

## A Crítica Administrativa da Burocracia

---

A produção intelectual de Max Weber precisa ser compreendida a partir do marco histórico que a determina, ou seja, a Alemanha do século XIX e das primeiras décadas do século XX. A crítica administrativa da burocracia é, portanto, uma leitura específica de Max Weber, que precisa ser entendida a partir de outro marco histórico, a saber, os Estados Unidos, principalmente da década de 40 em diante, e outros países desenvolvidos contemporâneos.

Assim, não se pode perder de vista que o Império Alemão, que desaparece realmente na época da eclosão da Primeira Guerra Mundial, existiu durante um século, nas formas de Confederação Alemã, Autoritarismo Bismarckiano e o reinado de Guilherme II. O período, que vai de 1862 a 1866, é especialmente relevante, já que, nessa época, a hegemonia prussiana sobre a austríaca torna-se um fato histórico e, em grande medida, pelas mãos de Bismarck, a unificação alemã torna-se um problema resolvido.

Não fora resolvida, porém, a tensão com a França, e as pressões exercidas por Napoleão III acabaram constituindo a base política da guerra franco-prussiana de 1870 e 1871. Resumidamente, os resultados dessa guerra foram a formação do Império Alemão, o Segundo Reich com Guilherme I, rei da Prússia, além da perda, por parte da França, da Alsácia, salvo Belfort, da maior parte da Lorena, bem como o pagamento de uma indenização de 5 bilhões de francos.

Se o equilíbrio de poder entre as potências européias garantiu um período relativamente tranqüilo para a Alemanha, tal equilíbrio durou somente até a Primeira Guerra Mundial. O país, no pré-guerra, tem uma ação política considerável, buscando a todo custo a aliança inglesa contra as investidas das potências continentais, além da procura constante de evitar um conflito armado nos Bálcãs, onde fervilhava a rivalidade austro-russa. Talvez, porém, mais do que tudo, a ação política se concentrasse na busca do isolamento da França, entre outras coisas, para que esta não reconquistasse a Alsácia-Lorena.

De modo mais amplo, todo o período, que compreende o século XX e as primeiras décadas do século atual, é de crucial importância política para a Alemanha. Bismarck foi um estadista forte, de ação decisiva. No plano da política externa, articulou todo um conjunto de alianças com a Rússia e a Áustria e, posteriormente, com esta última e a Itália, institucionalizado na Tríplice Aliança, em 1882. A política externa, tanto quanto a interna, de Bismarck foi, inclusive, responsável por sua demissão em 1890, a partir de desacordos manifestos com Guilherme II. O que o primeiro temia acaba por ocorrer: a “Tríplice Entente”, entre Grã-Bretanha, Rússia e França. A “Tríplice Entente” surge como uma frente ante a Tríplice Aliança da qual a Alemanha fazia parte. Essa é a situação às vésperas da Primeira Guerra Mundial. A Alemanha é palco de uma situação interna, em que a hegemonia do Estado sobre a sociedade civil é incontestável. A situação econômica é de instabilidade, e a social e política, de crise e fraqueza. A elite burocrática estatal é forte, na medida em que a burguesia e o proletariado não conseguem se impor nem juntos nem isoladamente. O Parlamento não tinha nenhum poder efetivo sobre a burocracia, o que equivale a dizer que esta absolutamente não era controlada de forma adequada, nos padrões de uma democracia liberal.

No plano econômico, a Alemanha não consegue trocar seus produtos em posição competitiva, em face da “Tríplice Entente”. No plano social, o clima é de temor. A classe média obtém pouco proveito de uma economia dominada por trustes e cartéis. Os grandes proprietários temem os perigos que vêm do exterior, o proletariado procura se proteger no Partido Social Democrata e nos Sindicatos. Os pequeno-burgueses temem as reivindicações trabalhistas. O Parlamento, sem poder efetivo, está muito longe de poder ser visto como representante real do povo. Tudo isso se refletia, no mínimo, em uma atmosfera cultural. A Alemanha oscilava entre o irracionalismo e o objetivismo científico. O delírio coletivo exacerbado do pangermanismo é dominante no começo do século.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Edmond Vermeil. *The German scene: social, political, cultural – 1890 to the present days*. Londres: George G. Harrap, 1956.

Nesse contexto, Weber estuda a burocracia e sua erudição leva à elaboração de uma sociologia, nem positivista nem marxista, em que a teorização sobre a dominação constitui um elemento central. A obra monumental de Weber não recusa as determinações históricas. Ao contrário, as instituições administrativas são estudadas em épocas muito diversas e o estudo da racionalidade burocrática, que lhe é contemporânea, é paralelo ao estudo da racionalidade capitalista. Na Alemanha que Weber produz teoricamente, ele é um profeta desarmado. Percebe o poder da burocracia e percebe o seu perigo. No plano político, propugna seu controle pelo Parlamento.

Todavia, a teorização de Weber foi terrivelmente empobrecida pela reinterpretação cultural feita pela teoria administrativa. Todo o esforço foi feito no sentido de concentrar a atenção no “tipo ideal” de organização burocrática, de perceber se as organizações reais se adaptavam a ele ou não. Com isso, perde-se de vista a problemática central, a saber, a dominação burocrática. Assim, a crítica administrativa, ao afirmar as fontes de ineficiência da organização burocrática, ou ao afirmar que estamos passando para uma fase de organizações pós-burocráticas, na verdade, legitima ideologicamente a burocracia, enquanto poder e dominação que é. Por essa razão, é preciso não perder de vista o que é mais rico na sociologia política de Weber: a teoria da dominação.

Max Weber preocupa-se com a forma pela qual uma comunidade social, aparentemente amorfa, chega a se transformar em uma sociedade dotada de racionalidade. Tal passagem dar-se-ia através do que chama de ação comunitária, cujo aspecto fundamental é a dominação. Esta pode manifestar-se como dominação, mediante uma constelação de interesses, ou como dominação em função do poder de mando e subordinação. De qualquer forma, porém, uma pode facilmente se transformar na outra.

A dominação deve ser entendida como um estado de coisas no qual as ações dos dominados aparecem como se estes houvessem adotado, como seu, o conteúdo da vontade manifesta do dominante. Assim, embora a dominação seja uma forma de poder, ela não é idêntica ao poder. Poder é a possibilidade que alguém ou algum grupo tem de realizar sua vontade, inclusive quando esta vai contra a dos demais agentes da ação comunitária.

A manifestação de qualquer dominação dá-se na forma de governo.<sup>2</sup> Isso ocorre porque as tarefas a serem realizadas exigem um aumento crescente de treinamento e experiência. Assim, a necessidade técnica favorece a continuidade dos funcionários, levando ao que Weber chama de dominação

<sup>2</sup> Max Weber. *Economía y sociedad*, vol. II, *op. cit.*, p. 701.

mediante organização. A dominação organizada confere uma vantagem aos funcionários ante a massa dominada.<sup>3</sup> Tal vantagem decorre de seu número relativamente pequeno, que possibilita o acordo rápido no sentido da conservação de suas posições na criação e direção de uma ação racional. Embora tal vantagem vá se tornando menos provável na medida em que aumenta o número de funcionários, as disposições que regem a socialização garantem constantemente, aos chefes, ter à sua disposição um círculo de pessoas interessadas em participar no mando e em suas vantagens.

O círculo de funcionários potenciais, próximos aos chefes, permite o exercício do poder de coação e a manutenção da dominação, configurando o que Weber chama de estrutura de uma forma de dominação: o relacionamento entre o chefe e seu aparato administrativo e entre ambos e os dominados. Essa estrutura aparecerá nas diversas formas que pode assumir a dominação, fundamentalmente tradicional, racional-legal e carismática. Tais tipos constituem uma resposta à questão da legitimidade da dominação, isto é, dos princípios em que se apóia a exigência de obediência dos funcionários ao senhor e dos dominados diante de ambos.

Como sabemos, a dominação legal fundamenta-se no primado da regra racional estabelecida, manifestando-se em sua forma mais pura na burocracia, tipo específico de sua estrutura. É sempre bom lembrar que Weber tratou a burocracia como “tipo ideal”, ou seja, como uma construção conceitual a partir de certos elementos empíricos que se agrupam, logicamente, em uma forma precisa e consistente, mas que, em sua pureza, nunca se encontram na realidade.<sup>4</sup> De qualquer modo, porém, o formalismo, a impessoalidade e o profissionalismo burocrático traduzem-se em uma administração heterônoma, em que a autoridade flui de cima para baixo, assumindo a forma piramidal, evidenciando seu caráter monocrático, isto é, a obediência ao princípio da unidade de comando.

A heteronímia burocrática significa a ausência de qualquer autonomia individual ou social, no que diz respeito à participação no processo administrativo. A ação individual está claramente limitada pelas posições na pirâmide organizacional. Que não restem dúvidas, para Weber, “a burocracia é um tipo de poder. Burocracia é igual à organização. É um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente com vista a fins. A ação racional burocrática é a coerência da relação de meios e fins visados”.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Idem, p. 704.

<sup>4</sup> Max Weber. *On the methodology of the social sciences*, Glencoe, Illinois, 1949, p. 90-93.

<sup>5</sup> Maurício Tragtenberg, *op. cit.*, p. 139.

Toda a teorização weberiana está inserida em uma filosofia da História, que revela certo grau de pessimismo, que outros grandes pensadores sociais não compartilham. Essa filosofia, traduzida em termos simples, implica a tensão entre o carisma, representando as forças criativas e espontâneas da sociedade, e a rotina. “No processo histórico, o líder carismático constitui uma força revolucionária. Nos momentos críticos, quando as instituições sociais tornam-se rígidas demais e inadequadas para enfrentar situações difíceis e novas, o carisma, uma força destruidora, derruba a ordem estabelecida e abre novos caminhos de vida. Mas a vitória do carisma sobre a rotina nunca é definitiva. Ao contrário, o carisma termina sendo rotinizado, estabelecendo novamente a ordem de coisas”.<sup>6</sup>

Para Weber, a burocratização do mundo moderno constituía a maior ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas das sociedades ocidentais.

Para Weber, a burocracia era, portanto, um perigo e, por essa razão, devia estar sempre controlada pelo Parlamento.<sup>7</sup> Entretanto, mesmo assim, ele via o político adotando cada vez mais a ética do burocrata, com a burocratização dos partidos políticos. O pessimismo weberiano, longe de ser, para nós, um motivo de desilusão, deve ser um alerta. Mais do que isto, deve-se perceber nele o seu desagrado com a burocracia. Referindo-se a um debate do qual Weber tomou parte, Warren Bennis faz uma tradução, aparentemente um pouco livre, das palavras de Weber, mas que, de qualquer forma, dá uma idéia bastante forte de suas preocupações nesse sentido: “É horrível pensar que o mundo possa vir a ser um dia dominado por nada mais que homenzinhos colados a pequenos cargos, lutando com outros maiores; situação que será vista dominando parte sempre crescente do espírito do nosso sistema administrativo atual e, especialmente, de seu produto: os estudantes... A paixão pela burocracia é suficiente para levar alguém ao desespero”.<sup>8</sup>

Isto posto, podemos entender melhor a crítica administrativa da burocracia. Sem dúvida, o estudo mais conhecido, nessa linha, é o modelo de Merton, e por essa razão iniciaremos por ele, para, a seguir, nos referirmos a outros autores.

<sup>6</sup> Nicos P. Mouzelis. *Organization and bureaucracy*, Tese de Doutorado, London School of Economics, publicado na forma de livro pela Aldine-Atherton, Nova York-Chicago, 1972, p. 20.

<sup>7</sup> Max Weber. “Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída”, em *Os pensadores*. São Paulo: Abril, 1974.

<sup>8</sup> Idem. In: Warren G. Bennis (organizador). *Organizações em mudança*. São Paulo: Atlas, 1976, p. 18.

### ► *O modelo de Merton*

Para Robert King Merton, a burocracia apresenta tanto funções quanto disfunções, e isso nos auxilia a perceber as diferenças entre o “tipo ideal” e a realidade. Para ele, a burocracia pode ser estudada em termos de seu direcionamento para a precisão, a confiança e a eficiência, e das suas limitações para alcançar esses fins. A análise de Merton parte da exigência de controle, por parte da burocracia, para seu funcionamento satisfatório.

Assim, ela exerce pressão sobre o funcionário em termos de comportamento “metódico, prudente e disciplinado”. Tal pressão decorre da necessidade de um alto grau de confiança na conduta dos funcionários.<sup>9</sup> Destaca-se, portanto, a relevância da disciplina. Esta só se realiza se os padrões estabelecidos forem sustentados por sentimentos que garantam a dedicação dos funcionários aos deveres burocráticos. Em última instância, portanto, a eficácia da burocracia depende do incentivo de atitudes e sentimentos apropriados a seu funcionamento.<sup>10</sup>

Ocorre, porém, que tais sentimentos inculcados tendem a se tornar mais intensos do que o necessário, diminuindo o número de relações personalizadas, substituídas pelo apego excessivo às exigências dos procedimentos burocráticos, estimulado pelo próprio planejamento da vida do burocrata, isto é, de uma carreira graduada, caracterizada por promoções, pensões, reajustes salariais etc. Ao funcionário cabe, portanto, a adaptação de pensamentos, sentimentos e ações, com vistas às perspectivas oferecidas pela carreira. Isso tende a estimular o seu conformismo, conservadorismo e tecnicismo.<sup>11</sup>

Além disso, tal idéia, estimulada pelo formalismo dos pequenos procedimentos, leva à transferência da identificação do burocrata com os fins da organização para a identificação com os meios representados pela conduta exigida pelas normas. A submissão à norma, que passa de meio a fim em si mesma, gera, no plano da organização, um deslocamento de objetivos. Em termos das “virtudes” do burocrata, levam à rigidez de comportamento e à dificuldade no trato com o público a que a burocracia deve atender.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Robert K. Merton. *Sociologia, teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou, 1970, p. 275.

<sup>10</sup> Idem. “Estrutura burocrática e personalidade”. In: Edmundo Campos (organizador). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966, p. 101.

<sup>11</sup> Idem, p. 104.

<sup>12</sup> Idem, p. 102.

Tal dificuldade é estimulada pela categorização, isto é, pela tendência ao enquadramento da grande variedade de casos particulares a algumas poucas categorias de tratamento. O burocrata, longe de ser estimulado ao comportamento inovador, é estimulado à segurança e ao conforto oferecidos pela obediência cega aos regulamentos. Previsibilidade e rigidez de comportamento caminham, portanto, paralelos. Ao mesmo tempo, paralela à redução das relações personalizadas, dá-se o desenvolvimento do “*esprit de corps*”, a autodefesa do grupo burocrático ante a sociedade e seus públicos. O desenvolvimento dessa autodefesa burocrática, por sua vez, tende a aumentar a rigidez dos funcionários, cômicos de seus interesses comuns e em busca de sua defesa.

Na linha de Merton, as principais conseqüências da rigidez de comportamento são o surgimento de uma organização informal defensiva, diante de qualquer ameaça à integridade do grupo, o qual busca atender a seus objetivos, muito mais do que aos dos clientes, para o serviço dos quais a burocracia existe; o que geralmente implica conservadorismo, bem como redução, ao mínimo, de contatos pessoais com clientes, seguida do tratamento impessoal de assuntos que, para estes, têm importância pessoal, além do aparecimento do conflito entre o burocrata, que se sente investido da autoridade de toda a organização, e o cliente que, sentindo-se muitas vezes socialmente superior ao burocrata, pode também adotar uma atitude dominante.<sup>13</sup>

Embora de forma alguma se possa imputar falta de percepção da realidade à análise de Merton, sem dúvida nenhuma ela padece das deficiências fundamentais da crítica administrativa. Como bem observa Lapassade, se o desempenho real das organizações, que se regem segundo a rigidez burocrática, não lhes traz os resultados desejados, por que a administração não se modifica? E se ela não se modifica, por que não se deteriora?<sup>14</sup> A resposta a esse tipo de pergunta vincula-se, necessariamente, à percepção da burocracia enquanto poder e dominação. Isso explica, em parte, por que a “burocracia” ama os burocratas e os burocratas amam a “burocracia”...<sup>15</sup>

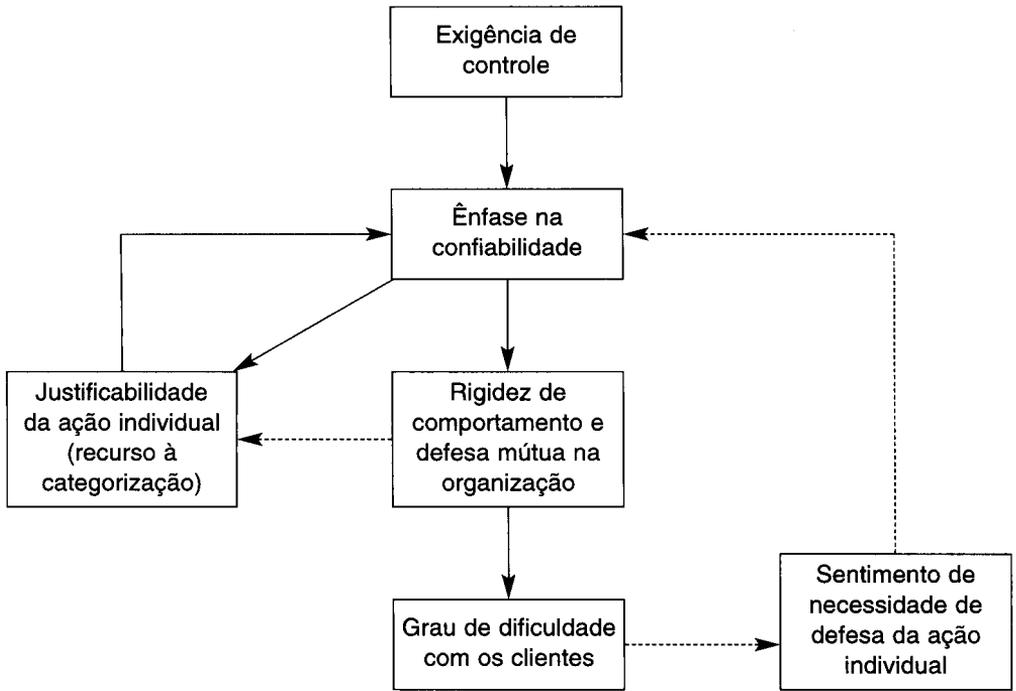
A percepção de todo o modelo desenvolvido por Merton fica extremamente facilitada pela análise do gráfico a seguir:

<sup>13</sup> Idem, p. 108.

<sup>14</sup> Georges Lapassade. *Grupos, organizações e instituições*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977, p. 145.

<sup>15</sup> Claude Lefort. *¿Qué es la burocracia?* Paris: Ruedo Ibérico, 1970, p. 246.

Modelo simplificado de Merton<sup>16</sup>



► O modelo de Selznick

Selznick desenvolveu o seu modelo mostrando, como Merton, algumas formas pelas quais a burocracia acaba alcançando resultados não desejados. Sua análise deriva do estudo da TVA, uma agência regional norte-americana, algo semelhante à Sudene, cujos resultados foram publicados em 1949.<sup>17</sup> Em trabalhos posteriores, o seu modelo é um marco de referência subjacente.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> James G. March e Herbert A. Simon. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966, p. 53.

<sup>17</sup> Philip Selznick. *TVA and the grass roots*. Berkeley, 1949.

<sup>18</sup> Idem. *Leadership in administration*. Evanston, Illinois, 1957.

Diferentemente, porém, de Merton, que salientou o papel das decisões derivadas da exigência de controle, Selznick salienta o papel da delegação de autoridade.

Seu pressuposto é o de que as burocracias se caracterizam pela busca constante de integração de objetivos de subgrupos à doutrina oficial da organização. É, portanto, o reino do conflito, o reino da tentativa de legitimação de interesses parciais e freqüentemente divergentes. Partindo do princípio da especialização, a hierarquia delega autoridade, estabelecendo departamentos diversos para assuntos diversos. Com isso, é verdade, os funcionários ganham experiência em domínios restritos, reduzem os problemas nos quais concentram sua atenção e, naturalmente, aperfeiçoam a forma de tratá-los. Assim, a prática da delegação de autoridade, que não deve ser vista como delegação de controle, propriamente dito, mas como delegação de funções, é amplamente estimulada. Selznick observa, porém, que alguns problemas decorrem dessa prática.

Em primeiro lugar, deve-se lembrar que não só o teor das decisões organizacionais tende a se modificar, como também a produção de ideologias de subgrupos tende a se desenvolver. Assim, com a pressão de seus ruralistas, a TVA alterou, gradualmente, um aspecto significativo de seu caráter à maneira de uma agência conservadora, contradizendo seus objetivos estabelecidos. Com efeito, refletindo atitudes e interesses próprios, o grupo rural da TVA lutou contra a política de utilização de terras de propriedade pública, contribuindo efetivamente para a alteração da política original da TVA a esse respeito. Aliás, a busca inflexível de interesses próprios, por parte do grupo rural da agência, acabou por envolvê-la em um conflito com o Departamento do Interior, no nível da alta administração central federal.<sup>19</sup>

Em termos simples, a análise de Selznick indica-nos que a delegação de autoridade, bifurcando interesses mediante a especialização e propiciando o desenvolvimento de ideologias grupais ou subgrupais, acaba por aumentar, no interior dos próprios membros dos subgrupos, a internalização de subobjetivos, processo em que desempenham um papel básico as decisões de rotina.

Como elas dependem, em primeira instância, dos critérios estabelecidos pela organização, a própria operação das tarefas especializadas será responsável pela criação de precedentes que acabarão por se constituir na

---

<sup>19</sup> Philip Selznick. "Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional". In: *Sociologia da burocracia, op. cit.*, p. 99.

reação comum a determinadas situações, transformando-se, portanto, em padrões repetitivos de conduta, internalizando cada vez mais os objetivos dos subgrupos e não os da alta cúpula hierárquica ou da burocracia, como prefere Selznick. A busca de objetivos desejados pode, portanto, facilmente se transformar na realização de objetivos inesperados e indesejados pela burocracia, entendida em termos das diretrizes estabelecidas pelo comando monocrático.

Embora a análise de Selznick seja interessante e realista, escapa-lhe também a verdadeira percepção da burocracia enquanto poder e de sua decorrência: a lógica do comportamento burocrático. Com efeito, o padrão, que a análise de Selznick torna transparente, oculta o fato de que a burocracia existe pelos burocratas e para os burocratas. Assim, a multiplicação de tarefas especializadas, cargos e departamentos é a própria *raison d'être* dos burocratas. Em última instância, quanto mais cargos, melhores são as condições de aumento do poder burocrático, o que, em nível de sociedade global, implica quanto mais organizações burocráticas, mais satisfeitos os burocratas. Isso é evidente e relaciona-se com a própria carreira burocrática, com sua mobilidade vertical e horizontal.

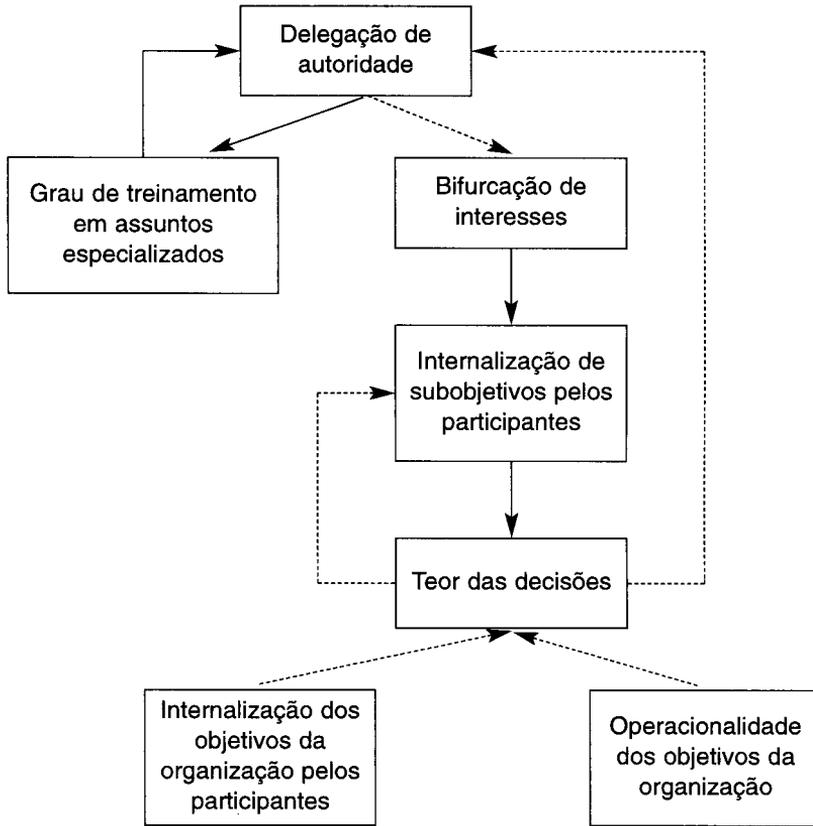
Na verdade, já em Selznick, tanto quanto em Merton, vamos encontrar a contradição fundamental que permeia a teoria das organizações funcionalista-sistêmica: a mediação entre teoria e realidade feita por modelos, que, quanto mais claros, menor valor explicativo apresentam, e, quanto mais ricos, mais perdem esse valor. Isso ocorre porque o modelo é seletivo, parte de hipóteses preferenciais, sem estar inserido em uma teoria histórica. Assim, o valor dos critérios, que presidem a escolha das variáveis em jogo, é que dá o fundamento do modelo. Selznick não consegue escapar ao aspecto central da crítica administrativa da burocracia: a expressão da razão do poder, muito mais que do poder da razão.<sup>20</sup> Isso nos faz pensar duplamente em Veblen. Primeiro, porque ele foi um dos inspiradores de Merton, com seu conceito de “incapacidade treinada”, e, em segundo lugar, porque é dele a afirmação: “A autenticidade e a dignidade sacramentais, porém, não pertencem nem à tecnologia, nem à ciência moderna, nem às atividades mercantis”...<sup>21</sup>

De qualquer forma, porém, para perceber bem o modelo de Selznick, nada mais nítido que o gráfico a seguir:

<sup>20</sup> Maurício Tragtenberg, *op. cit.*, p. 218.

<sup>21</sup> Thorstein Veblen. *Teoria da empresa industrial*. Porto Alegre: Globo, 1966, p. 202.

*Modelo simplificado de Selznick<sup>22</sup>*



► *O modelo de Gouldner*

Segundo o modelo de Alvin Gouldner, a origem das perturbações, no equilíbrio da organização como sistema maior, derivadas de técnicas de controle destinadas a manter o equilíbrio de um subsistema, está na adoção de diretrizes gerais e impessoais, como forma de solução para o controle exigido pela cúpula burocrática. Naturalmente, a despersonalização diminui a visibilidade das relações de poder, o que se relaciona, diretamente, com o papel do supervisor. Com isso, altera-se o nível de tensão interpessoal no grupo de trabalho.

<sup>22</sup> James G. March e Herbert A. Simon, *op. cit.*, 1966, p. 73.

Para Gouldner, enquanto unidade operacional, o grupo de trabalho tem sua sobrevivência altamente favorecida pelo estabelecimento de diretrizes gerais, o que só estimula a adoção crescente de tais diretrizes. Ocorre, porém, que as normas de trabalho evocam, nos membros da organização, atitudes mais intensas do que aquelas pretendidas pelos detentores da autoridade, na medida em que, definindo os padrões inaceitáveis de comportamento, as normas burocráticas ampliam o conhecimento dos padrões mínimos aceitáveis. Em havendo baixo nível de internalização dos objetivos da organização por parte dos funcionários, é de esperar que a explicitação de níveis mínimos de desempenho admissíveis aumente a diferença entre o planejado e o realizado, dando margem ao que, vulgarmente, se dá o nome de nivelamento por baixo.<sup>23</sup>

O pressuposto é o da existência de conflitos na teoria de Weber, decorrentes de uma eventual incapacidade de ver as tensões burocráticas por analisar primordialmente a burocracia governamental, solidária em nível de aparência. Tal deslize não teria ocorrido se a fábrica tivesse sido seu foco de análise. Ali, as tensões, por serem mais evidentes, forçá-lo-iam a ver que as normas poderiam ser racionais ou vantajosas para um nível hierárquico, e não necessariamente para outro. Evidentemente, o pressuposto peca pela base. Mais uma vez se pretende colar o tipo ideal à realidade e ver o que fica do lado de fora. O nível de abstração em que trabalhou Weber foi bem mais alto. Além disso, é preciso distinguir entre organização burocrática e burocratas. Assim, não é preciso, obrigatoriamente, que todas as pessoas que trabalhem em uma burocracia sejam burocratas. Os operários de uma fábrica, limitados a tarefas de execução pura e simples, não são burocratas, mas trabalham em organizações burocráticas e estão submetidos ao poder burocrático. Isso está cristalino em Max Weber, quando afirma que “é simplesmente ridículo se nossos literatos crêem que o trabalho não-manual no escritório privado é diferente, um mínimo que seja, do trabalho em uma repartição pública. Ambos são basicamente idênticos. Sociologicamente falando, o Estado moderno é uma ‘empresa’ (*Betrieb*) idêntica a uma fábrica: esta, exatamente, é sua peculiaridade histórica”.<sup>24</sup>

Para Gouldner, há em Weber, além disso, uma “incipiente distinção entre normas impostas e normas estabelecidas por acordo, indicando dois aspectos mais amplos de um mesmo problema, entrelaçados em sua teoria”.<sup>25</sup> A afirmação acaba bem, mas começa muito mal: a distinção incipiente não é nada mais nada menos do que a visão clara da manifestação da dominação

<sup>23</sup> Alvin Gouldner. *Patterns of industrial bureaucracy*, *op. cit.*

<sup>24</sup> Max Weber. “Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída”, *op. cit.*, p. 23.

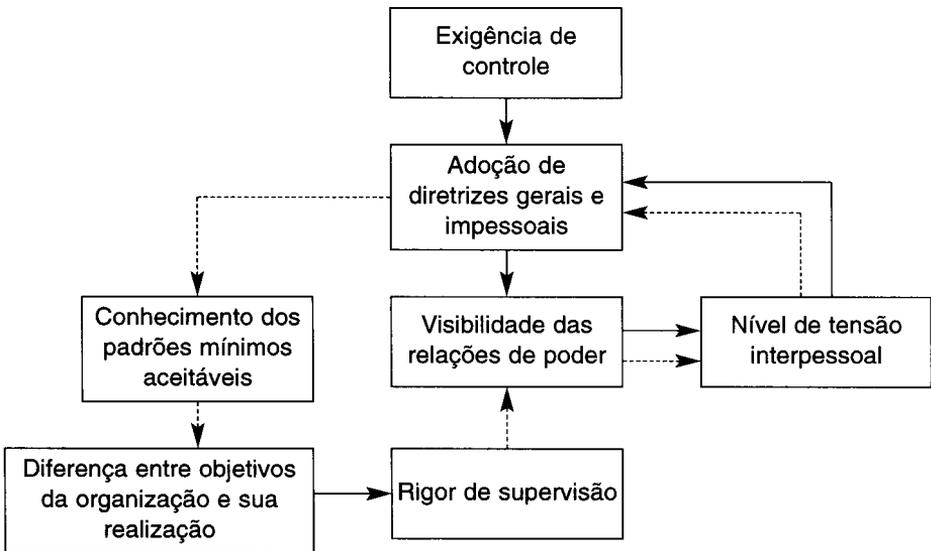
<sup>25</sup> Alvin Gouldner. “Conflitos na teoria de Weber”. In: *Sociologia da burocracia*, *op. cit.*, p. 61.

mediante poder de mando e subordinação, e dominação mediante uma constelação de interesses, uma transformando-se facilmente na outra. Nada mais do que a base da teoria weberiana da burocracia, que nada tem de incipiente!

Tudo fica bem mais simples quando se percebe a diferença entre “tipo ideal”, “construção conceitual” e burocracia concreta e historicamente situada, refletindo as contradições fundamentais de uma dada formação social e contribuindo para acentuá-las. E é isso o que faz a burocracia no reino do antagonismo. O que esperar de uma forma de dominação que tem a disciplina como aspecto fundamental, e que, segundo o próprio Weber, tem como conteúdo “apenas a execução consistentemente racionalizada, metodicamente exercitada e exata da ordem recebida, na qual toda crítica pessoal é incondicionalmente suspensa e ao ator cabe única e exclusivamente executar a ordem”?<sup>26</sup>

Em termos concretos, Gouldner também concebeu um modelo, no qual a burocracia é vista como organização dotada de funções latentes e manifestas. A percepção de seu modelo é simples a partir do quadro seguinte:

*Modelo simplificado de Gouldner<sup>27</sup>*



<sup>26</sup> Max Weber. In: H. H. Gerth e C. Wright Mills (organizadores). *From Max Weber, op. cit.*, p. 254; original norte-americano de Max Weber, *Ensaio de sociologia*.

<sup>27</sup> James G. March e Herbert A. Simon, *op. cit.*, 1966, p. 74.

### ► *O modelo de Crozier*

Michel Crozier procurou fundamentar sua análise do sistema de organização burocrática na luta pelo poder e por sua manutenção. Todavia, não conseguiu, em suas primeiras e mais clássicas análises, fugir aos paradigmas da herança da crítica administrativa da burocracia já por nós levantados. A crítica inicial de Crozier é um típico exemplo de como um método de análise pode empobrecer um conjunto rico de idéias.

Pare ele, sensatamente, não se pode compreender o funcionamento de uma organização sem levar em conta os problemas da administração. E os problemas da administração são vistos como problemas de ação cooperativa, muito mais do que como problemas de dominação. Por essa razão, tem, como ponto de partida, o pressuposto de que “toda ação cooperativa coordenada exige que cada participante possa contar com um grau suficiente de regularidade por parte dos outros participantes, ou seja, que toda organização, qualquer que seja sua estrutura, quaisquer que sejam os seus objetivos e a sua importância, requer, de seus membros, uma quantidade variável, mas sempre importante, de conformidade”.<sup>28</sup>

Até o início do século XX, a conformidade foi obtida através da violência e as empresas do século XIX adotaram o velho modelo burocrático militar. Com toda razão, Crozier salienta que é um erro negligenciar, em sociologia histórica, a documentação disponível sobre os fundamentos das primeiras grandes organizações comerciais, dos primeiros exércitos permanentes e das ordens religiosas.<sup>29</sup> Todavia, Crozier não faz uma sociologia histórica. Apresenta mais um modelo, dotado de quatro traços essenciais, que caracterizariam a burocracia moderna. Como os demais modelos já mencionados, peca pela falta de colocação da burocracia em uma perspectiva histórica.<sup>30</sup>

Os quatro traços que Crozier apresenta, de forma crítica, são: a extensão do desenvolvimento das regras impessoais, que vê como um freio ao arbítrio e ao favoritismo, mas, ao mesmo tempo, as vê, também, como um freio ao desenvolvimento da personalidade e da criatividade; a centralização de decisões, levando à rigidez organizacional; o isolamento dos níveis ou categorias hierárquicas, levando ao deslocamento de objetivos; e o desenvolvimento de relações de poder paralelas. O conjunto dessas quatro características tende

<sup>28</sup> Michel Crozier. *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil, 1963, p. 242.

<sup>29</sup> Idem, p. 243.

<sup>30</sup> Georges Lapassade, *op. cit.*, p. 154.

a constituir uma série de círculos viciosos reforçadores da impessoalidade e da centralização. Mais uma vez, a “camisa-de-força” do método funcionalista não permite perceber o real espírito da burocracia. Volta-se a um idealismo quase hegeliano, mas pobremente hegeliano; ressalte-se que a crítica do jovem Marx, desvendando a mistificação do interesse geral, é ignorada; a leitura de Weber é feita fora da História. Afora isso, ao fazer uma crítica humanista da sociedade francesa, coloca a participação como um mito.<sup>31</sup> Toda participação será um mito? Há muitos exemplos históricos de participação. Se ela tende a ser uma forma de manipulação ou uma concessão secundária das elites dominantes, trata-se de um outro problema, que merece um estudo mais acurado. A solução é colocada na constituição de sistemas de regulação mais abertos, através do que chama de investimento institucional, e tal investimento, “política e economicamente doloroso, começa por tornar os dirigentes políticos mais racionais”.<sup>32</sup> Assim se mudará a França e talvez o mundo... A que outra conclusão se poderia chegar a partir da doura constatação da burocracia como sistema incapaz de autocorreção? Só se poderia chegar a outra conclusão se não se fizesse uma crítica burocrática da burocracia.

### ► O Grupo de Aston

Em termos bastante gerais, podemos afirmar que o trabalho do Grupo de Aston, na Grã-Bretanha, pretendeu demonstrar, empiricamente, que burocracia constitui um conceito pluridimensional, ao contrário do que o “tipo ideal” de Max Weber sugere. Escolheu, para tanto, um caminho ingrato, o teste empírico de uma construção teórica que, por sua própria natureza, não é empiricamente testável. Ainda assim, de posse de um instrumental analítico relativamente sofisticado, pretendeu invalidar o “tipo ideal” weberiano, com base na descoberta de uma correlação negativa entre estruturação de atividades e centralização na tomada de decisões. Mesmo deixando de lado a ingenuidade da proposta metodológica, resta ainda um problema, que consiste no fato de que Weber parece ter relacionado concentração de poder no topo da hierarquia e atividades altamente estruturadas, o que nada tem a ver com centralização ou descentralização na tomada de decisões.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Michel Crozier. *La société bloquée*. Paris: Seuil, 1970, p. 77.

<sup>32</sup> Idem, p. 229.

<sup>33</sup> Fernando C. Prestes Motta. “O sistema e a contingência”. In: *Teoria geral da administração: uma introdução*. São Paulo: Pioneira, 5. ed., 1976.

O trabalho do Grupo de Aston levou ao estabelecimento de uma taxonomia empiricamente derivada que não pretende ser exaustiva, incluindo sete tipos diversos de burocracia: plena, plena nascente, de fluxo de trabalho, nascente de fluxo de trabalho, pré-fluxo de trabalho, burocracia de pessoal e organização implicitamente estruturada, refletindo o que chama três “dimensões” burocráticas operacionalmente definidas: estruturação de atividades, concentração de autoridade e controle de linha do fluxo de trabalho.<sup>34</sup> Além dos problemas que, já de início, comprometem sua pesquisa, o Grupo de Aston incorreu ainda em numerosos problemas de natureza conceitual, metodológica e operacional. Houve falha na definição das variáveis e chegou-se a resultados tautológicos, uma vez que formalização e padronização praticamente mediram a mesma coisa. Além disso, como foi amplamente reconhecido, existindo 20 empresas filiais em sua amostra, surpreendente teria sido encontrar baixa correlação entre centralização na tomada de decisões e perda de autonomia e não o contrário, como concluíram os pesquisadores. Na verdade, o balanço do trabalho do Grupo de Aston aponta um empreendimento intelectual infeliz, apesar da grande divulgação que alcançou. De resto, todos os problemas encontrados na crítica administrativa da burocracia estão ali presentes.

Há ainda muitos críticos que poderiam ser incluídos na vertente da crítica administrativa da burocracia. Entre eles, estão, sem dúvida, W. W. White, Chris Argyris, Maslow, Warren Bunnis, McGregor, Presthus, Likert, Mouton e Blake e Herbert Shepard, que demonstram a obsolescência da organização burocrática do ponto de vista das necessidades humanas. Alguns desses autores incidiram no engodo da organização pós-burocrática, outros não. Poucos, de qualquer forma, perceberam que o importante é a análise da burocracia enquanto poder. Mesmo assim, chegaram a algumas colocações que são interessantes, como a de que a burocracia leva a práticas e relações que, em larga medida, repetem a infância.<sup>35</sup>

Outras análises, estas sim muito mais interessantes, fogem aos paradigmas da crítica administrativa, colocando o estudo das organizações em um nível de indagação bem mais elevado. Entre esses trabalhos estão obras de Guerreiro Ramos, do Tavistock Instituto de Londres, de Eugéne Enriquez, Max Pages e diversos outros. No plano específico da organização da educação, há críticas à burocracia que são de enorme interesse. Entre estas, vale lembrar

<sup>34</sup> D. S. Pugh, D. J. Hickson e C. R. Hinings. “An empirical taxonomy of structure of work organizations”. *Administrative science quarterly*, v. 14, nº 3, setembro 1969, Ithaca, p. 378.

<sup>35</sup> Victor Thompson. *Moderna organização*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1967, p. 95.

a de Michel Lobrot. Para ele, a “pedagogia burocrática é uma pedagogia fundada, essencialmente, na coação. Não é assim devido a uma maldade inerente aos pedagogos, mas o é pela sua própria natureza. Não é uma pedagogia que tenha em conta os interesses, quando eles se apresentam, a procura do indivíduo na dinâmica da sua ação concreta, mas sim uma pedagogia que pretende realizar um ‘plano’ logicamente ordenado e, *a priori*, um programa, uma progressão... Só acidentalmente este plano, programa ou progressão vão ao encontro dos interesses profundos e expressos pelo indivíduo... Só acidentalmente é eficaz”.<sup>36</sup>

Assim, o plano, o programa, a progressão equivalem aos regulamentos administrativos de uma empresa ou das repartições públicas. Não constituem realidades, mas abstrações presentes no espírito daqueles que os concebem. A lógica da ação pedagógica burocrática é, portanto, em última instância, a lógica da burocracia que Lobrot define como um “sistema de autoridade... caracterizado, entre outras coisas, por administrar uma ou várias coletividades, tomando decisões em seu lugar, em princípio para seu bem. A burocracia determina, assim, os objetivos a atingir, o espírito e os métodos de funcionamento, distribui papéis, organiza as atividades, prevê as funções de cada um, as relações entre os indivíduos. Feito isto, vigia a aplicação do programa e aplica sanções, se este não foi cumprido... A consequência evidente é que os participantes se encontram despojados do seu poder humano essencial: o de decidir, de se auto-organizar, de escolher, de comunicar etc... Estão reduzidos a ‘coisas’: executantes mais ou menos passivos, engrenagens de uma máquina, instrumentos materiais”.<sup>37</sup>

### ► *Uma crítica em crise*

Há muito que a crítica administrativa da burocracia está em crise. Ela prometeu muito e cumpriu pouco. A incapacidade de ver a burocracia como forma de poder, historicamente situada, está no centro dessa crise, que diz respeito não apenas à crítica administrativa, mas a toda a produção intelectual de cunho funcionalista.<sup>38</sup> Aqui, porém, não é apenas a análise externa dessas colocações teóricas que revela a crise. São, muitas vezes, os próprios

<sup>36</sup> Michel Lobrot. *A pedagogia institucional*. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1966.

<sup>37</sup> Idem, p. 101-103.

<sup>38</sup> Fernando C. Prestes Motta. “Teoria das organizações nos Estados Unidos e na União Soviética”. *Revista de Administração de Empresas*, v. 14, nº 2. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

formuladores da crítica administrativa da burocracia que chegam à percepção dos impasses a que atingiram seus quadros de referência. Este é, por exemplo, claramente, o caso de Alvin Gouldner e Michel Crozier. Alguns trechos de obras suas, mais recentes, falam por si mesmos. Assim, afirma Gouldner: “Três forças contribuíram para a crise em pauta (do estrutural-funcionalismo): (1) o aparecimento de novas infra-estruturas, dissonantes em relação à teoria funcionalista estabelecida, entre a juventude de classe média estrategicamente íntima ao meio universitário em que a teoria social é feita e transmitida; (2) os desenvolvimentos internos à própria escola funcionalista, que inseriram uma crescente variabilidade e hostilidade em seu trabalho – uma entropia – e, assim, obscureceram a clareza e a assertividade de seus limites teóricos e destruíram sua especificidade como escola; (3) o desenvolvimento do Welfare State, que aumentou, consideravelmente, os recursos disponíveis para a sociologia. Os funcionalistas acomodaram-se ao Welfare State, mas, ao mesmo tempo, tal acomodação ocorreu através da geração de tensões que envolveram os pressupostos, tradicionalmente, centrais para o modelo funcionalista”.<sup>39</sup> Na realidade, o funcionalismo sempre foi uma corrente legitimadora de uma formação social. Sua crise revela a crise mais profunda dessa formação. Basta pensar no que foi a década de 60, nos Estados Unidos e na França, por exemplo, para que isso se torne evidente.

Crozier e Friedberg são, ainda, mais claros na percepção da crise do quadro de referências que norteia a crítica administrativa da burocracia: “...Toda estrutura de ação coletiva se constitui como sistema de poder. Ela é fenômeno, efeito e fato de poder. Enquanto construção humana, ela organiza, regulariza, ‘provisiona’ e cria poder, para permitir aos homens a cooperação em empreendimentos coletivos. Toda análise séria da ação coletiva deve, portanto, colocar o poder no centro de suas reflexões, pois, em última instância, a ação coletiva não é nada mais do que a política cotidiana. O poder é sua ‘matéria-prima’... (Entretanto), o poder continua a ser o eterno ausente em nossas teorias da ação social”.<sup>40</sup>

## Bibliografia

CROZIER, Michel. *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil, 1963.

\_\_\_\_\_. *La société bloquée*. Paris: Seuil, 1970.

<sup>39</sup> Alvin Gouldner. *The coming crisis of western sociology*, op. cit., p. 410.

<sup>40</sup> Michel Crozier e Erhard Friedberg. *L'acteur et le système*. Paris: Seuil, 1977, p. 22 e 24.

CROZIER, Michel e FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système*. Paris: Seuil, 1977.

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

\_\_\_\_\_. “Conflitos na teoria de Weber”. In: Edmundo Campos (organizador). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

\_\_\_\_\_. *The coming crisis of western sociology*. Nova York: Basic Books, 1970.

LAPASSADE, Georges. *Grupos, organizações e instituições*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

LEFORT, Claude. *¿Qué es la burocracia?* Paris: Ruedo Ibérico, 1970.

LOBROT, Michel. *A pedagogia institucional*. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1966.

MARCH, James G. e SIMON, Herbert A. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

MERTON, Robert K. “Estrutura burocrática e personalidade”. In: Edmundo Campos (organizador). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

\_\_\_\_\_. *Sociologia, teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MOTTA, Fernando C. Prestes. “Teoria das organizações nos Estados Unidos e na União Soviética”. *Revista de Administração de Empresas*, v. 14, nº 2. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

\_\_\_\_\_. “O sistema e a contingência”. In: *Teoria geral da administração: uma introdução*, 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1976.

MOUZELIS, Nicos P. *Organization and bureaucracy*. Nova York–Chicago: Aldine-Atherton, 1972.

PUGH, D. S., HICKSON, D. J. e HINNINGS, C. R. “An empirical taxonomy of structures of work organizations”. *Administrative science quarterly*, v. 14, nº 3. Ithaca, setembro de 1969.

SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots*. Berkeley, 1949.

\_\_\_\_\_. “Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional”. In: Edmundo Campos (organizador). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

\_\_\_\_\_. *Leadership in administration*. Evanston, Illinois, 1957.

THOMPSON, Victor. *Moderna organização*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1967.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.

VEBLER, Thorstein. *Teoria da empresa industrial*. Porto Alegre: Globo, 1966.

VERMEIL, Edmond. *The German scene: social, political, cultural – 1890 to the present days*. London: George G. Harrap, 1956.

WEBER, Max. *Economía y sociedad* (2ª edição espanhola, baseada na 4ª edição alemã de 1956). México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

\_\_\_\_\_. *On the methodology of the social sciences*. Glencoe, Illinois, 1949.

\_\_\_\_\_. In: BENNIS, Warren G. *Organizações em mudança*. São Paulo: Atlas, 1976. p. 18.

\_\_\_\_\_. “Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída”. In: *Os pensadores*. São Paulo: Abril, 1974.

\_\_\_\_\_. *From Max Weber*. Nova York: Oxford University Press, 1958.