

1

EVA MARIA LAKATOS (*)

A
BUROCRACIA:
GÊNESE E
DESENVOLVIMENTO

ABSTRACT

Bureaucracy, as a means of organization, emerges in the Old Ages, declines with the splitting of the Roman Empire and imposes itself upon society with the event of the Industrial Revolution. Its characteristics, which are minutely described by Max Weber, give birth to the "classical concept of bureaucracy", here examined.

RESUMO

A burocracia, como forma de organização, surge na antigüidade, declina com a fragmentação do Império Romano e passa a se impor na sociedade com a Revolução Industrial. Suas características são precisamente descritas por Max Weber, originando o "conceito clássico de burocracia", aqui examinado.

(*) Professora Adjunta da UNESP - Campus de Franca

1 INTRODUÇÃO

A estrutura burocrática ocorre **pari passu** com a concentração dos meios materiais de administração nas mãos do chefe supremo, que também detém o poder da sociedade. Podemos constatar que o exército dos faraós, o exército do período final da República Romana e do Principado e, principalmente, o exército do moderno Estado militar, são dirigidos burocraticamente, ou seja, caracterizados pelo fato de seu equipamento e provisões serem fornecidos pelos "armazéns" do "senhor de guerra". Este é um aspecto novo, contrastando com os "exércitos" das tribos agrícolas, os cidadãos armados das cidades e cidades-Estado antigas, as milícias das primeiras cidades medievais e os exércitos feudais: para todos eles, constituía regra normal e auto-equipamento e o auto-provisionamento daqueles que eram obrigados a lutar.

Os exércitos burocráticos do passado, equipados e abastecidos pelo "senhor", devem seu surgimento à diminuição do crescimento, tanto social quanto econômico, da camada de cidadãos capazes de, economicamente, se equiparem; essa diminuição, quer absoluta quer relativa, faz com que seu número já não seja suficiente para a formação dos exércitos necessários. Pelo menos relativamente eles foram reduzidos, isto é, no que diz respeito ao âmbito do poder pretendido pela estrutura política. Restava, assim, apenas uma estrutura burocrática para o exército, desenvolvendo-o numericamente e formando um corpo permanente necessário para a pacificação constante de outras cidades ou Estados, bem como para a guerra contra inimigos distantes, especialmente de ultramar. Particularmente, a disciplina militar e o treinamento técnico só podem se desenvolver plenamente, pelo menos no que consideramos seu alto nível moder

no, no exército burocrático.

Do ponto de vista histórico, em toda a parte a burocratização do exército realiza-se conjuntamente com a transferência, dos proprietários para os não proprietários, dos serviços do exército: enquanto não se processou essa transferência, a atuação militar foi um privilégio honorífico dos proprietários. Dessa forma, o ônus do serviço transfere-se para os que nasceram sem propriedades e para os estrangeiros, como o demonstram os exércitos mercenários de todas as épocas.

Portanto, são nos problemas de organização militar e política, com o objetivo de atingir o mais alto grau de eficiência no domínio exercido sobre os seres humanos, que o Estado se faz presente, com a criação de exércitos permanentes; estes, eram ocupados e escolhidos pelo "senhor", soberano no que diz respeito à submissão de todos, movido pelo interesse de benefícios pessoais.

Para tornar a posição de autoridade respeitada pelos "súditos", lança mão da burocracia, instrumento predominante das classes dominantes e de prestígio. Pode-se deduzir que os indivíduos obedeciam às ordens emanadas da estrutura de dominação, principalmente em decorrência da posição ocupada por aqueles que davam as ordens. Não se levantavam questões de julgamento sobre suas razões e moralidade.

Os objetivos visados, com o crescimento e diversificação de grupos e populações, também sofreram aumento, criando-se complexos problemas de organização, e a solução encontrada foi a determinação de tarefas específicas, utilizando-se, para tal, da burocracia; esta, à medida que evoluem o conhecimento e o progresso dos povos, torna-se cada vez mais,

um poder funcional e político.

Partilham as determinações que levam ao conflito entre os interesses particular e universal, tanto o Estado, entendido como burocracia pública, quanto a corporação, caracterizada como burocracia privada. O poder soberano, como vontade individual do "rei" ou "senhor", apresenta a única relação de pessoa particular com o Estado: desse modo, a burocracia, surgindo como uma classe dominante, detentora do poder e dos meios de produção, tende a atuar como elemento de mediação com a sociedade global, criando uma dominação burocrática-patrimonial.

Na realidade, o entendimento da burocracia remete ao estudo da história das sucessivas formas de dominação, já que ela representa um grupo social que se separa do resto da sociedade e a ela se impõe, dominando-a. Podemos, então, dizer que a burocracia é o principal elemento de um sistema antagônico. Como veremos mais adiante, nas antigas civilizações, como por exemplo a egípcia e a chinesa, uma classe de funcionários, ou seja, de burocratas, detinha em conjunto a propriedade dos canais de irrigação, das terras a serem cultivadas e das ferramentas para a construção de obras públicas e se sobrepunha à sociedade que nada possuía, com exceção de sua força de trabalho. É isso o antagonismo: enquanto alguns possuem os meios de produção, outros são deles destituídos. Por esse motivo que o sistema capitalista é antagônico por excelência.

Os sistemas de irrigação surgem em países com grandes extensões desérticas, como o Egito Antigo, a Mesopotâmia, a Arábia, a Pérsia, a Índia e a Tartária, sendo que a burocracia, nessas civilizações, administra uma ou várias coletividades, explorando-as, inclusive, por intermédio do tributo.

A burocracia, no Egito, tem como fonte inspiradora a necessidade técnica de coordenação e supervisão para deter um monopólio de poder político, que apresenta seu símbolo máximo no faraó. À medida que a sociedade, sob essa ordenação, produz mais do que consome, aparece o excedente econômico, que será apropriado por uma minoria de indivíduos que recruta e emprega uma mão-de-obra abundante. Assim, a sociedade, além de cultivar as terras, constrói gigantescos monumentos, como as pirâmides. Da mesma forma, se os produtores encontram-se dispersos em comunidades geograficamente distantes, cria-se a necessidade de planejar a produção. Portanto, no modo de produção ou na dominação burocrática-patrimonial, o déspota oriental representa a convergência de um processo social que, originando-se com a burocracia, surgida das necessidades técnicas, finaliza com o poder de exploração, cumprindo a burocracia as funções de organização e supervisão para o monopólio do poder político.

A região do Nilo torna-se importante na centralização burocrática, pois os povos vizinhos são recrutados à força para as expedições dos reis assírios e babilônios, visando reunir mão-de-obra para a construção de canais e o cultivo das zonas desérticas, originando uma hierarquia de "clientes" diretamente subordinada ao estado patrimonial burocrático.

Também a China, na época do filósofo Confúcio, apresenta uma sociedade na qual reina soberana a burocracia. Nessa época predominam os grandes monopólios do sal, do álcool e do chá, permitindo uma alta tributação e o controle total da vida social pelo Estado e pela burocracia, cujo exercício do póder é facilitado, em virtude dos nascimentos, mortes, educação e festas terem seus rituais regulados pelo monopólio estatal. Assim, desenvolve-se na China an

tiga uma burocracia patrimonial, fundamentada em sólida base econômica. Consiste numa burocracia de letrados e eruditos, que considera como fruto do seu mérito o poder de que dispõe.

No terceiro século de nossa era, os mongóis conquistaram a China e, depois, submeteram a Rússia, implantando nessa região os métodos despóticos chineses. Da mesma forma, o modo de produção asiático aparece na Rússia, quando da invasão hunas: o governo cria as comunidades de aldeia, tanto por razões administrativas quanto fiscais, mas toda terra pertence ao grão-príncipe e aos seus homens: pelo cultivo das terras, os camponeses pagam um tributo em cereais, mel, cera e outros produtos. A Duma, ou o conselho do grão-príncipe dirige tudo, sendo que este último utiliza um exército móvel, os boiados (que participavam da Duma) e o clero, como elementos de uma burocracia militar e civil, respectivamente.

A característica das forças produtivas, nessa época, é um maior emprego da força produtiva do trabalho humano do que da dos meios de produção. O modo de produção asiático aparece no período da civilização do bronze, quando o homem cria novas formas de exploração agrícola e de comércio, introduz a moeda e surgem novas religiões. É quando o controle ilimitado da força do trabalho propicia a construção de canais, aquedutos e diques para irrigação (e controle da inundação), de estradas, muralhas, palácios, templos, edifícios públicos, jardins e sarcófagos monumentais.

A invenção da escrita favorece o processo do surgimento dos germes da burocracia nas primeiras cidades sumerianas. Desenvolve-se uma burocracia real, em torno do rei, e a do clero, centralizada nos templos: a primeira funciona para gerir a fortuna do

rei, e a segunda permite a construção de santuários, como o de Nipur. Hamurabi introduz uma administração em forma de pirâmide, sendo as vilas governadas por prefeitos, nomeados pelo rei para esse fim. Os assuntos da sociedade global são considerados menos importantes do que os do príncipe, que encarna o Estado em seu plano político. É na segunda metade do terceiro milênio a.C. que a burocracia se desenvolve e surge a noção de Estado em consequência da formação dos grandes impérios.

O primeiro Estado do Oriente pode ser considerado como o da Dinastia de Ur (2111 a 2003 a.C.): suprime-se a autonomia das cidades, passando estas, assim como as fronteiras, à guarda de funcionários nomeados pelo rei, que prestam contas somente a ele. O Estado mesopotâmico centralizado no rei e no corpo de funcionários é o modelo que irá se difundir, sendo imitado por outras monarquias, como a dos hititas; da mesma forma, a necessidade de construção de extenso sistema de irrigação e sua manutenção, leva à supremacia econômica do palácio na Suméria, no Vale do Indo, em Creta e na Anatólia, entre outras. Mas esse fator não é único: na Capadócia, o desenvolvimento da metalurgia cria estrita regulamentação burocrática; na Índia, é o comércio que se subordina à burocracia patrimonialista, surgindo uma contabilidade racional e controle social da burocracia sobre a sociedade; a burocracia fundamentada na propriedade, ou seja, burocracia patrimonial, foram exemplos os escribas egípcios, o clero russo e os funcionários letrados chineses, pois a base é a separação das funções produtivas ou operacionais das de coordenação ou de concepção; na América Pré-Colombiana, o Estado atuou como proprietário supremo da terra, sendo que o sobre-trabalho era apropriado pela burocracia que detinha o poder (do Estado).

2 CARACTERIZAÇÃO DAS BUROCRACIAS "ANTIGAS"

Os exemplos históricos de burocracias bem desenvolvidas e quantitativamente grandes englobam (Weber, 1963 : 238 e seg.):

- a) Egito, durante o período do Novo Império (encerando fortes elementos patrimoniais);
- b) fins do Principado Romano, especialmente a Monarquia Diocleciana e o Estado Bizantino, que dela se desenvolveu (conservando fortes elementos feudais e patrimoniais);
- c) China, desde a época de Shi Hwangti até praticamente o presente (possuindo fortes elementos patrimoniais e prebendários);
- d) Igreja Católica Romana, especialmente a partir do século XIII;
- e) em formas cada vez mais puras, os Estados europeus modernos e, principalmente, todas as empresas públicas desde a época das monarquias absolutistas, alcançando seu apogeu, como burocracia "estatal", em países socialistas;
- f) as grandes empresas capitalistas modernas.

Nos três primeiros exemplos citados, em proporções consideráveis (em certas épocas até preponderantes), o pagamento dos funcionários burocráticos era com bens **in natura**. Apesar disso, continham muitas outras características da burocracia. O Novo Império do Egito que, sob certos aspectos serviu de modelo histórico para as burocracias posteriores, apresenta-se como um dos exemplos mais claros de organização fundamentada numa economia natural.

Ora, se podemos fazer certas restrições à burocracia condicionada pela economia natural – por considerar que uma das pré-condições normais, quer para a criação, quer a existência que perdura no tempo, da administração burocrática pura, é uma economia monetária desenvolvida – a coincidência de burocracia e economia natural é aceitável diante das outras condições existentes nas sociedades citadas. O que os autores apontam, como experiência histórica, é que, na maioria das vezes, sem uma economia monetária, a estrutura burocrática tem dificuldades em evitar mudanças internas, tão substanciais que podem chegar à transformação em outro tipo de estrutura.

Consideramos, entretanto, que um primeiro passo para a apropriação das fontes de tributação (e sua exploração como propriedade privada) é a concessão, aos funcionários, de uma renda fixa **in natura**, retirada dos armazéns do "senhor" (ou de sua renda em espécie). No Egito e na China, durante talvez milhares de anos, esse tipo de concessão foi normal e importante, por proteger o funcionário de flutuações, muitas vezes acentuadas, do poder aquisitivo do dinheiro.

Um outro fenômeno que se observa é, à medida em que as prerrogativas do senhor diminuíam, em geral os tributos **in natura** tornavam-se irregulares, levando o funcionário a ter recurso direto aos tributos; surge, assim, a idéia de garantia ao funcionário, contra tais oscilações, de duas formas: ou transferindo os tributos (e, com isso, o poder de tributar), ou arrendando ao funcionário, para uso pessoal, terras lucrativas do senhor. Um terceiro processo seria a fixação de salário para o funcionário, retirado da tributação – tal fato surge com certa frequência no início da história do funcionalismo burocrático alemão, assim como na administra-

ção das satrapias orientais — determina-se a entrega de uma soma estipulada ao senhor, conservando o funcionário o excedente. Também servia para tal finalidade, o arrendamento da coleta pública de impostos.

Nesse procedimento, divisa-se, pela primeira vez, a possibilidade de transformação das finanças em um orçamento sistemático; tal avanço é muito importante pois, se representa uma estimativa fixa de renda, propicia, também, a das despesas: em vez de uma forma de vida imediatista, fundamentada em rendas não calculáveis *in natura* (praticamente uma condição típica dos momentos iniciais de administração pública), passa-se a uma sistematização do orçamento.

Dois problemas apresentam-se nessa forma de organização: a perda, pelo senhor, do controle total e plena exploração da capacidade de tributar (para uso próprio) e o da exploração excessiva, pois o "capitalista", ao contrário do senhor político, não se interessa pela capacidade contínua de pagamento pelos súditos. Os dois fatores somente podem ser controlados pelas regulamentações estatais.

O sistema de arrendamento de impostos coloca-se, assim, na confluência antagônica de vários motivos, como a eliminação das oscilações nos rendimentos do funcionário, a praticabilidade de um orçamento, a proteção da capacidade de pagar dos súditos contra uma exploração que se revele, a médio ou longo prazo, antieconômica e o controle, por parte do Estado, dos rendimentos do concessionário, ou seja, o funcionário burocrático, tendo por objetivo propiciar o máximo possível ao Estado.

Podemos observar que no Império Ptolemaico, assim como na Hélade e em Roma, o arrendatário dos

impostos configurava-se como capitalista privado, cabendo entretanto a elevação dos impostos ao Estado (executada e controlada burocraticamente por eles). Também a concepção exclusivamente econômica do cargo, como uma fonte de renda privada do funcionário, conduz à sua venda (inclusive leilão), principalmente quando a situação do senhor exige, além de uma renda corrente, um capital imediato em dinheiro, por exemplo, em caso de guerra, ou até mesmo, pagamento de dívidas.

O tipo puro de burocracia perde muito de suas características quando transfere-se ao funcionário, para exploração pessoal, as formas de atribuição de usufrutos, tributos e serviços devidos ao senhor, pessoalmente: ocorre que, nesses cargos, o funcionário tem direito pessoal à sua posse. Tal fato se acentua quando o funcionário presta ao senhor serviços de caráter pessoal, militar, político ou eclesiástico, em vez de lhe transferir quaisquer rendimentos ganhos por intermédio do que lhe é entregue, utilizando tais objetos para suas finalidades privadas.

Sempre que o senhor atribui ao funcionário pagamentos de rendas vitalícias, fixadas por quantia ou resultantes de um usufruto econômico de terras ou outras fontes, podemos falar de "prebendas" ou, mais especificamente no nosso caso, de uma organização "prebendária", da burocracia. Na Antiguidade e na Idade Média (e, até mesmo no período moderno), as vantagens econômicas do clero foram prebendárias. Em outras áreas (e em várias épocas) também existiu a mesma forma.

Outro fato a destacar, é o aspecto desfavorável do funcionamento, com regularidade, dos meios de coação direta: os funcionários egípcios, não le-

galmente mas de fato, eram "escravos" do faraó; os latifundiários romanos confiavam aos escravos a administração direta dos assuntos monetários, devido ao fato de lhes ser facultada a possibilidade de submetê-los a torturas; o uso pródigo do bambu, como instrumento disciplinar, apresentava caráter semelhante na China.

Podemos verificar que, numa estrutura burocrática pura, a manutenção de uma mecanização rigorosa do aparato burocrático depende, em grande medida, do oferecimento de um salário monetário certo, aliado à oportunidade de uma carreira que independa do simples acaso ou do arbítrio. Funcionam, no sentido de uma mecanização rígida, a disciplina e o controle que, apesar de rigorosos, levam em conta o senso de honra do funcionário, o desenvolvimento de sentimentos de prestígio e consciência estamental, assim como a possibilidade de críticas públicas. A separação entre a esfera oficial do cargo e os atributos pessoais, assim como o caráter impessoal do trabalho burocrático, propiciam uma melhor integração do funcionário nas condições funcionais objetivas criadas pelo mecanismo baseado na disciplina, fazendo-o subordinar-se ao chefe sem perda da dignidade pessoal.

Parcialmente baseados em fundamentos burocráticos encontramos duas das maiores estruturas políticas, o Império Romano e o Império Mundial Britânico. Em Roma, a burocratização desenvolveu-se com a transição das fronteiras costeiras para continentais. Sua estrutura de domínio apresentava um caráter rigorosamente militar, enquanto se tratava das autoridades que administravam a justiça; assim, a eficiência técnica, a precisão e unidade das funções administrativas, principalmente quando fora dos limites urbanos, compensava a falta de um aparato bu-

rocrático extenso, durante a República, sem falar do seu sistema jurídico, nitidamente militar quando se tratava, externamente, das "razões de Estado" - forma tipicamente romana, desconhecida de outros povos da época.

Por sua vez, o Estado Normando na Inglaterra impôs à região uma organização rigorosa, fundamentada em uma hierarquia feudal, cuja unidade foi impulsionada por intermédio da burocratização do tesouro real, que se apresentava extremamente rigorosa quando analisada em comparação com outras estruturas políticas do mundo feudal. Mas o Estado inglês não propiciou, mais tarde, a evolução da burocratização, desenvolvendo principalmente uma administração de notáveis. Esta, tal como a administração republicana de Roma, foi fruto de condições bastante singulares.

3 A BUROCRACIA DO SÉCULO XVIII AO SÉCULO XX

As organizações burocráticas, em qualquer esfera em que se desenvolvam, apresentam, como sua principal função, a reprodução do conjunto de relações sociais, por sua vez determinadas pelo sistema econômico dominante. Antes de mais nada, representam uma categoria histórica, inserida na história dos modos de produção e formas de dominação. É, portanto, partindo dos modos de produção que se pode entender as organizações, em seu papel de reprodutoras das relações sociais, sendo estas condicionadas pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas: condições materiais de produção, instrumentos de produção e formas de cooperação (e não apenas tecnologia).

Tanto nos países do ocidente quanto do ori

ente, na região norte ou hemisfério sul, os burocratas constituem um grupo social identificável, grupo este que tem uma longa cronologia de atuação e cujas raízes históricas encontram-se em formas de produção que diferenciaram categorias de ocupação e que dividiram fases inseparáveis do trabalho humano. A concepção da burocracia como o único estamento que permanecia na sociedade moderna, ou dos burocratas como elementos que gozavam de honra estamental, foi afirmado por muitos teóricos dos séculos XIX e XX, respectivamente.

Apresentando-se como um fenômeno antigo, as burocracias só modernamente se transformaram em fator social dominante. Essa mudança deve-se à transferência da unidade básica de produção, da família para a empresa burocrática. Podemos dizer que vivemos em um mundo de organizações: não é apenas no setor de produção e no sistema político que dominam as organizações, ou seja, as grandes empresas e o Estado. Também no setor militar — forças armadas regulares, constituídos de militares profissionais —, no setor religioso — os credos sistematizados nas diversas Igrejas —, no setor cultural — escolas de vários níveis, inclusive de caráter profissionalizante, museus, fundações —, no setor artístico — organizações teatrais, cinematográficas —, no setor de comunicações — organizações jornalísticas, de rádio, de TV, correios e telégrafos —, no setor de transporte — empresas aéreas, marítimas, fluviais, ferroviários —, na área de lazer — por exemplo, uma "Disneylândia" —. Todos esses setores são atualmente dominados pelas organizações, várias já existentes em tempos passados, mas que se multiplicaram só recentemente e adquiriram feição nitidamente burocrática.

Por exemplo, na Antiguidade, na Idade Média e até mesmo no início dos tempos modernos, os grupos

armados privados, em que os combatentes possuíam as armas, constituíam a regra, sendo exceção os exércitos regulares burocratizados. É a partir do século XVII que os Estados europeus, em primeiro lugar, passam a organizar forças armadas permanentes que, passo a passo, se profissionalizam e apresentam estrutura burocrática. É na Prússia, no século XVIII, que Frederico II passa a dispor do primeiro exército com características burocráticas bem desenvolvidas.

O processo de burocratização apresenta condicionamentos históricos e estruturais, que exprimem tendências diversas, decorrentes de mudanças na sociedade global, ou alterações intrínsecas da própria organização.

A renovação econômica marca o início do século XVIII: ocorre grande expansão das companhias de comércio e, para facilitar as transações, fundam-se novos bancos e é criado o papel-moeda (primeiro na França e Inglaterra) que incentivam sobremaneira as atividades financeiras. Pode-se dizer que a principal causa econômica da Revolução Industrial é a notável expansão do comércio ultramar (séculos XVII e XVIII), o acúmulo de capital dela decorrente, o interesse dos comerciantes, que antes procuravam mercadorias, em produzi-las também, e a existência de abundante mão-de-obra "livre", a ser utilizada na produção.

A procura por mais mercadorias, a necessidade de acelerar e uniformizar a produção, a substituição das ferramentas pelas máquinas, o surgimento da idéia da divisão do trabalho no âmbito estrito da produção de bens, fazem com que as antigas corporações artesanais, organizadas em moldes medievais, cedam lugar pouco a pouco às fábricas, que passam a funcionar em escala verdadeiramente industrial.

Com as fábricas surge uma nova classe de trabalhadores dedicados à produção industrial, com separação de atividades decorrentes da divisão do trabalho. Dessa maneira, a burocracia privada (nas empresas industriais), pelo menos no início do século XVIII, não apresenta uma acentuada ordenação hierárquica: se as diversas funções têm alcance diferente, então exigem qualificações igualmente variáveis; porém, elas são da mesma forma importantes para o funcionamento do todo.

O tipo de empresa dominante, quase até o fim do século XIX, é a controlada por uma só pessoa ou por um grupo familiar: nela o controle é inseparável da administração. Entretanto, à medida que as empresas crescem e a concorrência leva a uma série de fusões, originando os grandes agrupamentos empresariais, acentua-se na organização a separação entre a propriedade, o controle e a administração, dando origem a uma camada de altos funcionários, agora já de tendência burocrática, que controlam e administram, mas não detêm a propriedade das empresas; eles planejam, os componentes da empresa executam, e o lucro vai para os que detêm as ações.

Essa tendência foi analisada principalmente nos Estados Unidos: se em 1924, aproximadamente 44% das grandes empresas eram dirigidas por administradores burocráticos profissionais que, em conjunto, detinham menos de 20% do capital de giro dessas organizações, em 1963, dentre as 200 maiores empresas industriais, 84,5% tinham o mesmo tipo de administração, mas o controle do capital de giro encontrava-se abaixo de 10%. Já na década de 30, constatou-se que as grandes companhias eram entidades "quase públicas", pois acelerava-se a perda do controle pelos proprietários, originando uma poderosa categoria de administradores burocratas, em certo sentido "pública".

Portanto, torna-se intenso o processo de transformação do capital monopolista em burocratizado: o fenômeno de burocratização das empresas privadas transformou-se em instrumento ideológico do neocapitalismo burocrático. Para chegar a essa situação, podemos discernir, no processo, duas fases principais.

A primeira, inicia-se com o desenvolvimento do sistema corporativo, pela fundação das grandes companhias monopolistas de comércio e navegação, como, por exemplo, a Companhia das Índias Ocidentais. Após a Revolução Industrial ocorre a expansão das sociedades anônimas, a partir do início do século passado, na Europa e Estados Unidos; no Brasil, o processo se acelera por volta de 1930. A necessidade de inversão de grandes capitais, tanto na indústria quanto nos transportes, instituições financeiras e serviços públicos, entre outros, provoca o rápido incremento das sociedades anônimas e mistas (capital público e privado). Observa-se então, a começar pelos países desenvolvidos capitalistas, um processo de concentração de riqueza nas mãos de um número pequeno de companhias.

Na segunda fase, a taxa de crescimento das empresas grandes ultrapassa a das pequenas e médias; dessa maneira, a tendência, em maior grau, é para o aumento da concentração do poder econômico, sendo acompanhada pela dispersão da propriedade das ações. Acentua-se, em consequência, a separação da propriedade e do controle, sendo que a burocracia açambarca a maior parte do sistema de poder. A partir de 1950, o domínio do administrador burocrático sobre as empresas privadas aumenta em ritmo acelerado, sendo o progressivo crescimento dos administradores profissionais, em comparação com os demais, principalmente os que fizeram carreira dentro da empresa, ex

tremamente acentuado. Mais ainda, o administrador tipicamente burocrático é aquele cuja taxa de aumento é o mais extraordinário.

Dessa forma, apresentam-se cinco tipos de controle das empresas: por propriedade quase completa de ações; por maioria de ações; por sistema de pirâmide ou meio legal; por minoria de ações; e pelos administradores profissionais o que ocorre quando ninguém possui mais do que 20% das ações da companhia. É o último tipo de controle que demonstra um aumento mais vigoroso. Pode-se até afirmar que o poder dos administradores profissionais, principalmente burocráticos, tem uma presença marcante em relação aos proprietários, principalmente nos países capitalistas desenvolvidos.

4 A EMERGÊNCIA DA FORMA BUROCRÁTICA DE ORGANIZAÇÃO NA SOCIEDADE MODERNA

Se, de um lado constatamos que a burocracia não é um fenômeno novo, de outro verificamos que foi na última centúria que ela apresentou enorme desenvolvimento, a ponto de converter-se, na sociedade contemporânea, em instituição dominante. As causas de sua propagação tão marcante, a ponto de não podermos entender a sociedade atual sem essa forma institucional, é a enorme extensão das nações modernas e o tamanho de suas organizações internas.

No passado, os Estados (países) eram em sua maioria pequenos e, mesmo os raros, de maior tamanho, tinham fraca organização central, pois, além do governo, eram diminutas as organizações formais neles existentes. Atualmente, além da forte centralização do Estado, este abriga corporações gigantes:

poderosos exércitos, grandes sindicatos, empresas multidivisionais e multinacionais, organizações religiosas e outras.

Se é verdade que não podemos afirmar ser a grande dimensão um sinônimo de organização burocrática, por outro lado os problemas, decorrentes de instituições em escala gigante, favorecem a burocratização. As corporações, por maiores que tenham sido, não apresentaram um intermediário entre o produtor e o mercado. A característica principal do sistema de corporações era que o artesão não vendia o seu trabalho, como no sistema capitalista, mas o produto do seu labor: controlava tanto o produto quanto o processo de trabalho, não havendo separação entre este e o capital. É exatamente quando ocorre essa dissociação, nas primitivas fábricas, que a administração burocratizada ganha alento.

Assim, as organizações burocráticas encontram-se vinculadas à estrutura social característica de um modo de produção, e o reproduzem, ou seja, recriam, de forma ampliada, as condições de produção vigentes em dada sociedade, em dado sistema econômico. Conclui-se daí, que a reprodução de uma formação social capitalista e burocrática implica na reprodução do sistema de classes que a caracteriza: promoção da acumulação do capital e reprodução da força de trabalho, da reedição das relações de poder e submissão e também das idéias que os homens têm das relações sociais em geral.

As organizações formais dependem de uma forma administrativa, que engloba a organização, a estrutura, a direção e a coordenação. Se as empresas modernas encontram-se inseridas em um sistema capitalista, à medida que seu tamanho aumenta, sua reprodução do sistema de classes determina a separa

ção entre pelo menos três níveis de atuação dos seus membros: o da máxima liderança, que usualmente encontra-se em mãos de uma equipe (e não mais centralizada em uma única pessoa); o da mão-de-obra propriamente dita, que executa o trabalho determinado; o dos funcionários que detêm as posições de liderança setoriais, supervisionando e controlando as atividades do segundo nível, encontrando-se hierarquicamente posicionados em relação a ele, em esfera mais elevada. É no terceiro nível (segundo em dominação) que encontramos um dos aspectos da burocracia, a qual, dado seu desenvolvimento, atua agora também no primeiro nível.

Há três fatores básicos que contribuem para o incremento da forma burocrática:

a) o tamanho da organização, que cria problemas de contato entre a liderança máxima e seus subordinados: o acesso ao ou aos líderes torna-se, por imperativo funcional, limitado, em decurso de seu tempo ter que se dividir entre sua atividade específica e o conhecimento das variadas funções da empresa. Encontramos, aqui, o conceito administrativo de "expansão do controle": se as pessoas sujeitas à direção do líder ultrapassam o nível de sua capacidade pessoal em controlá-las simultaneamente, torna-se necessária a delegação de autoridade a outros elementos, até que algumas das tarefas da direção estejam delegadas a um nível intermediário, fortalecendo o aumento dos "burocratas";

b) a sociedade moderna possui uma multiplicidade de organizações especializadas para o desempenho efetivo de variadas funções: políticas, econômicas, religiosas, culturais etc. Esse é um dos aspectos derivado da divisão do trabalho imperante na sociedade atual e que, no plano pessoal,

leva cada indivíduo a participar de uma dessas organizações como parte segmental de sua vida diária. Do governo (repartido territorial e funcionalmente) até a empresa específica, encontramos objetivos que se tornam cada vez mais limitados, difíceis de relacionar com os gerais da sociedade e, mesmo, em oposição a eles. O funcionário burocrático, que desempenha sua função, às vezes totalmente dissociado do que se propõe a sociedade global, torna-se então in dispensável;

c) ao contrário da sociedade primitiva, onde havia uma uniformidade de experiências sociais, sendo que o treinamento de cada indivíduo o preparava, de modo muito próximo ao dos demais membros, para as tarefas da rotina diária, caracterizada pelo império da homogeneidade, na moderna sociedade urbana-industrial, isso não acontece: as diferenças são acentuadas, desembocando no problema de centralização da seleção e recrutamento, aliado ao da motivação dos componentes da empresa. Tal atividade encontra-se melhor servida numa estrutura burocrática.

Dessa forma, o primeiro fator da necessidade do desenvolvimento da burocracia é que grandes organizações exigem a presença de um corpo administrativo, situado principalmente entre os líderes e os subordinados; o segundo deriva dos objetivos limitados de milhares de organizações da sociedade moderna, que pedem uma categoria de elementos funcionalmente especializados, cuja atividade será a de treinar e controlar as pessoas da organização; o último está ligado à multiplicidade de experiências pessoais dos que deverão ser admitidos numa organização formal, necessitando de critérios uniformes, burocráticos, no recrutamento, seleção e motivação dos indivíduos.

Assim, se a burocracia origina-se, por esses fatores, no setor da produção, ou seja, a concentração em grandes unidades gerando o aparecimento de um aparelho administrativo de gestão da empresa capitalista e de suas relações com o resto da economia, o Estado moderno, transformado em instrumento de controle e administração em cada vez mais numerosos setores de vida social, tem, ao lado de suas funções, que se ampliam, aumentado de forma extraordinária o seu pessoal burocrático, para poder lidar a contento com tal situação. Por sua vez, o crescimento constante de organizações, como partidos políticos, sindicatos e outros, também funciona em termos de "fonte" para o burocratismo.

Há três sinais distintivos que caracterizam a emergência da forma burocrática de administração: 1) ela é altamente racional; 2) ela permite que se façam previsões (com pequena margem de erro), sobre os acontecimentos futuros que irão afetar o funcionamento da organização; 3) ela é, acima de tudo, eficiente.

Em relação à primeira característica, dizemos que a burocracia é racional, porque controla toda a organização, fundamentando-se em fatos palpáveis (e, por isso mesmo, analisados nos dois aspectos, qualitativo e quantitativo). A atuação dos burocratas faz-se em termos de aptidões técnicas requeridas para o desempenho de suas funções especializadas, sendo seu proceder avaliado por outros que lhe são superiores; em ambos os casos, o julgamento se realiza em termos do que eles "fazem" e não de como eles "são".

É no controle do comportamento dos funcionários que a racionalidade da administração burocrática surge em sua plenitude; são empregados padrões

objetivos nesse controle, aliados a uma dupla utilização do conhecimento: em primeiro lugar, a própria objetividade das normas de julgamento, realizadas em função de considerações racionais; em segundo, a avaliação do funcionário se faz sob tais padrões, que são de seu conhecimento, sendo tomada como base da aferição sua atuação "real" no desempenho das funções profissionais. Em outras palavras, o conhecimento como base para o controle significa estabelecimento de padrões **factuais** de julgamento e de **re**latos **factuais** de desempenho.

Outro aspecto racional da burocracia é sua impessoalidade, que se revela nos métodos objetivos de selecionar e promover funcionários, nos critérios disciplinares vigentes e no desenvolvimento dos sistemas de controle. Tanto mais burocrática será uma administração quanto mais impessoais forem os esquemas utilizados na admissão de pessoal, as formas empregadas para promoções, os métodos disciplinares e processos de sanção necessários para a atuação dos funcionários.

No que diz respeito à segunda particularidade da burocracia, como sistema administrativo, é o elevado grau de previsibilidade que proporciona aos dirigentes da empresa: antecipação do comportamento organizacional futuro, como resultado dos objetivos e segurança no executá-los que se atribui a cada função, da mesma forma que as relações entre elas são prioritariamente fixas e formais.

Essa característica de previsibilidade da administração é especificamente decisiva nos modernos sistemas industriais capitalistas. Para sua sobrevivência na economia, uma empresa é obrigada a manter certa estabilidade, diante das condições, externas e internas, altamente fluentes, que afetam

seu desempenho. O sistema econômico capitalista tem, como aspecto inerente, a contínua flutuação do mercado, sobre a qual a organização não têm controle ; dessa maneira, torna-se ainda mais imperativo o domínio da situação interna: fluxo de matéria-prima , produtividade dos trabalhadores, seu **turn-over** , qualidade, peso, estilo, embalagem e preço do produto, etc. Um mínimo de transtorno nos negócios deve existir, quando esses fatores sofrem alteração, para que a empresa mantenha sua competitividade; donde a necessidade de desenvolver um sistema que, ao lado da maximização da produtividade, permita certo grau de previsibilidade, o que auxiliará a organização a se manter estável diante de toda forma de instabilidade decorrente de suas condições operacionais.

Finalmente, o terceiro aspecto, eficiência, ocorre quando um mínimo de esforços — meios — é utilizado na obtenção de um máximo de resultados — fins —. Ora, de todos os sistemas existentes atualmente, a burocracia é aquela em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada, ao lado de uma administração baseada nos critérios da eficiência. Assim, em um mundo onde se sobressai a pressão por maior eficiência, a burocracia se multiplica.

Dissemos, algumas páginas atrás, que uma das razões da multiplicação das estruturas burocráticas era a pressão exercida pela sociedade moderna, no sentido de maior eficiência das organizações. Se analisarmos cuidadosamente a sociedade feudal, veremos que predominavam aspectos tradicionalistas e, até certo ponto irracionais, no desempenho econômico. As corporações exerciam papel mediador em relação aos mestres artesãos, desencorajando a concorrência, limitando a produção de bens pela determinação do número máximo de oficiais, diaristas e aprendizes que

cada um podia manter, exercendo controle sobre a qualidade, em detrimento da quantidade, das peças produzidas, aplicando sanções contra o artesão que tirasse, de um companheiro, os clientes e estabelecendo a norma do auxílio mútuo, caso um pedido estivesse atrasado, por força maior. Mesmo se não fosse essa a "filosofia de desempenho econômico" do período feudal, como seria possível comparar as peças produzidas por dois mestres, se cada uma era obra única em sua confecção? Se dois objetos, executados por dois artesãos, não podem ser confrontados, também não é possível cortejar a eficiência de seus trabalhos.

A emergência do capitalismo traz em seu bojo a preocupação pela racionalidade, pois a base econômica em que se assenta deriva da exacerbada concorrência entre as empresas, vencendo aquela que pode produzir mais, a custo comparativamente menor elevado (maior número de produtos fabricados em menor espaço de tempo, permanecendo constante o investimento = menor custo).

Dessa forma, a produção mecanizada do capitalismo industrial, com sua padronização de produtos, propiciava a comparação e, em consequência, a verificação da eficiência das organizações. Foi quando se percebeu que a eficiência no trabalho era não só economicamente importante, mas medida com relativa facilidade, e que a sobrevivência dependia dela, é que na sociedade industrializada, do mundo capitalista, a eficiência tornou-se a meta máxima a ser alcançada; e ela liga-se diretamente a uma estrutura burocrática.

5 EVOLUÇÃO DO TERMO "BUROCRACIA"

A própria etimologia da palavra **burocracia**

demonstra o desenvolvimento de seu significado ao longo do tempo. Iniciando-se do latim vulgar **bura**, variante do latim tardio **burra**, sua acepção, no século IV, era "pano grosseiro de lã", ou seja, **burel**. Na língua francesa empregava-se o vocábulo **bure** (século XI) e o derivado **bureau** (século XII), referindo-se a um "tipo de **burel**, ou de tecido grosso", que se transformou em "cobertura de mesa", feita desse pano, no século XIII. Da denominação do tecido de lã com que se forravam as mesas, passou-se para a própria "mesa de escrever" (século XV) e "cômodo ou lugar em que se encontra tal mesa" (fins do século XVI). A seguir, sucessivas significações: "local de trabalho de quem desenvolve atividade profissional em "mesas", "as pessoas que têm tal função" (**garçons de bureau**), "os locais e os trabalhos realizados", isto é, "lugar e função de administração, da tramitação das decisões políticas e do elemento humano encarregado de executar esse tipo de trabalho". É no século XVIII que, para designar a influência crescente dos escritórios (e da administração) na atividade das pessoas, Jean-Claude Marie Vicent, **Signeur** de Gournay (1712 - 1759), economista francês, cria o hibridismo **bureaucratie**, juntando ao **bureau** a base **kratia**, "poder, autoridade, lei", do grego **krátos**, "força, domínio, poderio". No século XIX o termo se firma: francês - **bureaucratie** e **bureaucratique**; inglês - **bureaucracy** e **bureaucral**; italiano - **buocrazia** e **buocrate**; espanhol - **buocracia** e **burócrata**; português - **buocracia** e **buocrático**.

Designa-se, assim, de organização burocrática, aquela que representa o sistema social mais formalizado da sociedade. Isto quer dizer que, em nenhum outro sistema social, as relações entre os participantes são tão bem definidas. É a sociedade moderna é uma sociedade de organizações, onde as con-

dutas dos participantes são plenas de significado: existe lógica na organização burocrática. (Motta, 1981: 78).

A administração, enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado, antecedendo de séculos ao seu surgimento na área da empresa privada; mas, é nesse momento que se dissemina pela maioria das instituições existentes na sociedade.

6 HEGEL E A OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE BUROCRACIA

Segundo Tragtenberg (1974: passim), o capitalismo industrial, estruturando a empresa burocrática, encontrou no final do século XIX a transição das sociedades, fundadas no capitalismo liberal, para o capitalismo monopolista, e a emergência da burocracia como poder funcional e político. Foi Hegel que, no plano lógico, operacionalizou o conceito de burocracia, em nível do Estado e da corporação privada.

Constituindo-se em um dos primeiros estudos da burocracia, enquanto poder administrativo e político, Hegel formulou o conceito: onde o Estado aparece como organização acabada, considerado em si e por si, é que se realiza a união íntima do universal e do individual. Para ele, o Estado, como realidade moral, como síntese do substancial e do particular, contém o interesse universal enquanto tal, que é sua substância, deduzindo-se então, ser o Estado a instância suprema que elimina todas as particularidades no seio de sua unidade.

Sendo o Estado a realidade em que o ato da liberdade concreta se conhece e se realiza pelo fa-

to de sê-lo, sua finalidade é a integração dos interesses particulares e individuais. Essa interação não suprime o interesse geral e o da sociedade. O geral manifesta-se na existência de interesses particulares das coletividades que pertencem à sociedade civil e que estão fora do universal do Estado, em si mesmo e por si, sendo administrados pelas corporações, nas comunas, nos sindicatos e nas classes por suas autoridades – presidentes, administradores –, onde eles cuidam e representam a propriedade e o interesse dessas esferas particulares; isso não impede a transitividade do espírito corporativo da burocracia empresarial privada à pública (do Estado), na medida em que nasce da legitimidade das esferas particulares e transforma-se internamente, ao mesmo tempo, em espírito do Estado, pois encontra nele o meio para atingir seus "fins" particulares.

Sintetizadas na corporação e no Estado, as múltiplas determinações levam à tensão entre o interesse particular e o universal do Estado; surge a burocracia que pressupõe as corporações e, enquanto burocracia estatal, é o formalismo de um conteúdo situado fora dela: a corporação privada.

A teoria de Hegel, aplicada à burocracia, é formal, mas de um formalismo político, que encobre uma realidade por ele desnaturada, reduzindo arbitrariamente a oposição e traindo o real. A burocracia é um instrumento da classe dominante e tem efeitos de permanência, subsistindo com nível relativo de autonomia; sua ideologia aparece quando se dá a divisão entre os funcionários, mais como portadores de símbolos, uniformes e signos do que do saber real, técnico e utilitário: é a predominância da hierarquia, do autoritarismo. A universalidade representada idealmente pela burocracia assume a forma limite no fascismo, quando este chama seus fun-

cionários de hierarcas.

Hegel descreve o **ethos** da burocracia prusiana autônoma, da sociedade civil nas corporações, a escolha de administradores delegados do poder governamental, funcionários de execução, no conjunto, uma função pública retribuída.

O autor também separa o interesse universal (interesse global da sociedade = Estado) do da sociedade civil (interesses particulares): para ele, a burocracia fundamenta-se nessa separação, aparecendo como elemento de mediação entre governante e governados; o objetivo do Estado torna-se o objetivo da burocracia, cujo espírito é o segredo mantido, no plano interno, pela rigidez hierárquica no fluxo de comunicação, e pelo caráter de operação fechada, no plano externo.

Encontramos, assim, em Hegel, as determinações conceituais que permitem a análise da burocracia do Estado, da burocracia enquanto poder político, que antecede a emergência da burocracia determinada pelas condições técnicas da empresa capitalista, oriunda da Revolução Industrial; com sua irrupção, a ênfase do processo de burocratização flue do Estado à empresa, no período liberal do desenvolvimento econômico capitalista. A intervenção do Estado na economia enfatizará as relações da empresa com o poder estatal; as formas do coletivismo burocrático implicarão na anatomia da burocracia estatal legitimada pelo partido.

7 A VISÃO DE MARX

Se, para Hegel, a sociedade civil representa diversos interesses particulares e o Estado, o in

teresse geral, aparecendo a burocracia como meio pelo qual se faz possível passar do interesse particular ao geral, Karl Marx aceita essa estrutura, mas muda radicalmente seu conteúdo. Segundo ele, essa função formal e legalista não é a verdadeira essência da burocracia: é simplesmente a falsa imagem que ela tem de si mesma, pois o Estado não representa o interesse geral, mas os particulares da classe dominante. Desse ponto de vista, a burocracia constitui um grupo social muito específico e particular que, não sendo uma classe social, está unida à divisão da sociedade em classes: ela é um instrumento pelo qual a classe dominante exerce seu domínio sobre as outras.

Da mesma forma, se para o economista Adam Smith, o capitalismo fundamenta-se em: a) direito individual à propriedade privada dos bens de produção; b) igualdade de direitos; c) liberdade de pensamento e ação, Marx, criticando esse sistema, afirma que torna-se evidente na sociedade a desigualdade social, impera o determinismo econômico e a distinção das classes sociais. A sociedade capitalista possibilita, por sua estrutura jurídica, o direito da propriedade privada dos bens de produção para poucos, concentrando em suas mãos um verdadeiro império econômico e o conseqüente poder social. Aparecem, então, duas classes distintas: os proprietários de bens e de poder e os não proprietários, sem poderes.

Segundo Marx, somente as lutas das classes oprimidas dos proletariados poderão reverter essa realidade capitalista, tomando o poder pela razão do direito de igualdade para benefício de todos, formando uma sociedade de classe única, ou seja, sociedade proletariada. Afirma que o capitalismo é a última fase da luta de classes: existe um aumento contínuo e progressivo no processo de disputa dentro

dos poderes, gerando contradições consigo mesmos ; seus membros são competidores uns dos outros, alimentando essa disputa, que se evidencia, por exemplo, na formação dos partidos políticos, cada um representando uma facção da burguesia.

Para Marx, o mais importante instrumento de alienação usado pela burguesia sobre o proletariado é a burocracia: ela é a mais expressiva manifestação do Estado burguês. Sendo o Estado uma organização que tem como elemento uma elite política, mantém o domínio através de instrumentos de alienação, tais como institutos sociais, religiosos, educacionais, jurídicos e outros, que ajudam a falsear as impressões sociais da realidade; o Estado, possuindo uma organização burocrática, constituída de elite, corpo de funcionários hierarquicamente organizados e uma força pública, é tanto uma burocracia civil quanto militar: assim, dispõe do monopólio da violência, o qual se traduz em dois direitos: Legislativo e Judiciário (Tragtenberg, 1974: passim).

Em resumo, a burocracia não ocupa uma posição orgânica na estrutura social, pois não se encontra vinculada diretamente ao processo de produção ; sua existência e desenvolvimento têm um caráter temporário e parasitário; sua tarefa principal é manter o **status**; nesse ponto, a burocratização resulta indispensável e inevitável em uma sociedade dividida em classes, já que o sistema político de tal sociedade requer, de forma crescente, um melhor e mais estrito controle para a manutenção da divisão e da desigualdade entre seus vários grupos.

8 WEBER E O CONCEITO CLÁSSICO DE BUROCRACIA

Max Weber representou, enquanto parte inte

grante da sociologia alemã, uma síntese de caráter totalizador, integrando os esquemas clássicos da economia inglesa, do socialismo francês e da dialética hegeliana, e constituindo-se autor de uma resposta intelectual à emergência de uma sociedade de classes da Revolução Industrial e de sua propagação pela Europa, na transição do século XIX para o XX.

Para Weber, no capitalismo moderno, a burocracia está baseada na razão e no direito, tendo emergido de forma hegemônica com o surgimento do Estado Moderno; ele é, assim, uma organização burocrática, constituída de uma elite dirigente de um funcionalismo civil e militar, dotada de poder para legislar e tributar, detendo o poder emanado das máquinas (meios de produção) e garantindo a apropriação do excedente.

A burocracia é discutida por Weber como um tipo ideal. Esse método de análise, ao comparar fenômenos sociais complexos, faz emergir tipos ou modelos ideais, construídos a partir do exame de aspectos essenciais do fenômeno. A característica principal do tipo ideal é não existir na realidade, mas servir de modelo para a análise e compreensão de casos concretos, realmente existentes. Para o autor, a vocação prioritária do cientista é separar os juízos de realidade — o que é — e os juízos de valor — o que deve ser — da análise científica; assim, o tipo ideal não é uma hipótese, pois se configura como uma proposição que corresponde a uma realidade concreta, portanto, não é abstrato; não é uma descrição da realidade, pois só retém, através de um processo de comparação e seleção de similitudes, certos aspectos dela; também não pode ser considerado como um "termo médio", pois seu significado não emerge da noção quantitativa da realidade. O tipo ideal não expressa a totalidade da realidade, mas seus as

pectos significativos, os caracteres mais gerais, os que se encontram regularmente no fenômeno estudado (Lakatos, 1985:36-7).

Assim conceituado, a definição de tipo ideal de Weber, no que se refere à burocracia, não encontra respaldo na realidade, que é caracterizada pela modalidade social e pelo antagonismo de poder: a reprodução de uma formação social capitalista e burocrática implica na reprodução do sistema de classes sociais que o caracteriza, através da promoção da acumulação do capital, da reprodução da força de trabalho e das relações sociais em geral.

Nas empresas e na fábrica (modelo de produção fabril) é que nasce a hierarquia burocrática capitalista e a divisão entre os que planejam e os que executam, refletindo a racionalidade do trabalho. Da pequena oficina até a multinacional, a empresa passa por diversos estágios de descentralização, transformando tarefas de coordenação em atividades de supervisão, mantendo sempre o planejamento, a coordenação geral e o controle nas mãos de um pequeno grupo.

Weber analisa a burocracia sob três aspectos distintos: a) ponto de vista político, como sendo uma manifestação do sistema dominante; b) ponto de vista sociológico, como uma organização social; c) ponto de vista administrativo, como um aparato capaz de manter rigoroso e racional controle de todo processo de operações organizacionais.

Em relação ao último – aparato administrativo – Weber concebe a burocracia como expressando o sistema de dominação racional-legal: surge a possibilidade de impor a vontade de um sobre grande número de pessoas, um que crê ter o direito do exercício do poder e de governar, em contraposição àqueles

que têm o dever de obedecer suas ordens. Esse tipo de relação se fundamenta em certo número de crenças que legitimam o exercício do poder, tanto do governo quanto dos governados.

A máquina da burocracia desenvolve-se, assim, como reação à imposição pessoal, ao neopotismo, à crueldade, às vicissitudes emocionais e ao julgamento subjetivo que, no início da Revolução Industrial, passavam por práticas administrativas.

São nos estudos de Weber que se encontram os fundamentos mais recentes do desenvolvimento dos estudos teóricos que se tem ocupado dos três aspectos do problema. Mais que isso, é no próprio Weber que se localizam as raízes da imprecisão conceitual que parece dominar a literatura sobre o tema: embora situando a burocracia no interior da problemática do poder e da dominação, ele acentua, por um lado, seu aspecto especificamente organizacional e administrativo, deixando entrever, por outro, suas disfuncionalidades, se não o plano estritamente teórico, pelo menos no da filosofia da história, quando o relaciona com o carisma (dominação carismática).

Weber concebe o racionalismo no sentido histórico, enquanto elemento "constituente" das dominações burocráticas. Na burocracia patrimonialista, que recruta seus membros pelo sistema de exames, na burocracia fundada na legitimidade racional-legal, sob o capitalismo, em tudo há o condicionamento cultural da racionalidade: se ela não existe em nível de categoria absoluta, coexiste na dominação burocrática.

Para Weber, a efetividade da autoridade legal fundamenta-se na aceitação da validade de certas idéias, que funcionam como premissas, ou seja (We-

ber, 1963:229-38; Weber In Campos, org , 1966:16-23; Weber Apud Etzioni, 1967a:85-7):

a) toda norma legal ou regra jurídica pode ser estabelecida quer por acordo das partes, quer por imposição de uma delas, tendo por finalidade valores utilitários e/ou racionais. Os fatores normativos do comportamento social, assim determinados, exigem a obediência dos componentes da organização e de todos que, na esfera do poder ou autoridade em questão, se encontrem em interação social ou executam atos "sociais" considerados importantes para a ordenação normativa ou hierárquica da associação;

b) todo Direito apresenta-se como um sistema integrado de normas abstratas que regem a vida social e exercem coerção efetiva sobre os indivíduos, sendo a aplicação da lei uma extensão dessas normas gerais a casos particulares. Decorre de tal fato que o processo administrativo representa a busca racional dos interesses estabelecidos e aprovados (ou, no mínimo, não claramente desaprovados) na ordenação de uma associação, de acordo com princípios susceptíveis de formulação geral e contidos nos limites determinados pelos preceitos legais da própria organização;

c) toda pessoa que representa a autoridade distribuída numa associação, ao executar as atividades específicas de seu **status**, incluindo o poder de mando, ocupa simultaneamente um "cargo" e uma posição de subordinação no que se refere à ordem im pessoal existente na organização e para a qual suas ações são orientadas;

d) qualquer pessoa, ao obedecer à autoridade, está cumprindo "a lei", em sua qualidade de "membro" da associação; e

e) a observância da "lei" liga-se a uma ordem impessoal, ou seja, quem "é seguido" é o representante da autoridade emanada da organização e não o indivíduo; dessa forma, como consequência, o

"dever de obediência" está contido nos limites racionalmente delimitados de um poder originário da ordenação da associação e não dos desejos individuais de seus membros.

9 CARACTERÍSTICAS BUROCRÁTICAS ESSENCIAIS

Se as premissas são aceitas, delas se deduzem certas características que se encontram presentes nas burocracias, por mais que difiram (e amplamente) nos pormenores da organização e nas suas operações. São exatamente esses traços gerais, essas semelhanças, que permitem imaginar um **tipo ideal** de estrutura burocrática, segundo a metodologia de Weber; tal modelo de estrutura racionalmente ordenada proporciona um ponto de partida importante para a análise da natureza e funcionamento de qualquer burocracia concreta.

As características burocráticas essenciais, isto é, aquelas que contribuem para as operações eficientes da organização, encontram-se funcionalmente ligadas umas às outras e incluem:

a) **uma organização contínua de cargos, de limitados por normas:** a burocracia é uma associação que se caracteriza pela sistemática divisão do trabalho, do direito e do poder. A divisão atende a uma racionalidade, isto é, ela é adequada aos objetivos a serem atingidos, donde derivam tanto a racionalidade quanto a eficiência da organização, que possui caráter impessoal: a distribuição das atividades é feita em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas. A burocracia precisa garantir a sua continuidade ao longo do tempo: se as pessoas vêm e se vão, os cargos e as funções permanecem;

b) **uma área específica de competência, im**

plicando: uma esfera de obrigações no desempenho das funções (decorrente da divisão do trabalho); atribuição, a cada responsável por uma função, da autoridade necessária para o desempenho da mesma; definição clara dos instrumentos necessários de coerção, para se fazer obedecer, mas, também, a limitação de seu uso a condições definidas. Dessa maneira, cada participante da associação passa a ter o seu cargo específico, as suas funções específicas e suas específicas áreas de competência e de responsabilidade, ressaltando os aspectos legais da organização. Disso decorrem duas conseqüências: cada um passa a conhecer os limites de sua tarefa, de seus direitos e de seu poder, não os ultrapassando nem interferindo na competência alheia, o que prejudicaria o bom funcionamento da estrutura; o poder de cada elemento é impessoal e formal, derivado do cargo que ocupa, da mesma forma que a obediência prestada: obedece-se a um superior não em consideração à sua pessoa, mas ao cargo que ocupa;

c) **a organização dos cargos obedece ao princípio da hierarquia:** cada cargo inferior encontra-se sob a supervisão e o controle de um que lhe é superior. A hierarquia da autoridade permite fixar as chefias dos diversos escalões, estabelecer determinados privilégios e obrigações, prescritos por intermédio de regras limitadas e específicas. A hierarquia significa ordem, subordinação e graduação de autoridade, correpondendo às diversas categorias de participantes;

d) **o exercício de um cargo é estabelecido por meio de regras técnicas ou normas:** o funcionário – ocupante de um cargo – não pode fazer o que quer, mas o que as regras e normas impõem. Sendo a estrutura da burocracia projetada intencionalmente, tendo por base princípios racionais, compreende-se que o desempenho das funções e a disciplina no trabalho estejam assegurados por regras técnicas e nor

mas, pretendendo ajustar o homem às exigências da organização que, independente dos objetivos da associação – políticos, religiosos, econômicos (sistema capitalista), culturais ou outros – visam a máxima produtividade e eficiência;

e) se a aplicação das regras técnicas ou das normas pretende ser plenamente racional, **torna-se imprescindível a especialização**: a escolha dos ocupantes dos cargos é baseada na competência técnica e no mérito e não feita de acordo com as preferências pessoais. Critérios, válidos para toda a organização, são desenvolvidos para a admissão, a transferência e a promoção de funcionários, sendo de classificação e avaliação do desempenho (competência, mérito e capacidade) e não de afinidades particulares e arbitrárias. É por esse motivo que, tanto para a admissão quanto para a promoção, são exigidos exames, testes, concursos e títulos;

f) **a completa separação dos membros do quadro administrativo da propriedade dos meios de produção e administração**. Em outras palavras, os administradores de uma organização burocrática não são seus proprietários: os funcionários, empregados e trabalhadores vinculados ao quadro administrativo não fazem seus os meios materiais de produção e administração, mas estes lhes são fornecidos para o desempenho da função, deles prestando contas. A separação determina que a propriedade da organização não é acessível para o uso privado do funcionário, daí não poder ser apropriado e incorporado ao seu patrimônio pessoal;

g) **a total ausência de monopolização do cargo pelo ocupante**, ou seja, o funcionário não pode vender, comprar ou herdar sua posição ou seu cargo. Onde existem certos "direitos" ao cargo, por exemplo, juizes, o propósito não é o de possibilitar a "apropriação" por parte do funcionário, mas, sim, o de garantir que a conduta no cargo tenha ca-

ráter puramente independente e objetivo, de forma que as normas pertinentes ao caso sirvam de orientação para o exercício no interesse da organização;

h) **os atos administrativos, as normas gerais ou específicas, as decisões em todos os níveis são formulados e registrados em documentos**, de sorte que, em primeiro lugar, a interação se processa integralmente com base num relacionamento formal e, em segundo, todos os atos e decisões são passíveis de comprovação documental, da mesma forma que as normas, fontes de origem das mesmas;

i) **a profissionalização dos participantes**, que é determinada pelas seguintes razões:

- **é um especialista:** os candidatos são selecionados com base em qualificações técnicas, sendo que os diplomas e/ou exames garantem tal conhecimento, de maneira que cada funcionário é especializado nas atividades de seu cargo; da mesma forma, a qualificação e especialização variam de acordo com o nível ocupado na estrutura organizacional;

- **é assalariado:** os funcionários da burocracia são remunerados com salários correspondentes ao cargo que ocupam, isto é, a escala salarial é graduada de acordo com o nível hierárquico (primordialmente), o grau de responsabilidade e de **status** do cargo. Outro fator importante é que a recompensa do empregado é de responsabilidade exclusiva da associação, devendo ser proibido o pagamento efetuado por clientes, de forma que sua orientação esteja voltada para a organização, suas normas e seus regulamentos;

- **é ocupante de um cargo:** sua função é considerada como a única ou, no mínimo, a principal ocupação do funcionário, tomando todo o seu tempo de permanência na organização;

- **é nomeado por um superior hierárquico:** sendo um profissional, os critérios de seleção, nomeação (em raros casos, eleição) ou admissão, **pro**

moção e transferência são determinados por seu superior hierárquico. Esse aspecto merece dois destaques: primeiro, sua sujeição à autoridade do superior só tem efeito no que diz respeito a suas obrigações oficiais (da organização); segundo, a demissão, se determinada pelo poder hierárquico imediatamente acima, está cercada de restrições, tanto na organização privada quanto na pública, para que a "estabilidade" (geralmente após um período probatório) torne-o menos sujeito a pressões externas;

- **seu mandato é por tempo indeterminado:** não existem normas ou regras que possam definir previamente o tempo de permanência de um funcionário em determinado cargo. Isso não quer dizer que a função ou o cargo sejam vitalícios, mas, e apenas, que sua ocupação é indefinida e indeterminada no tempo;

- **possui uma carreira dentro da organização:** o funcionário burocrático, que faz de seu trabalho uma carreira, ao longo da vida, é recompensado por sistemática promoção, determinado por tempo de serviço, por merecimento (medido por exames formais ou julgamento dos superiores) ou por ambos – é por esse motivo que ele é um profissional;

- **é inteiramente desligado dos meios de administração e não se apropria do cargo:** se o administrador é incumbido de gerir a organização, não é por isso proprietário dos meios de produção, da mesma forma que o funcionário, para o desempenho de suas atribuições, utiliza máquinas e equipamentos que não lhe pertencem como pessoa, mas ficam à seu dispor enquanto ocupante do cargo;

- **está sujeito a rigorosa e sistemática disciplina e controle no desempenho da função :** deve identificar-se com os objetivos da organização, passando a defender os interesses de seu cargo e de sua função, como partes da associação, em detrimento dos demais interesses que possam estar envolvidos

ou se manifestarem.

Weber considera que as características burocráticas essenciais de uma organização visam sua máxima eficiência e decorrem de certos aspectos do comportamento dos componentes: previsibilidade e padronização (no que se refere ao desempenho). O avanço da burocracia sobre outras formas de organização ou associação assemelha-se, para o autor, à máquina em relação a meios não-mecânicos de produção. As vantagens da burocracia abrangem (segundo Weber, Blannu, Laski e Moose):

- a) **racionalidade**, decorrente da atuação especializada e da competência técnica;
- b) **precisão** no que se refere à definição dos cargos e seu desempenho devido ao conhecimento exato dos deveres, com dois aspectos:
 - entendimento perfeito que cada funcionário tem do âmbito de sua atuação, ou seja, o que lhe cabe ou não realizar;
 - conhecimento dos objetivos particulares de sua função e dos objetivos gerais da organização, como um todo;
- c) **rapidez** nas decisões, garantida, de um lado, pelas ordens e propósitos que tramitam por escrito e em canais preestabelecidos e, de outro, pelo fato de cada um conhecer o que deve ser feito e por quem;
- d) **univocidade de interpretação**, que repousa nas normas e regulamentos específicos, registrados em documentos, assim como na unidade de comando, derivado do fato de que cada subordinado presta contas a um único superior;
- e) **uniformidade de procedimentos**: sendo definidos por escrito, permitem padronização e, também, redução de erros; conseqüentemente, de custos;
- f) **continuidade da organização**, que se ma

nifesta independentemente da substituição de pessoal, já que a seleção se dá sob o signo da capacidade e competência técnica, o que garante contigüidade adequada no desempenho das funções; ao mesmo tempo, a organização, tendo caráter impessoal, não depende de pessoas específicas para seu funcionamento;

g) **redução do atrito entre pessoas**, principalmente por dois fatores: a relação se dá de cargo-a-cargo, sendo a autoridade apanágio dos mesmos e não das pessoas que os ocupam, além dessa autoridade, assim como a responsabilidade, serem definidas com clareza; cada funcionário tem conhecimento do que dele é exigido, tendo claros os limites entre suas responsabilidades e as dos demais;

h) **padronização**, ou seja, nas mesmas circunstâncias as decisões devem ser do mesmo tipo;

i) **hierarquia**, cada cargo é subordinado ao imediatamente superior, em um encadeamento preciso, permitindo que a deliberação de um dirigente alcance a estrutura até os níveis envolvidos na decisão, na área de sua competência;

j) **confiabilidade**, pois "o negócio é conduzido de acordo com regras conhecidas, sendo que grande número de casos similares são metodicamente tratados dentro da mesma maneira sistemática. As decisões são previsíveis e o processo decisório, por ser despersonalizado no sentido de excluir sentimentos irracionais, como o amor, raiva, preferências pessoais, elimina a discriminação pessoal" (Chiavenato, 1979: II,20);

k) **benefícios oferecidos aos componentes**: formalização da hierarquia; divisão do trabalho de maneira ordenada entre as pessoas; treinamento na função, permitindo a cada um tornar-se especialista em seu campo particular; possibilidade de carreira ao funcionário, com base em sua competência técnica e mérito;

l) **cooperação**: "a burocracia tem a virtu-

de de assegurar cooperação entre grandes números de pessoas sem que essas pessoas se sintam necessariamente cooperadoras" (Moore Apud Chiavenato, 1979:11,20);

m) **equidade** das normas, pois as mesmas fundamentam-se, na quase totalidade dos casos, em padrões universais de justiça e de tratamento igualitário;

n) **aperfeiçoamento das condições de trabalho**: a atividade é profissionalizada; não se admite o nepotismo; a moralidade econômica é favorecida e, em contrapartida, dificulta-se a corrupção;

o) **discrição** relativa às informações, com dois aspectos:

- o ético, inerente à função do administrador burocrático, no que diz respeito ao segredo profissional;

- o restritivo, pois a tramitação de informações de caráter confidencial pode ser restringida apenas ao conhecimento daqueles que necessitam delas para sua atuação;

p) **uniformidade de atuação**, que se obtém pela delimitação precisa dos encargos. Como consequência, a tomada das mesmas decisões, nas mesmas circunstâncias, cria a expectativa e faz prever desempenhos regulares, uniformes e constantes por parte dos funcionários.

q) **caráter oficial da chefia**: de maneira formal e oficial, cada função e cargo é revestido de autoridade; da mesma forma, as decisões, ordens e comunicações são escritas e assinadas (em sua totalidade); ambos os aspectos originam uma chefia de cunho "legal".

r) **redução de custos**, tanto materiais quanto pessoais: esta decorre de todos os aspectos anteriores e, conseqüentemente, da maior eficiência da organização.

Os aspectos salientados por Weber podem ser representados de forma esquemática:

QUADRO I -- MODELO WEBERIANO DE ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA

Elementos Componentes	Características	Conseqüências	Objetivo
<ul style="list-style-type: none"> - Divisão do trabalho com cargos, competência, obrigações e autonomia definidos - Hierarquia preestabelecida - Desempenho definido por normas e procedimentos técnicos - Seleção e promoção através da competência técnica - Separação entre a função administrativa e a posse dos meios de produção - Ausência de monopolização do cargo pelo ocupante - Normas, regulamentos, atos e decisões formulados por escrito - Profissionalização dos participantes 	<p>Racional Impessoal</p> <p>Legal Formal</p> <p>Hierárquica Previsível</p> <p>Estável</p> <p>Especializada</p> <p>Meritocrática</p> <p>Autônoma</p> <p>Profissional</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Previsibilidade do comportamento humano - Estabilidade nas relações sociais grupais - Objetividade nas relações interpessoais - Uniformidade das decisões em casos similares - Padronização do desempenho dos participantes 	<p>Eficiência máxima da organização</p>

BIBLIOGRAFIA:

- CAMPOS, E. (org.). **Sociologia da burocracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1966.
- CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração.** São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979. 2v.
- ETZIONI, A. **Organizações modernas.** São Paulo: Pioneira, 1967.
- LAKATOS, E.M. **Sociologia geral.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1985.
- MOTTA, F.C.P. **Teoria geral da administração: uma introdução.** 10.ed. São Paulo: Pioneira, 1982.
- TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia.** São Paulo: Ática, 1974.
- WEBER, M. **Ensaio de sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1963.