "Professionalization, Burocratization and Rationalization: The Views of Max Weber". *Social Forces*, vol. 53, nº 4, pp. 627-634.

- RODRIGUES, Maria Lurdes. (1999), *Os Engenheiros em Portugal*. Oeiras, Celta.
- SACKS, Mike. (2010), "Analysing the Professions: The Case for the Neo-Weberian Approach". *Comparative Sociology*, vol. 9, pp. 887-915.
- SALOMON, Lester M. e ANHEIER, Helmut K. (1998), "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally". *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 9, nº 3, pp. 213-248.
- . (1997), *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester, Manchester University Press.
- SALOMON, Lester M., SOKOLOWSKI, S. Wojciech, HADDOCK, Megan e JICE, Helen Stone. (2012), *Portugal's Nonprofit Sector in Comparative Context*. John Hopkins Center for Civil Society and Portugal's Instituto Nacional de Estatística (INE).
- SCHON, Donald. (1983), *The Reflective Practitioner: How Professionals Think In Action*. New York, Basic Books, Inc.
- SCIULLI, David. (2010), "Why Professions Matter: Structural Invariance, Institutional Consequences, Bias". *Comparative Sociology*, vol. 9, pp. 744–803.
- . (2005), "Continental Sociology of Professions Today". *Current Sociology*, vol. 53, pp. 915-942.
- SCOTT, W. Richard. (2005), "Institucional Theory: Contributing To A Theoretical Research Program", in K. G. Smith e M. A. Hill (eds.), *Great Minds in Management: The Process of Theory Development*. Oxford, Oxford University Press, pp. 460-484.
- SENNETT, Richard. (2006), *The Culture Of The New Capitalism*. New Haven, Yale University Press.
- SLYKE, David M. (2002), "The public management challenges of contracting with non profits for social services". *International Journal of Public Administration*, vol. 25, nº 4, pp. 489-517.
- STICHWEH, Rudolf. (1997), "Professions in modern Society". *International Review of Sociology: Revue Internationale de Sociologie*, vol. 7, nº 1, pp. 95-102.
- SVENSSON, Lennart e EVETTS, Julia. (2010), "Introduction", in *Sociology of Professions: continental and anglo-saxon traditions*. Goteborg, Bokforlaget Daidalos, pp. 8-29.
- SVENSSON, Lennart. (2006), "New Professionalism, Trust and Competence: Some Conceptual Remarques And Empirical Data". *Current Sociology*, vol. 54, pp. 579-593.
- THOMPSON, Paul e ALVESSON, Mats. (2005), "Bureaucracy at Work: Misunderstandings and Mixed Blessings", in Paul du Gay (ed.), *The Values of Burocracy*. Oxford, Oxford University Press, pp. 89-113.
- WATERS, Malcolm. (1993), "Alternative Organizational Formations: A Neoweberian Typology of Policratic Adminstratice". *The Sociological Review*, vol. 41, nº 1, pp. 54-81.
- . (1989), "Collegiality, Bureaucratization and Professionalization: A Weberian Analysis". *American Journal of Sociology*, vol. 94, nº 5, pp. 945-972.
- ZILBER, Tammar B. (2012), "The Relevance of Institutional Theory for the Study of Organizational Cultures". *Journal of Management Inquiry*, vol. 21, nº 1, pp. 88-93.

ABSTRACT

Office Work: An Analytical Model for Professionalization in Social Work in the Non-profit Sector in Portugal

The authors present a literature review on the relations between professions and organizations, inspired by the contributions of Charles Derber, Mirko Noordegraaf, Henry Mintzberg, and Richard Scott, among others. Based on this review, they propose various hypotheses on this relationship, drawing on the concept of *professional office work* and an abstract analytical model for the relationship between bureaucratization and professionalization that unfolds into two typologies, applied to social work in the non-profit Third Sector in Portugal. This application considers the contents of various studies conducted in Portugal on the dynamics of this subsector's development.

Key words: professional office work; sociology of professions; professionalization; bureaucracies; non-profit social work organizations; organizational forms

RÉSUMÉ

Travail Professionnel Bureaucratique: Modèle d'Analyse de Professionnalisation du Travail en Service Social dans un Domaine à but non Lucratif au Portugal

Cet article vise à présenter une révision de la littérature sur les rapports entre professions et organisations et s'inspire des travaux de Charles Derber, Mirko Noordegraaf, Henry Mintzberg et Richard Scott, entre autres. Cette révision a permis de formuler plusieurs hypothèses sur ces rapports, en prenant pour base le concept de *travail professionnel bureaucratique* et un modèle abstrait d'analyse pour le rapport entre bureaucratization et professionnalisation, partagé en deux typologies, concernant le travail de service social dans le cadre du troisième secteur à but non lucratif au Portugal. Par là, est pris en compte le contenu d'études empiriques variées effectuées au Portugal sur la dynamique de développement de ce sous-secteur.

Mots-clés: travail professionnel bureaucratique; sociologie des professions; professionnalisation; bureaucraties; organisations à but non lucratif de services sociaux; formes organisationnelles