INTRODUÇÃO A ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA

FERNANDO C. PRESTES MOTTA & LUIZ C. BRESSER PEREIRA

3ª edição

SÃO PAULO BRASILIENSE, 1983

CAPÍTULO I

A organização burocrática

Os últimos duzentos anos viram o mundo passar por um processo de transformação radical. Sob o impulso do desenvolvimento industrial, a história acelerou-se, ganhou outro ritmo. E hoje, quando comparamos o mundo industrial moderno com o mundo de há dois ou três séculos, verificamos que muitos elementos, que então não existiam ou tinham pouca importância, ganharam particular significado. No setor social, isto é particularmente verdadeiro em relação às organizações. Essas, sem dúvida, existiam em épocas anteriores: não são uma criação da época industrial. Antes de constituir a regra, porém, eram a exceção.

Hoje, o quadro é outro. As organizações são indiscutivelmente o tipo de sistema social predominante das sociedades industriais. Enquanto que antes a sociedade era constituída de um sem-número de pequenos sistemas sociais desorganizados, hoje são as organizações — e organizações cada vez maiores e melhor estruturadas — que dominam o panorama social contemporâneo. Enquanto que em um passado às vezes não muito longínquo eram a família, a tribo, o clã, o feudo, a pequena empresa familiar, de caráter agrário, artesanal, ou eventualmente comercial, os sistemas sociais dominantes, no mundo moderno apenas a família, embora muito modificada, conserva sua importância; as pequenas empresas tendem a desaparecer, e aqueles outros tipos de sistema social já desapareceram, dando lugar às grandes empresas, ao Estado moderno com toda a imensa gama de serviços que presta, aos clubes, às escolas, às igrejas, às associações de classe.

Hoje, raramente o homem trabalha, defende seus interesses e mesmo se diverte por conta própria, de forma isolada. Ele está inserido em organizações que coordenam seu trabalho, seu estudo, seus interesses, suas reivindicações. São organizações de caráter econômico, político, cultural, religioso, que se justapõem, que se interpenetram, que se entrecruzam, que entram em relações de cooperação e conflito, dependência e interdependência.

É, portanto, lícito afirmar que a sociedade moderna se caracteriza pelas organizações. Entre as características que tornam única a época em que vivemos, o grande número de organizações, a predominância desse tipo de sistema social em relação aos demais é uma das mais significativas. Deriva daí a importância do estudo das organizações. Antes, elas podiam ser contadas nos dedos, em cada país; hoje elas se contam aos milhares nos países desenvolvidos e mesmo naqueles em processo de desenvolvimento, como o Brasil.

Não é, todavia, apenas a predominância das organizações que torna particularmente importante seu estudo. Há outras razões. Por um lado, as organizações têm um papel essencial na formação da personalidade do homem moderno; por outro, as organizações e sua boa administração são condições do desenvolvimento de qualquer país.

A medida crescente em que as organizações contribuem para a definição da personalidade de um indivíduo e condicionam seu comportamento tem sido motivo de interesse e preocupação de muitos estudiosos modernos. Alguns, como Max Weber e Robert Merton,[1] limitaram-se apenas a estudar o problema de um ponto de vista científico. Outros, como William Whyte, Jr. e David Riesman,[2] foram além. William Whyte, especialmente, descrevendo o homem norte-americano que participa das grandes organizações, chamou-o de *the organization man*. Um individualista apresentando o quadro de uma sociedade em que o conformismo social é crescente, ele a descreveu em termos muitas vezes amargos. Abandonou o ponto de vista puramente científico, para passar para o campo da crítica social. O homem da organização é o homem que pensa em grupo, que toma

(1) Max Weber, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 1944, México, vol. IV, capítulo VI, e Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, 1949, Glencoe, Illinois, capítulo VI.

(2) William H. Whyte, Jr., *The Organization Man*, Simon and Schuster, 1956, Nova York, e David Riesman, "A Study of the Changing American Character", em *The Lonely Crowd*, University Press, 1956, New Haven.

decisões em grupo, que trabalha e se diverte em grupo, é o homem cujos valores e crenças são os valores e as crenças das organizações de que participa, é o homem cujo comportamento é condicionado pela organização, de forma a tornar mínima, senão inexistente, sua área de autonomia individual.

A análise de William Whyte, Jr. do conformismo social contemporâneo tem fundo ideológico claro. Tal fato, porém, não invalida a contribuição fundamental de seu livro. Sua tese é a de que as organizações ganharam tal importância no mundo moderno, que deram origem a um novo tipo de homem — o homem da organização —, que já se tornou a figura dominante de países altamente desenvolvidos e particularmente dos Estados Unidos da América.

Um terceiro fator que marca a importância das organizações no mundo moderno reside no fato de que as mesmas são condição para o desenvolvimento econômico, político e social. O desenvolvimento é um processo integrado de transformação social que tem nas organizações um de seus principais instrumentos. Como veremos extensamente neste livro, o princípio fundamental que rege a vida das organizações é o princípio da eficiência. Um sistema social qualquer não necessita ser eficiente, produtivo. Já nas organizações, a eficiência — ou pelo menos a procura de eficiência — é uma condição de existência. Se essa condição não se verifica, a organização não existe, o sistema social em questão não se caracteriza como uma organização.

Isso, aliás, explica por que o primeiro objetivo da administração das organizações é, pelo menos em tese, o aumento da eficiência, e justifica o relevo que daremos a esse aspecto das organizações neste livro. Sem eficiência, sem produtividade, não há organizações; sem aumento de eficiência, não existe desenvolvimento. A noção de produtividade faz parte integrante do próprio conceito de desenvolvimento. Produtividade é uma relação entre esforço e resultado. Quanto maior o segundo em relação ao primeiro, maior a produtividade. Por outro lado, o desenvolvimento é um processo de aumento da renda *per capita*, através da recombinação sistemática e racional dos fatores de produção.[3] Essa recombinação visa a um melhor aproveitamento dos fatores de produção, visa à obtenção de um maior resultado para um dado esforço, visa, enfim, ao aumento de produtividade, que é, portanto, a chave do desenvolvimento.

(3) Luiz C. Bresser Pereira, "Desenvolvimento Econômico e o Empresário", *Revista de Administração de Empresas*, vol. 2, nº 4, maio/agosto de 1962, p. 79-91.

Ora, se existe uma relação tão direta entre produtividade e desenvolvimento e, por outro lado, se a produtividade é o princípio fundamental que orienta as organizações, é fácil compreender mais uma vez a importância destas para o desenvolvimento e para a sociedade moderna como um todo.

Já vimos que existe uma estreita correlação entre o desenvolvimento industrial e o aparecimento e o crescimento das organizações. Tal correlação não tem nada de acidental. O desenvolvimento industrial desenrolou-se dentro de dois dos principais tipos de organizações: as empresas e o Estado. Quando mais as empresas e o Estado se organizavam, quanto melhor suas relações se ajustavam, quanto mais o trabalho era racionalizado e sistematizado através das organizações, maior era o desenvolvimento. "Em última instância, o progresso de uma nação depende de sua capacidade de organizar a atividade humana. A organização é necessária para criar um Estado, para formar um exército, para propagar ideologias e religiões, ou para levar adiante o desenvolvimento econômico."[4] E não é preciso ressaltar o significado do desenvolvimento para o mundo contemporâneo. Se há um objetivo, se há uma aspiração que é partilhada quase unanimemente pelo homem dos meados do século XX, esse objetivo, essa aspiração é a do desenvolvimento econômico.

Todos esses fatores — o aparecimento e a predominância das organizações na sociedade industrial moderna, sua influência no condicionamento social dos indivíduos e sua posição estratégica em relação ao desenvolvimento — fizeram com que as organizações atraíssem as atenções de estudiosos de todas as ciências sociais. A Sociologia, na medida em que procura compreender e analisar a estrutura social como um todo e cada sistema social em particular, interessou-se diretamente por elas. A Psicologia, procurando estudar o comportamento de cada indivíduo, e a Psicologia Social, mais interessada nos pequenos grupos, tiveram necessariamente que abordar o problema das organizações. A Economia, seja estudando a teoria dos preços e os tipos de mercado, seja ocupando-se dos problemas do pleno emprego e do desenvolvimento, teve necessariamente que voltar sua atenção para as organizações e, em particular, para as organizações econômicas, para as empresas e para o Estado.

(4) Frederick H. Harbison e Charles A. Myers, *Management in the Industrial World, and International Analysis*, McGraw-Hill, 1959, Nova York, p. 3.

Essas últimas foram também objeto de estudo tanto da Administração de Empresas, quanto da Administração Pública. É aliás à Administração,[5] mais do que a qualquer outro ramo do conhecimento, que as organizações interessam. Não existe organização sem administração, e a recíproca é quase totalmente verdadeira, já que é precipuamente dentro das organizações que a administração é exercida. O estudo geral das organizações, com ênfase em seus aspectos administrativos, é o objeto deste livro. O tema é vasto e sua importância já foi salientada. Vejamos agora o plano do livro.

A palavra "organização" não é unívoca: tem pelo menos dois sentidos. É comum ouvirmos frases como estas: "a organização em que trabalho é excelente"; "a Igreja Católica é uma organização muito antiga". Ou, então, afirmações como estas: "a organização de minha empresa é funcional"; "precisamos modificar a organização do departamento de engenharia". Colocando essas quatro frases lado a lado, torna-se evidente que o sentido de "organização" nas duas primeiras não é o mesmo que nas duas últimas. Em sua primeira acepção, organização é um tipo de sistema social, é uma instituição objetivamente existente, enquanto que, no segundo sentido, organização é a forma pela qual determinada coisa se estrutura, é inclusive o modo pelo qual as organizações em seu primeiro sentido se ordenam. Tanto assim que, não fosse a deselegância da linguagem, poderíamos dizer: "a organização da organização em que trabalho é excelente". Seria o mesmo que afirmar que "a estrutura orgânica, a forma pela qual se organiza a organização em que trabalho é muito boa". Na verdade, a própria classificação gramatical das duas acepções da palavra "organização" é diferente. No primeiro caso, trata-se de um substantivo concreto, enquanto que no segundo caso estamos diante de um substantivo abstrato.

O conceito de organização burocrática

Um sistema social pode ser muito ou pouco organizado. Há sistemas sociais, como os pequenos grupos ou família, que têm grau de

(5) É oportuno lembrar que, neste livro, Administração, como ciência ou ramo do conhecimento, será, como é de regra, grafada com letra maiúscula; a prática da administração e ainda a administração no sentido de um conjunto de pessoas que administram uma organização serão, também como é de regra, grafadas com letra minúscula.

formalização da estrutura organizacional muito pequeno, quase inexistente. Um exército moderno, por outro lado, é um sistema social altamente organizado. Reconhecendo este fato, Georges Gurvitch, em sua classificação pluralista dos agrupamentos ou sistemas sociais, adota como critério de uma de suas classificações o grau em que o sistema social é organizado.

Temos, então, desde o agrupamento praticamente inorganizado, até o agrupamento completamente organizado.[6] Os casos extremos dos agrupamentos não organizados seriam representados pelos diversos públicos, como o conjunto dos consumidores ou dos produtores, o povo etc.; no extremo oposto estariam as organizações burocráticas, que também podem ser chamadas simplesmente de organizações ou de burocracias. Isto significa que, quanto mais um sistema social é organizado, mais se aproxima do modelo ideal da organização burocrática. Um sistema social é ou não uma organização na medida em que é burocraticamente organizado.

Cumpre, portanto, saber o que é um sistema social burocraticamente organizado ou uma organização. Todos os estudos modernos a respeito desse problema têm por base a obra genial de Max Weber. Esse grande sociólogo alemão, que escreveu a maioria das suas obras nas duas primeiras décadas deste século, foi o primeiro a estudar sistematicamente as organizações burocráticas. Sua teoria sobre burocracia faz parte de sua principal obra, *Wirtschaft und Gesellschaft* ("Economia e Sociedade") e a ela estaremos nos referindo insistentemente neste capítulo. Max Weber, entretanto, não se preocupou em definir burocracia. Preferiu conceituá-la através da extensa enumeração de suas características. Uma definição sucinta de organização burocrática, porém, é sempre conveniente. Antes que a apresentemos, cumpre-nos dar dois esclarecimentos a respeito do termo "burocracia".

Em primeiro lugar, Max Weber, que o estudou amplamente, não considerou burocracia como um tipo de sistema social, mas como um tipo de poder ou de dominação. A burocracia seria um tipo de poder da mesma categoria que o patriarcalismo, o patrimonialismo, o feudalismo e o carismatismo, que estudaremos adiante. Entretanto, a cada um desses tipos de poder correspondem um ou mais sistemas sociais diferentes. À burocracia ou poder burocrático correspondem,

(6) Georges Gurvitch, *La Vocation Actuelle de la Sociologie*, Presses Universitaires de France, 1957, Paris, p. 307, 326 e seg.

na nossa terminologia, as organizações, organizações burocráticas, ou simplesmente burocracias. É muito comum, nos escritos posteriores a Weber, chamar de burocracia uma empresa, um organismo estatal ou o exército. Decidimos, portanto, adotar a expressão burocracia como sinônimo de organização, para exprimir um tipo de sistema social.

Em segundo lugar, o termo burocracia tem um sentido científico, dentro da Administração e da Sociologia, e um sentido popular bem diverso do primeiro. No sentido popular, burocracia significa papelada, número excessivo de tramitações, apego excessivo aos regulamentos, ineficiência. Na verdade, o povo deu o nome de burocracia aos defeitos do sistema, ao que Robert K. Merton chamaria de suas "disfunções". Estudaremos também essas disfunções, mas neste livro o termo burocracia será usado em seu sentido científico.

Mannheim define organização como "um tipo de cooperação no qual as funções de cada parte do grupo são precisamente pré-ordenadas e estabelecidas e há uma garantia de que as atividades planejadas serão executadas sem maiores fricções".[7] Esta é uma definição descritiva, que já procura adiantar o modo pelo qual a organização se ordena. Preferimos uma definição que faça referência apenas ao elemento essencial que diferencia as organizações dos demais sistemas sociais: a racionalidade. Assim, se adotarmos uma definição curta e perfeitamente enquadrada dentro dos moldes da filosofia aristotélica, diremos que uma organização ou burocracia é um sistema social racional, ou um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados. O gênero próximo é o fato de a organização ser um tipo de sistema social, de conjunto de indivíduos que mantêm entre si relações sociais. A diferença específica é o fato de ser racional a divisão do trabalho existente dentro deste sistema social.

Essa definição é curta e direta, mas não suficientemente clara porque não explica o que seja "racional". Na Introdução deste livro, já discutimos em parte esse problema, quando afirmamos que a Escola da Administração Científica e os próprios estudos de Administração em geral são um fruto do racionalismo. As organizações são também um fruto desse mesmo racionalismo. O desejo de racionalização do homem moderno atingiu todos os setores de sua vida, inclu-

(7) Karl Mannheim. *Systematic Sociology*, Routledge & Kegan Paul, 1957, Londres, p. 116-117.

sive o da estrutura dos sistemas sociais de que participa. Estes são racionalizados através de métodos administrativos. É o administrador que racionaliza, que organiza os sistemas sociais, transformando-os em burocracias. Mas o que significa racionalizar, o que é um ato racional?

É claro que a discussão deste tema, com todas as suas implicações de ordem filosófica, não cabe aqui. Seríamos tentados simplesmente a dizer que ato racional é aquele que é de acordo com a razão, como já dissemos que racionalismo é a crença ilimitada na razão humana. Mas essa definição de ato racional não nos levaria a nada, como também nada significaria dizermos que ato racional é o ato lógico, pois caberia, então, perguntar: o que é um ato de acordo com a razão, o que é um ato lógico?

Precisamos, na realidade, encontrar um critério que nos permita, com relativa facilidade, afirmar se um ato é ou não racional, se está ou não de acordo com a razão; um critério que nos permita dizer que o administrador que paga o mesmo salário a dois subordinados, quando um deles é muito mais qualificado, hierarquicamente superior e tem tanto ou mais tempo de serviço que o outro, está praticando um ato irracional. Um critério que nos possibilite afirmar desde logo a irracionalidade do ato de alguém que tome um avião em São Paulo, com escala em Dacar, quando seu único destino é Nova York.

Esse critério emerge naturalmente dos dois exemplos que acabamos de citar. Em ambos os casos, estávamos diante de atos ilógicos porque incoerentes em relação aos fins visados. Admitindo-se que o administrador tivesse como objetivo obter o máximo de cooperação e produtividade de seus subordinados, o pagamento de salários iguais para duas pessoas com habilidades muito diferentes seria irracional, porque não estaria sendo coerente em relação àquele objetivo. No segundo exemplo, haveria também incoerência entre o meio e o fim, embora o viajante pudesse atingir seu destino, Nova York, passando por Dacar.

A inadaptação dos meios para atingir os fins visados pode não chegar a ser de tal ordem que impeça que o objetivo seja atingido. Entretanto, esse objetivo será atingido com o dispêndio de maiores esforços, incorrendo-se em maiores custos. O critério, portanto, que distingue o ato racional do irracional é sua coerência em relação aos fins visados. Um ato será racional na medida em que represente o meio mais adaptado para se atingir um determinado objetivo, na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduza na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos.

Com esta definição de ato racional, podemos voltar à discussão do conceito de organização. Dizíamos que organização ou burocracia é um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada. Falamos em divisão do trabalho, porque qualquer sistema social elementarmente organizado tem por base a divisão do trabalho, a especialização das funções. Em uma burocracia, essa divisão do trabalho deverá ser feita racionalmente, ou seja, sistemática e coerentemente. Chegamos, assim, a uma nova e mais precisa conceituação de organização: é o sistema social em que a divisão do trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados; é o sistema social em que há procura deliberada de economizar os meios para se atingir os objetivos.

Ato racional é aquele coerente em relação aos fins visados: ato eficiente ou produtivo é aquele que, não só é coerente em relação aos fins visados, como também exige o mínimo de esforços, o mínimo de custos, entendidos esses termos em seu sentido amplo, para um máximo de resultados. Daí podermos dizer também que organização é o sistema social que se administra segundo o critério da eficiência, no qual as decisões são tomadas sempre tendo em vista o aumento de produtividade.

Neste momento poderia ser levantada uma objeção nos seguintes termos: tal sistema social não existe; não há nenhum sistema social que seja administrado segundo critérios racionais estritos. De fato, a objeção tem razão de ser. Mas se fôssemos levá-la a suas últimas conseqüências, estaríamos impedidos de caracterizar a maioria dos fenômenos sociais um pouco mais complexos, dada a variedade e a mutabilidade que lhes são próprias. A solução encontrada por Max Weber para o problema foram os "tipos ideais".[8] Ele estudou burocracia como um tipo ideal, da mesma forma que o fez com o capitalismo, o racionalismo etc.

O tipo ideal não tem nenhuma conotação de valor, como a expressão poderia sugerir; o escravismo é um excelente exemplo de tipo ideal. Não procura tampouco representar as características típicas ou médias de um determinado fenômeno social; o tipo ideal é uma abstração, através da qual as características extremas desse fenômeno são definidas, de forma a fazer com que ele apareça em sua forma "pura". Assim, nenhuma organização corresponde exatamente ao modelo puro de burocracia. Muitas se aproximam grandemente

(8) Max Weber, *op. cit.*, vol. I, p. 19.

desse modelo, desse tipo ideal, como as grandes empresas, o Estado moderno, as igrejas, as escolas, as associações, os clubes. Por isso, embora não tenham passado por um processo completo de burocratização, incluem-se entre as burocracias, entre as organizações, na medida em que têm objetivos definidos e que procuram atingi-los de forma sistemática e coerente, na medida em que, segundo a definição de organização de Chester Barnard, são um "tipo (sistema) de cooperação entre homens consciente, deliberado, visando objetivos".[9]

As organizações entre os sistemas sociais

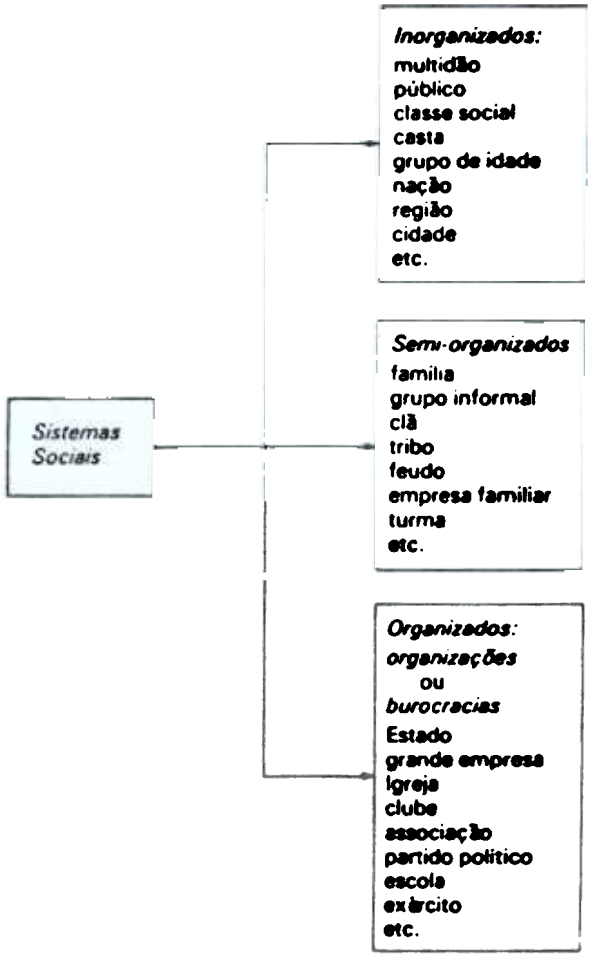
A conceituação de organização ou burocracia nos permite agora situá-la entre os demais sistemas sociais. Embora se verifique dia a dia um grande crescimento, em número e tamanho, das organizações em relação aos demais sistemas sociais, embora as burocracias tendam a ser o fenômeno social dominante do mundo moderno, outros sistemas sociais sempre existirão. Cabe, portanto, determinar o lugar da burocracia entre os sistemas sociais.

A classificação de Georges Gurvitch a que nos referimos no início deste capítulo serve como um ponto de partida. É necessário, porém, adaptá-la, pois Gurvitch entende organização de uma forma diferente da nossa. A primeira classificação que sugerimos, como fruto dessa adaptação, apresenta três tipos de sistemas sociais: (1) sistemas sociais praticamente desorganizados, como a multidão, "um compacto agregado de seres humanos, colocados em contato direto, temporário e inorganizado",[10] e os diversos públicos, entendendo-se por público "uma integração de muitas pessoas baseada não em relações pessoais, mas em uma reação ao mesmo estímulo",[11] as classes sociais; os grupos de idade, a nação, a cidade, a região etc.; (2) sistemas sociais semi-organizados, como a família, o grupo primário (pequeno grupo informal no qual as relações sociais são face a face), a tribo, o clã, o feudo, a pequena empresa familiar etc.; e (3) organizações ou burocracias. É claro que nesta, como na maioria das classificações, as "áreas cinzentas" entre os diversos tipos são enormes,

(9) Chester Barnard, *The Functions of the Executive*, Harvard University Press 1958, Cambridge, Massachusetts, p. 4.

(10) Karl Mannheim, op. cit., p. 104.

(11) Idem, p. 106.



QUADRO 1 — *A organização burocrática entre os sistemas sociais*

mas ela já facilita nosso trabalho de confrontar e distinguir as organizações dos demais sistemas sociais.

Outra classificação das mais interessantes e que nos permite salientar o fato de que as burocracias, além de seu caráter racional, são geralmente sistemas sociais de grandes proporções, é aquela que R. M. MacIver e Charles H. Page apresentam. Segundo essa classificação, teríamos: (1) as unidades territoriais inclusivas, cujo tipo

Prof. Fernando Cesar Almada Santos
Supervisor de Estagio de Gerência
da Produção

genérico seria a comunidade e cujos tipos específicos seriam a tribo, a nação, a região, a cidade, a vila etc.; (2) as unidades baseadas na consciência de um interesse comum mas sem uma organização definida, cujos tipos genéricos são (a) a classe social, (b) os grupos étnicos e raciais e (c) a multidão, com seus respectivos tipos específicos; e (3) as unidades baseadas na consciência de um interesse comum e com organização definida: as associações, cujos tipos genéricos são (a) o grupo primário e (b) a grande associação, e os respectivos tipos específicos: a família, o grupo desportivo, a turma etc., para os grupos primários, e o Estado, a Igreja, a empresa, o sindicato etc., para as grandes associações.[12]

É fácil ver que MacIver e Page usam a expressão "grandes associações" com o mesmo sentido que estamos usando "organizações" ou "burocracias". A terminologia no campo das ciências sociais é extremamente imprecisa e, geralmente, não faz sentido discutir por motivos de ordem semântica. A terminologia dos dois sociólogos é tão válida quanto a nossa, e a classificação que apresentam, pelo seu caráter inclusivo, é sem dúvida útil, além de ter a vantagem de situar muito bem as organizações. Aliás, ambos usam também a expressão "organizações em grande escala" como sinônima de "grandes associações" e baseiam sua análise das mesmas nos escritos de Max Weber sobre burocracia.[13]

Burocracia e os tipos de dominação

Uma outra forma de delinear os limites que separam a burocracia dos demais sistemas sociais é através da classificação dos tipos de dominação. Segundo Max Weber, são três os seus tipos fundamentais: o carismático, o tradicional e o racional-legal.[14] Cada um desses tipos diferencia-se dos demais pela sua origem, pela sua "legitimidade", conforme a expressão de Weber. A legitimidade da dominação é o fato que a torna efetiva, é o motivo que explica por que um

(12) R. M. MacIver e Charles H. Page, *Sociologia*, Editorial Tecnos, 1960, Madri, p. 223.

(13) Idem, p. 238 a 245.

(14) Max Weber, "The Social Psychology of the World Religions", em H. H. Gerth e C. Wright Mills (organizadores), *From Max Weber*, Oxford University Press, 1958, Nova York, p. 294 e 300. Veja-se também Max Weber, *Economía y Sociedad*, *op. cit.*, vol. I, p. 224.

determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém, conferindo-lhe poder. Além disso, a forma pela qual a dominação é exercida é também diferente para cada um dos três tipos.

A dominação carismática é aquela que tem por origem o "carisma". Esse termo foi usado anteriormente com sentido religioso, significando dom gratuito de Deus, graça. O batismo confere o carisma; o dom da sabedoria que Cristo deu aos apóstolos é um tipo de carisma. Modernamente, Weber e outros estudiosos usaram esse termo com o sentido de qualidade extraordinária e indefinível de uma pessoa. Há algo de misterioso e de mágico no indivíduo que lhe confere poder. O grande líder político, o capitão de indústria, o herói, o chefe de expedições pioneiras são freqüentemente pessoas com poder carismático. "A legitimidade de seu domínio baseia-se na crença e na devoção, ao extraordinário, que é valorizado porque vai além das qualidades humanas normais... baseia-se na crença em poderes mágicos, na revelação e no culto de heróis."[15]

A dominação carismática é um poder sem base racional. É instável, arbitrário e facilmente adquire características revolucionárias. Sua instabilidade deriva da fluidez de suas bases. O líder carismático mantém seu poder enquanto seus seguidores reconhecem nele forças extraordinárias e, naturalmente, esse reconhecimento pode desaparecer a qualquer momento. Por outro lado, a dominação carismática não pode ser delegada nem concedida em herança, como a racional-legal e a tradicional. É uma dominação essencialmente pessoal, instransferível. Sua arbitrariedade explica-se pela ausência de leis, estatutos e tradições que o regulamentem. É um poder cujos limites são dados pela sua própria personalidade. Por isso mesmo ele tende a ser um instrumento de transformação social. Os grandes líderes revolucionários exercem geralmente uma dominação carismática, que vem romper com a estabilidade e a solidez das normas legais e dos costumes tradicionais.

É fácil compreender por que a dominação carismática não é própria da burocracia. Sua irracionalidade, instabilidade e arbitrariedade chocam-se diretamente com as bases do conceito de organização. Isto não quer dizer, porém, que as burocracias não possam conter em seu seio pessoas com poder carismático. O problema da liderança natural, que é de importância fundamental para o bom

(15) Max Weber, "The Social Psychology of the World Religions", *op. cit.*, p. 296.

funcionamento das organizações, está intimamente ligado ao conceito de dominação carismática. É certo que a definição de liderança geralmente adotada pelos representantes dessa Escola procurou negar que o poder do líder tenha base em sua personalidade, em certas características especiais e extraordinárias de sua pessoa. Mas este é um problema de como conceituar liderança, o qual apenas acentua a importância da dominação carismática na Administração.

A dominação tradicional é aquela que se baseia no tradicionalismo, "na crença na rotina de todos os dias como uma inviolável norma de conduta".[16] O tradicionalista acredita na "santidade" da tradição. Tudo o que os nossos antepassados aceitaram como válido deverá continuar a sê-lo. Os usos e costumes são a fonte última de poder. É um tipo de dominação extremamente conservador. Opõe-se à mudança social, porque nada a legitima. Pelo contrário, toda mudança social implica em rompimento mais ou menos violento das tradições, em abandono de usos e costumes às vezes imemoriais e, portanto, deve ser combatida. Aquele que exerce a dominação tradicional não é simplesmente um superior investido de autoridade, mas um "senhor", e seus subordinados, que constituem seu quadro administrativo, não são "funcionários", mas "servidores", entre os quais encontramos os nobres, os empregados domésticos, os clientes, os escravos, os colonos, os servos, os vassalos, os favoritos etc.[17] Na medida em que as normas tradicionais não são perfeitamente definidas, o senhor tradicional usufrui de uma certa área de arbítrio.

Todas essas características tiram da dominação tradicional qualquer base racional. Ela não é exercida com uma preocupação de eficiência. Não se procuram escolher os meios mais eficientes para atingir os fins visados. As normas tradicionais, o tipo de subordinados e o arbítrio do senhor não o permitem. Max Weber distingue dois tipos básicos de dominação tradicional: o patriarcalismo e o patrimonialismo. O primeiro, que se aproxima muito da gerontocracia, do domínio dos mais velhos, é a dominação tradicional original. Suas bases são não apenas tradicionais mas também familiares e hereditárias. O que exerce a dominação patriarcal obedece estritamente às normas tradicionais, e seus subordinados são iguais e não inferiores, companheiros e não súditos. Já o patrimonialismo surge com o aparecimento de um quadro administrativo. O poder do senhor patrimonial apóia-se não só na tradição, mas também no domínio de escravos, servos, colonos, de forma que seu arbítrio é muito maior do que a do senhor patriarcal. São típicos do patrimonialismo os privilégios, as honrarias e o favoritismo. De um modo geral, a dominação patriarcal tende a transformar-se em dominação patrimonial.[18]

(16) Idem, p. 296.
(17) Max Weber, *Economía y Sociedad*, *op. cit.*, vol. I, p. 235 a 237.

A dominação tradicional ficará melhor compreendida quando comparada ao terceiro tipo de dominação, a racional-legal, também chamada de burocrática. A dominação burocrática é aquela cuja legitimidade se baseia em normas legais racionalmente definidas. O predomínio desse tipo de dominação dentro de um sistema social define a existência de uma organização ou burocracia. Da mesma forma que a dominação tradicional corresponde a sistemas sociais como a família, o clã, a tribo, o feudo, a corte etc., a dominação racional-legal corresponde à burocracia. Depois de termos conceituado burocracia de forma ampla, cumpre-nos verificar quais são suas características.

Características das burocracias

As burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder racional-legal, e não no poder patriarcal, patrimonial ou carismático. Em seu tipo ideal, puro, as organizações são sistemas sociais racionais. Perguntamos agora: como se expressa essa racionalidade da burocracia, como se distingue ela dos demais sistemas sociais que não têm por base o poder racional-legal? Procurando reduzir as organizações à sua expressão mais simples, diríamos que são três as características básicas que traduzem seu caráter racional: são sistemas sociais (1) formais, (2) impessoais, (3) dirigidos por administradores profissionais, (4) que tendem a controlá-los cada vez mais completamente.

O formalismo da burocracia expressa-se no fato de que a autoridade deriva de um sistema de normas racionais, escritas e exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades a serem executadas de forma sistemática, tendo em vista os fins visados. Sua administração é formalmente planejada, organizada, e sua execução se realiza através de documentos escritos. Analisemos agora mais pormenorizadamente as características que definem o caráter formal das burocracias.

(18) Idem, p. 240-41

Em primeiro lugar, a autoridade, em uma burocracia, deriva de normas racionais-legais, ao invés de tradicionais. Assim, as normas são válidas, não porque a tradição as legitime, mas porque, sendo racionais, nos levam aos fins visados. Além disso, essas normas são legais. Elas conferem à pessoa investida de autoridade o poder de coação sobre os subordinados e coloca à sua disposição meios coercitivos capazes de impor disciplina. Em outras palavras, a autoridade burocrática é baseada no Direito, entendendo-se por Direito um sistema de normas cuja obediência pode ser imposta pela coação. Em uma empresa privada, por exemplo, dentro do sistema capitalista, a autoridade do proprietário é definida basicamente pela Constituição do país, que assegura a propriedade privada, e a autoridade dos demais administradores é definida nos estatutos e regulamentos da empresa, através de um processo de delegação de autoridade. Para exercer suas funções, os administradores têm à sua disposição meios coercitivos, que lhes asseguram, pelo menos teoricamente, obediência por parte dos subordinados. Note-se, porém, que essa autoridade é estritamente limitada pela norma legal. Ela é muito diversa da autoridade ampla e mal definida do pai sobre o filho, do senhor sobre o escravo ou o servo. O administrador burocrático não tem nenhuma autoridade sobre a vida privada de seu subordinado e, mesmo dentro da organização, seu poder está definido pelas funções e as funções do subordinado.

Em segundo lugar, as normas são escritas e exaustivas. Não seria possível definir todas as relações de autoridade dentro de um sistema, de forma racional e precisa, sem escrevê-las. A norma tradicional não precisa ser escrita porque ela pouco muda, é aceita e obedecida através das gerações. A norma racional, porém, precisa a todo instante ser modificada, adaptando-se aos fatores novos que surgem no ambiente, já que visa a consecução dos objetivos colimados da forma mais econômica e eficiente possível. A necessidade de escrever as normas burocráticas, de formalizá-las, acentua-se ainda mais devido ao caráter exaustivo que elas tendem a ter. Elas procuram cobrir todas as áreas da organização, prever todas as ocorrências e enquadrá-las dentro de um comportamento definido. Dessa forma, não só a alta administração mantém mais firmemente o controle, reduzindo o âmbito de decisão dos administradores subordinados, como também facilita o trabalho destes, que não precisam estar a cada momento medindo as conseqüências vantajosas e desvantajosas de um ato antes de agir. Em face a uma determinada situação, o funcionário já sabe como agir, baseando-se nas diretrizes, nas normas organizacionais e

disciplinares, nos métodos e rotinas, nos padrões previamente definidos. Seu comportamento, o comportamento de todos os participantes da organização, torna-se então muito mais previsível, muito mais preciso, muito mais controlável. Ora, esse objetivo de tornar exaustivas as normas só pode ser cumprido na medida em que elas são escritas e formalmente promulgadas em forma de estatutos, regulamentos e regimentos.

Em terceiro lugar, a burocracia se caracteriza pelo seu caráter hierárquico, ou seja, por "um sistema firmemente organizado de mando e subordinação mútua das autoridades, mediante supervisão das inferiores pelas superiores, sistema esse que oferece ao subordinado a possibilidade de apelar da decisão de uma autoridade inferior a uma autoridade superior".[19] A organização toma, assim, uma forma de pirâmide. Cada superior tem sob suas ordens um determinado (e geralmente pequeno) número de subordinados, os quais, por sua vez, têm sob si outros subordinados, e assim por diante. O inferior deve obedecer ao superior, embora sempre tenha a possibilidade de recorrer a uma autoridade mais alta, quando discordar da ordem recebida. Weber afirma que, em uma burocracia plenamente desenvolvida, a hierarquia de funções é "monocrática", ou seja, existe apenas um chefe para cada subordinado, ao invés de comissões. Isto torna a "administração mais rápida e com diretrizes constantes, livre dos compromissos e variações da opinião da maioria".[20]

Os sistemas sociais não burocráticos, desde que atinjam uma certa dimensão, tendem também a apresentar-se em forma hierárquica. Mas a hierarquia jamais é tão bem definida como nas burocracias. Em um feudo ou em uma pequena empresa familiar, geralmente existe uma hierarquia, mas ela é imprecisa, conflituosa, os superiores de um escalão mais alto dão ordens a inferiores, passando por cima dos superiores imediatos destes últimos; ou então a hierarquia tende a manifestar-se mais em termos de castas e classes sociais, em termos de "status" ou posições sociais diferentes, do que em termos de níveis e amplitude de autoridade definidos. Segundo esse sistema, todo um grupo é superior ao outro, porque pertence a uma classe social mais elevada, porque é constituído de pessoas mais

(19) Idem, vol. IV, p. 86. As características da burocracia e da autoridade racional-legal são discutidas por Weber nessa obra, entre as p. 85 e 96 do vol. IV e 225 e 235 do vol. I.

(20) Idem, vol. I, p. 231.

velhas, mais ricas, mais cultas. Não temos, realmente, um sistema hierárquico do mesmo tipo observado nas burocracias.

Em quarto lugar, além da forma hierárquica, que divide o trabalho e define os níveis de autoridade verticalmente, a burocracia apresenta uma divisão horizontal do trabalho, em que as diferentes atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos. É o processo de departamentalização, que será apresentado na Segunda Parte deste livro. De acordo com o tipo ideal, weberiano, de burocracia, cuja validade mais adiante discutiremos, a divisão do trabalho em funções é realizada em termos de cargos abstratamente definidos e não de pessoas. A autoridade e a responsabilidade pertencem ao cargo, seja qual for a pessoa que o ocupe. Em outras palavras, a divisão do trabalho é impessoalmente realizada, o que nos leva à segunda característica das burocracias.

O caráter impessoal das organizações é a segunda forma básica através das quais elas expressam sua racionalidade. A administração burocrática é realizada sem consideração a pessoas. Burocracia significa, etimologicamente, "governo de escritório". É portanto o sistema social em que, por uma abstração, os escritórios ou os cargos governam. O governo das pessoas existe apenas na medida em que elas ocupam cargos. Isto salienta o caráter estritamente impessoal do poder de cada indivíduo, que não deriva da personalidade do indivíduo, como acontece na liderança carismática, nem de uma herança recebida, como no poder tradicional, mas da norma que cria o cargo e define suas atribuições. E se a autoridade é impessoal, a obediência prestada pelo subordinado também o é, de forma que "os membros da associação, na medida em que obedecem o superior, não o fazem em consideração à sua pessoa, mas obedecem a uma norma impessoal; e só estão obrigados a obedecê-lo dentro da competência limitada, racional e objetiva a ele outorgada pela referida ordem".[21]

Observe-se que Max Weber, fazendo essa afirmação, como aliás todas as demais a respeito de burocracia, não pretende com isso dizer que as organizações "devam" ser assim. Embora referindo-se ao tipo ideal, puro, já vimos que esse tipo ideal não apresenta conotações de valor e, portanto, as afirmações feitas por ele não representam um julgamento, mas uma simples observação. Desta forma, fazendo tais afirmações sobre o caráter impessoal das burocracias, ele não estava realmente tomando posição na luta que a Escola da Administração

(21) Idem, vol. I, p. 226.

Científica e a Escola de Relações Humanas travariam a respeito, a primeira defendendo e a segunda condenando acerbamente a administração impessoal, que não leva em consideração as pessoas. Ele estava simplesmente afirmando que as burocracias, em seu estado puro, eram ou tendiam a ser impessoais.

O caráter impessoal da burocracia é claramente definido por Weber quando ele diz que ela obedece o princípio da administração "sine ira ac studio", sem ódio ou paixão. A burocracia "é mais plenamente desenvolvida quanto mais se desumaniza", quanto mais completamente alcança as características específicas que são consideradas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais e irracionais, que escapam ao cálculo".[22] Em outras palavras, dentro de uma burocracia, em seu estado puro, não há lugar para sentimentos, para o favoritismo, para gratidão, para as demonstrações de simpatia e antipatia. O administrador burocrático é um homem imparcial e objetivo, que tem como missão cumprir as obrigações de seu cargo e contribuir para a consecução dos objetivos da organização.

Tal situação, diz Max Weber, é bem diferente da que prevalecia em sistemas sociais antigos, em que as considerações de ordem pessoal dominavam todas as outras. A administração da justiça, por exemplo, só perdeu seus pressupostos irracionais e se desligou da tradição quando passou por um processo de burocratização. A imparcialidade e a objetividade são tão necessárias para a administração da justiça quanto para a direção das organizações. Por exemplo, a intromissão de fatores de ordem emocional na administração de pequenas empresas familiares é um dos principais motivos que explicam sua freqüente ineficiência e a tendência a serem substituídas por empresas burocráticas.

Um aspecto essencial através do qual se expressa o caráter impessoal das burocracias refere-se à forma de escolha dos funcionários. Nos sistemas sociais não burocráticos, os administradores são escolhidos de acordo com critérios eminentemente irracionais. Fatores como linhagem, prestígio social e relações sociais determinarão a escolha. O novo rei ou o senhor feudal é escolhido porque é filho primogênito do último soberano. Na empresa familiar, o filho sucede o pai por direito hereditário. Esse mesmo filho, parentes e afilhados são colocados em postos de relevo dentro da empresa, sem serem

(22) Idem, vol. IV, p. 104 e 105.

levadas em consideração sua competência e sua habilitação para o cargo.

O nepotismo e o filhotismo fazem parte integrante dos sistemas sociais não burocráticos e não podem ser considerados aberrações dentro dos mesmos. Ninguém pensava em criticar, em um feudo, que o filho sucedesse o pai, ou que o senhor escolhesse para seus auxiliares diretos aqueles que pertencessem à mesma linhagem, à mesma classe social. Tal fato, com todas as suas conseqüentes ineficiências, faziam parte do sistema. Tanto assim, que o termo "nepotismo" não surge dentro de um sistema social não burocrático, mas dentro de uma burocracia, dentro da Igreja Católica, para designar uma falha dessa burocracia, que se esperava racional. O nepotismo significava originalmente a autoridade que os sobrinhos e outros parentes do Papa gozavam na administração eclesiástica. Segundo seu tipo ideal, não há lugar para o nepotismo na burocracia. Os administradores burocráticos são administradores profissionais, que fazem uso do conhecimento técnico especializado, obtido geralmente através de treinamento especial. Mas com esta afirmação já estamos abordando a terceira característica básica das organizações: o fato de que as mesmas são sistemas sociais em que domina a administração profissional.

As organizações são dirigidas por administradores profissionais. Administrar, para o funcionário burocrata, é sua profissão. E esta é, em nossa exposição, a terceira característica básica da burocracia. Vejamos agora quais são os traços que distinguem o administrador profissional, figura que ganhou especial relevo na sociedade moderna.

O administrador profissional, antes de mais nada, é um especialista. Esta é uma característica fundamental. As burocracias são sistemas sociais geralmente de grandes dimensões, nos quais o uso do conhecimento especializado é essencial para o funcionamento eficiente. São necessários, pois, especialistas, homens especialmente treinados para exercer as diversas funções criadas através do processo de divisão do trabalho, que geralmente devem ter um diploma e/ou experiência para poder ocupar o cargo. Ao serem escolhidos, esses homens devem apresentar títulos e são, geralmente, submetidos a testes. Seus conhecimentos, porém, não devem limitar-se à sua especialidade. Participando de um sistema pródigo em normas, diretrizes e rotinas, eles devem conhecê-las perfeitamente. Às vezes, é no conhecimento dessas normas que consiste sua especialização, quando se trata de administradores de baixo nível. Em relação aos administradores de topo, sua especialidade é simplesmente a de administrar.

Eles não são especialistas em finanças, produção, mercadologia, pessoal. São generalistas, que podem conhecer um pouco mais um setor do que outro, dentro da organização.

Em segundo lugar, o administrador profissional tem em seu cargo sua única ou pelo menos principal atividade. Ele não é administrador por acidente, subsidiariamente, como o eram os nobres dentro da administração palaciana, ou como ainda o são os conselheiros e mesmo os diretores de um clube esportivo. O cargo não é uma honraria, embora possa envolver prestígio: é um meio de vida. É geralmente sua principal fonte de renda, e dele deriva fundamentalmente seu prestígio e posição social.

Em terceiro lugar, o administrador burocrático não possui os meios de administração e produção. Ele administra em nome de terceiros: em nome dos cidadãos, quando se trata de administrar o Estado, em nome dos acionistas, quando se trata de administrar uma sociedade anônima, em nome dos sócios, dos crentes, dos contribuintes etc. O empresário, que é proprietário da empresa, que a fundou ou desenvolveu através de um processo arrojado de inovação, não é um administrador burocrático. A figura deste último e do empresário só se confundirão se a ação inovadora for realizada por um administrador que não possua os meios de produção. Estaremos, então, diante de um administrador profissional-empresário, figura comum atualmente nos países socialistas e nos países capitalistas adiantados, especialmente nos Estados Unidos.

Em quarto lugar, o administrador burocrático desenvolve um espírito de "fidelidade ao cargo", segundo a expressão usada por Max Weber. É o que modernamente é chamado de processo de identificação do funcionário com a empresa. Essa identificação é impessoal. O administrador não se identifica com o chefe, o proprietário, o senhor, mas com os objetivos da organização. Na medida em que ele não é um empregado particular dessas pessoas, mas um membro da organização, é com ela que se identifica. O eclesiástico identifica-se com os objetivos de sua Igreja. O administrador privado adota os objetivos de sua empresa.

Em quinto lugar, o administrador profissional recebe uma remuneração em forma de dinheiro. Em outras palavras, ele recebe um salário em troca de seu trabalho, ao invés de honrarias, títulos, gratidão, direito a participar da mesa e da casa do senhor, presentes, pagamento em forma de mercadorias, direito de cultivar parte da terra do senhor, como é próprio dos sistemas não burocráticos. Diz Max Weber que essa remuneração é fixa, ou seja, não varia com a

produção, como acontece freqüentemente com o salário dos operários. Isto é verdade apenas em parte, já que é muito comum nas empresas privadas burocráticas que os diretores tenham comissões sobre os lucros. E acrescenta Weber: "o salário não é determinado em princípio, de acordo com o trabalho realizado, mas de acordo com as funções desempenhadas (com o 'escalão') e eventualmente com base na antigüidade.[23] Isto não significa que a eficiência do trabalho do funcionário não esteja sendo constantemente medida, sem o que não seria possível o controle da organização, e todo um sistema de promoções, transferências e rebaixamentos. Não é possível, porém, medir o desempenho de um administrador com a mesma precisão que se mede a produção de um operário. Por outro lado, há outras formas mais eficientes e diretas para incentivar administradores do que o salário variável, de forma que o salário fixo e, eventualmente, a participação nos lucros constituem a regra.

Em sexto lugar, o administrador burocrático é nomeado por um superior hierárquico. Diante de uma afirmação desta natureza, como diante da anterior de que o funcionário recebe um salário, nossa primeira reação, tão acostumados estamos às burocracias nos tempos atuais, é perguntar: mas poderia ser de outra forma? Sem dúvida, o funcionário poderia ser eleito. E a eleição não é a própria da burocracia, a não ser que se trate de uma eleição meramente formal, de uma aclamação, estando o "eleito" realmente já nomeado pelo superior, que controla os eleitores. A verdadeira eleição do administrador acarreta uma série de dificuldades. O administrador passa a depender dos subordinados, ficando sua autoridade diminuída. Além disso, a escolha de um administrador, através de nomeação, geralmente levará muito mais em consideração suas aptidões, sua capacidade, objetivamente consideradas, para desempenhar o cargo, do que através de eleição. Neste último caso, fatores emocionais e compromissos políticos podem interferir na escolha racional do administrador. É claro que o sistema de nomeações dá lugar a favoritismo. Por isso, são comuns nas burocracias os concursos de admissão e as exigências de diplomas especiais. E, de qualquer forma, sempre é possível haver falhas e deficiências em um sistema burocrático. Discutiremos mais adiante essas limitações, que constituem desvios do tipo puro de burocracia, cujas características estamos apresentando, ao seguir com certa liberdade o pensamento de Max Weber.

(23) Idem, vol. IV, p. 92

Em sétimo lugar, o mandato do administrador é dado por tempo indefinido. Isto não significa que o cargo seja vitalício. O funcionário poderá ser promovido, despedido, transferido. Significa apenas que não há, em regra, prazo para o seu cargo. Ao contrário dos administradores eleitos, que geralmente possuem um mandato fixo, o mandato do administrador burocrático é indefinido no tempo. Ele não tem a posse ou a propriedade do cargo. Ele não pode vendê-lo, alugá-lo ou trocá-lo, como acontecia em administrações não burocráticas, nas quais em certos casos o cargo fazia parte do patrimônio do indivíduo. Na verdade, seu superior tem sempre a possibilidade, em maior ou menor grau, de demiti-lo ou pelo menos afastá-lo do cargo. E esta dependência é a maior garantia que o superior tem de obter obediência às normas por parte do subordinado.

Finalmente, o administrador burocrático segue uma carreira, tendo direito, no final, à aposentadoria. Os possíveis movimentos verticais — promoções e rebaixamentos — e horizontais — transferências — estão, inclusive, em maior ou menor grau, incorporados nos regulamentos das organizações. Na administração pública, os movimentos horizontais são menos comuns do que na administração privada. Nesta, "movimentos horizontais e verticais confundem-se e mutuamente suportam uns aos outros. Por um lado, o movimento horizontal pode ser considerado como estando a serviço do vertical na medida em que a companhia se preocupa em treinar e educar pessoas e em testar administradores potenciais. Por outro lado, as transferências podem servir como um ponto terminal para administradores medíocres".[24] Em outras palavras, as transferências tanto são utilizadas nas burocracias como um meio de testar e ampliar a experiência de administradores que estão para ser promovidos, como para encerrar a carreira dos medíocres.

A carreira de um administrador profissional tende, mesmo nas organizações privadas, a limitar-se a uma empresa. Segundo pesquisa realizada por Mabel Newcomer, 41,2% dos presidentes e presidentes dos conselhos de administração ("board chairmen") das grandes empresas norte-americanas, em exercício em 1950, levaram mais de 21 anos dentro da empresa antes de atingir tal posição. A duração mediana de suas carreiras até chegar ao posto máximo foi de 16 anos.

(24) Norman H. Martin e Anselm L. Strauss, "Patterns of Mobility within Industrial Organizations", em W. Lloyd Warner e Norman H. Martin (organizadores), *Industrial Man*, Harper & Brothers, 1959, Nova York, p. 89.

22,1% deles trabalharam em apenas uma organização para atingir a presidência.[35]

Existe, geralmente, uma correspondência entre a idade do indivíduo e sua posição na hierarquia. Quando essa correspondência deixa de existir, passando o administrador de um nível de idade para outro sem ser promovido, é geralmente sinal de que não está sendo bem sucedido. A existência de uma carreira, com a possibilidade de promoção por mérito e antigüidade, constitui um incentivo básico que as organizações oferecem aos funcionários. Por outro lado, a prática amplamente adotada pelas organizações de promoção "de dentro", ou seja, a diretriz de procurar primeiro dentro da organização as pessoas a serem promovidas e, só em caso de inexistência de pessoas habilitadas, procurar fora, constitui ao mesmo tempo uma garantia de que a carreira realmente existe e de que a possibilidade de promoções é um fato e um meio através do qual as organizações prendem seus administradores.

A emergência das burocracias

As burocracias não constituem um fato novo. Já na antigüidade temos organizações burocráticas, dentre as quais a mais famosa é a do Império Novo egípcio (1580-712 a.C.), que Max Weber considera o modelo de todas as demais. Outros exemplos de burocracias muito antigas são o Império Romano, o Estado Bizantino, o Império Chinês — desde sua fundação em 221, quando Shih-huang-ti subjuga os senhores feudais independentes —, os Estados europeus que se organizam a partir do fim da Idade Média e, finalmente, a mais antiga das burocracias ainda hoje existentes, a Igreja Católica. Todos esses sistemas sociais, embora amplamente influenciados por fatores de ordem tradicional e particularmente patrimonial, podem ser considerados burocracias. Estão longe do tipo puro, ideal de organização, mas são sistemas sociais em que a administração a cargo do funcionários é suficientemente formalizada e tornada impessoal para se incluírem entre as burocracias.

Entretanto, além de pouco desenvolvidas, as organizações antigas constituem exceções dentro do panorama social global. Seu sistema de produção, agrícola ou artesanal, é ainda tipicamente familiar. Seu sistema político toma a forma da tribo, do clã, do feudo. É só a partir dos fins da Idade Média que começam a aparecer as primeiras empresas e o Estado moderno.

(35) Ralph C. James, *op. cit.*

As empresas surgem com o desenvolvimento do comércio e o aparecimento da burguesia, através da separação da contabilidade privada da comercial e do aparecimento da sociedade por cotas de responsabilidade limitada. Separam-se, assim, o patrimônio e as receitas e despesas familiares das da empresa. Mas ainda não se pode falar na existência de uma verdadeira organização. Só mais tarde, com o aparecimento da sociedade anônima, quando as grandes empresas passam a perder paulatinamente seu caráter nitidamente patrimonial, é que o sistema de produção começa a ser dominado por burocracias. Isto, porém, só ocorre bem depois da Revolução Industrial.

O mesmo se diga em relação aos Estados europeus, que surgem também nos fins da Idade Média, mas estão ainda profundamente ligados ao sistema feudal, de caráter estritamente tradicional. O feudalismo só vem a sofrer uma primeira séria derrota com a emergência das monarquias absolutistas e só é eliminado dos países europeus com a industrialização, o predomínio social da classe burguesa e o estabelecimento do sistema capitalista. Surge, então, o Estado liberal, que passa a burocratizar-se e racionalizar-se de forma crescente. Este processo tem prosseguimento com as revoluções socialistas deste século, que tendem a levar o sistema político a uma etapa ainda maior de burocratização.

As burocracias são, portanto, um fenômeno antigo, mas só modernamente se tornam um fator social dominante. A razão imediata dessa mudança é clara: a unidade básica do sistema de produção era a família; hoje passou a ser a empresa burocrática. O mundo moderno é um mundo de organizações. Não é só no setor da produção e do sistema político que as organizações — respectivamente as grandes empresas e o Estado — dominam. O mesmo acontece no setor da cultura, com as escolas, fundações, museus; no setor religioso, com as diversas Igrejas; no setor artístico, com as organizações teatrais, cinematográficas, as orquestras sinfônicas; no setor esportivo e social, com os clubes; no setor dos grupos de interesse, com os sindicatos, associações de classe; no setor militar, com as forças armadas regulares constituídas de soldados profissionais. Todos esses setores são dominados por organizações. Algumas delas já existiam em tempos passados, mas só recentemente multiplicaram-se e adquiriram forma burocrática.

Os exércitos são um exemplo típico do que afirmamos. Na antigüidade, na Idade Média e mesmo no começo da Idade Moderna, os exércitos regulares constituíam exceção. Os grupos armados privados,

em que os soldados possuíam as armas, constituíam a regra. Só a partir do século XVII é que os Estados europeus passam a organizar exércitos permanentes, que pouco a pouco se profissionalizam e burocratizam. O primeiro exército, já com fortes características burocráticas, foi o de Frederico II, da Prússia, no século XVIII. No Brasil, o Exército regular só se organizou em termos definitivos, substituindo a Guarda Nacional, dominada por potentados locais, a partir da Guerra do Paraguai.

As empresas brasileiras só nos últimos anos estão começando a passar por um processo de burocratização. O mesmo se diga do Estado brasileiro, que perde pouco a pouco suas características semifeudais, que vai deixando de se caracterizar pelo nepotismo e pelo empreguismo, para se transformar em uma grande organização burocrática, habilitada a promover o desenvolvimento econômico e social.

Vemos, portanto, que as burocracias só modernamente ganharam especial relevância, transformando-se em um dos fenômenos sociais dominantes do mundo atual.

As causas da emergência das burocracias e a eficiência

Quais as causas da relevância que as organizações ou burocracias ganharam entre os sistemas sociais do mundo moderno? São várias, mas todas estão intimamente relacionadas ao problema da eficiência. No começo deste capítulo, ao definirmos as organizações, dissemos que existe um estreito paralelismo entre eficiência e racionalidade. Eficiência é uma forma específica de racionalidade, na qual a coerência dos meios em relação com os fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins). Dessa forma, tanto poderíamos dizer que burocracia é um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada, como afirmar que é o sistema social que se administra segundo critérios de eficiência. O fato de ser eficiente é, portanto, condição para que um sistema social seja considerado uma burocracia. E é exatamente essa maior eficiência das burocracias a primeira e mais importante causa de sua multiplicação atualmente.

Uma segunda causa está na crescente pressão por maior eficiência que se observa no mundo moderno. E, finalmente, as dificuldades para se lograr essa maior eficiência administrativa, devido ao desenvolvimento tecnológico e ao crescimento dos sistemas sociais, constituem a terceira causa do relevo que adquiriram as burocracias na época de hoje.

Vejamos cada uma dessas três causas mais pormenorizadamente.

Em relação à primeira causa por nós apresentada, diz Max Weber: "a razão decisiva que explica o desenvolvimento da organização burocrática foi sempre sua superioridade técnica sobre qualquer outra organização. Um mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido atua em relação às demais organizações da mesma forma que a máquina em relação aos métodos não mecânicos de fabricação. A precisão, a rapidez, a univocidade, o caráter oficial, a continuidade, a discrição, a uniformidade, a rigorosa subordinação, a redução de fricções e de custos materiais e pessoais são infinitamente maiores em uma administração severamente burocrática".[36] Tal afirmação precisa ser entendida no conjunto da obra de Weber e no marco histórico de sua produção. O sociólogo insere a burocracia na história do capitalismo, na sua necessidade crescente de cálculo e previsão.

O sistema burocrático formal, impessoal, dirigido por administradores é normalmente relacionado com: (a) precisão, na medida em que cada membro da organização sabe perfeitamente quais são as suas funções, o que lhe cabe e o que não lhe cabe fazer, quais são os objetivos de sua atividade em particular e da organização como um todo; (b) rapidez, na medida em que a tramitação das ordens segue canais já previamente conhecidos e definidos; (c) univocidade, na medida em que, via de regra, observa-se a unidade de comando e cada subordinado presta contas a apenas um chefe, de forma que não há conflitos de ordens; (d) caráter oficial, na medida em que aqueles que são revestidos de autoridade o são formal e oficialmente, na medida em que as comunicações internas são geralmente escritas e assinadas, ganhando cunho oficial; (e) continuidade, na medida em que, dada sua impessoalidade, a organização não depende de pessoas para funcionar; se, por qualquer motivo (morte, aposentadoria, de-

(36) Max Weber, *Economía y Sociedad*, *op. cit.*, vol. I, p. 103. Observe-se que Weber não usa, ao contrário do que fazemos, a expressão "organização" como sinônima de "burocracia", mas como gênero do qual burocracia seria a espécie. Trata-se de simples questão de terminologia, que varia de um cientista social para outro, de época para época, de país para país. Devemos ter essas variações claras em nossa mente para evitar mal-entendidos.

missão) alguém se afasta de cargo da mais alta importância para a organização, tal pessoa será imediatamente substituída e a burocracia continuará a funcionar normalmente; (f) discrição, na medida em que o segredo profissional faz parte da ética do administrador; na medida em que as informações de ordem confidencial contidas em documentos podem perfeitamente ter sua tramitação restringida a apenas aqueles que delas devam tomar conhecimento; (g) uniformidade, na medida em que se pode esperar dos funcionários um comportamento relativamente uniforme, dada a precisão com que seus encargos são definidos; (h) redução de fricções, na medida em que as áreas de autoridade e responsabilidade são definidas com clareza; (i) redução de custos materiais e pessoais — esta é realmente a conseqüência geral de todas as vantagens acima enumeradas; é a forma pela qual se consubstancia a maior eficiência da organização.

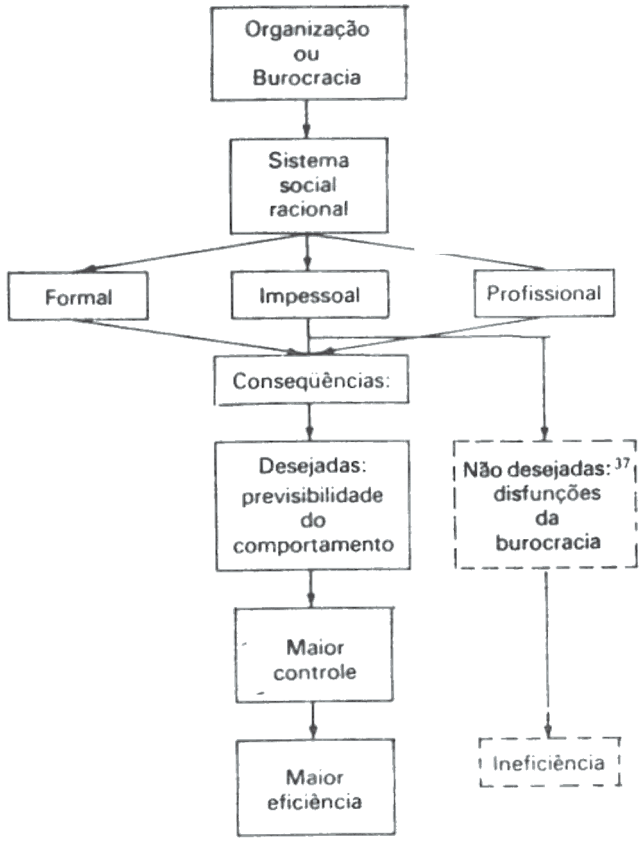
Vemos que todas essas vantagens resultam, de uma forma ou de outra, do formalismo, do caráter impessoal e do caráter profissional, que são próprios das organizações. Esses traços podem ser resumidos em um só: a previsibilidade do comportamento dos membros da organização. A precisão, rapidez, uniformidade, oficialidade etc. das burocracias resultam, em última análise, na possibilidade, para os administradores burocráticos, de predizer, de calcular com relativo grau de certeza qual será o comportamento de seus subordinados, de que forma eles reagirão às comunicações recebidas, como agirão rotineiramente e que tipos de decisão poderão tomar em face de determinadas situações. E não é preciso salientar aqui a importância da previsão para a eficiência da administração. Sem previsão não são possíveis nem o planejamento nem o controle de uma organização. É através da previsão que se estabelecem as metas a serem atingidas, seja pela organização como um todo, seja por cada um de seus funcionários. É através da previsão que se controla por antecipação, evitando-se que a diferença entre o planejado e o realizado aumente. Todos os conhecimentos científicos se traduzem em leis e hipóteses que, em última análise, não passam de previsões sobre o mundo que nos cerca, previsões essas que nos permitem controlá-lo. O sistema burocrático é exatamente aquele que, dado especialmente a seu caráter formal, permite a maior previsibilidade do comportamento daqueles que dele participam.

A previsibilidade é, pois, o principal traço das organizações, é a característica que assegura a "eficiência" desse tipo de sistema social. Isso não quer dizer, porém, que, na realidade, as previsões a respeito do comportamento dos funcionários, determinadas pela organização formal, se efetivem. Muitas vezes essas previsões falham completamente e a organização tende a tornar-se ineficiente, tende a desorganizar-se. Ocorrem então as "disfunções", os efeitos não previstos nem desejados da burocracia, que decorrem geralmente do excesso de burocratização, do formalismo exagerado, da impessoalidade, que termina por deixar de ver em cada funcionário, em cada operário, uma pessoa, um ser humano único. Discutiremos esse problema no capítulo seguinte.

A segunda causa da importância que ganharam as burocracias nos tempos que correm deriva da pressão por maior eficiência que caracteriza o mundo moderno. Essa pressão leva os homens a procurar métodos de administrar os sistemas sociais cada vez mais aperfeiçoados, leva-os a criar um número cada vez maior de burocracias — o tipo de sitema social mais racional e eficiente que até hoje se conhece.

Caberia, porém, perguntar: essa pressão por maior eficiência não existiu sempre no mundo? A resposta é negativa. Essa preocupação por maior eficiência faz parte do racionalismo do homem moderno. É um fenômeno que surgiu praticamente com a emergência do capitalismo. Este era eminentemente racionalista. Representava uma ruptura violenta com o sistema tradicionalista e irracional do feudalismo. Sua base econômica era a concorrência entre as empresas; era, portanto, um sistema em que apenas os eficientes, os capazes de produzir a custos comparativamente baixos, eram capazes de sobreviver.

Por outro lado, a forma de produção do capitalismo industrial — a produção mecanizada — permitia, dada a padronização dos produtos, que se medisse com relativa facilidade a eficiência de cada empresa. É difícil, senão impossível, medir a eficiência do trabalho de um artesão, na medida em que os produtos que fabrica constituem obras únicas que não podem ser comparadas com as demais. Se duas obras, de dois artesãos, não são diretamente comparáveis, não é possível comparar a eficiência no trabalho de ambos. Com a produção industrial, porém, esse problema desaparece. No momento em que o sistema da concorrência entre as empresas exigia uma comparação de eficiência, essa comparação se tornou possível graças ao sistema industrial. E foi no momento em que o homem percebeu que a eficiência do trabalho não só era economicamente importante como também podia ser medida, que a preocupação, a pressão por maior eficiência teve verdadeiramente início.



QUADRO 2 — *O sistema burocrático*

Esse fato ocorreu na Europa e nos Estados Unidos em fins do século XVIII e principalmente no século XIX. No Brasil, só veio a ocorrer neste século. Mas, então, a pressão foi redobrada, com o surgimento de uma nova preocupação correlata — a do desenvolvimento econômico — que, a partir do fim da 2ª Grande Guerra, transformou-se em um dos objetivos máximos de quase todos os povos do mundo. Ora, sabemos que o desenvolvimento econômico de um país é função direta da eficiência com que produz. Cresceu, pois, a pressão

(37) As conseqüências não desejadas da burocracia serão um dos temas discutidos no próximo capítulo.

por maior eficiência, tanto nos países capitalistas quanto nos socialistas, e com o aumento dessa pressão cresceu o número de organizações.

O aumento das dificuldades em se lograr maior eficiência é a terceira razão que apresentamos para o crescimento do número de burocracias no mundo moderno. Vemos duas razões para esse fato, ambas refletindo o aumento da complexidade da tarefa de administrar.

Em primeiro lugar, temos o desenvolvimento tecnológico. Enquanto as técnicas de produção eram relativamente simples, os métodos de administração também o eram. Mas no momento em que a produção se complica, que a relação "capital fixo—mão-de-obra" aumenta em favor do primeiro, as tarefas administrativas tornam-se extremamente mais complexas, torna-se necessário um maior número de administradores, e acaba-se por introduzir um sistema burocrático, a fim de planejar e controlar a produção. Harbison e Myers citam o caso de duas usinas de aço, uma nos Estados Unidos, outra na Alemanha. Ambas possuíam aproximadamente o mesmo número de empregados, mas o equipamento da primeira era muito mais moderno do que o da segunda. Além disso, o quadro administrativo da primeira era muitíssimo maior do que o da segunda. Por exemplo, o grupo de assessores técnicos da usina norte-americana era constituído de 420 funcionários, contra 43 na empresa alemã. A correlação entre o equipamento mais moderno e o maior número de administradores não é considerada acidental pelos dois autores. Uma maior complexidade tecnológica implica em um aumento das atividades administrativas e, conseqüentemente, num maior grau de burocratização. O resultado será, naturalmente, maior eficiência. No caso das duas usinas de aço, a produção da norte-americana era duas vezes maior que a da alemã.[38]

Em segundo lugar, temos, como causa do aumento das dificuldades para se lograr eficiência administrativa, o crescimento dos sistemas sociais em geral e, particularmente, das empresas. Devido ao desenvolvimento tecnológico acima citado, o mundo moderno caracteriza-se pela produção em massa de produtos padronizados e relativamente baratos. Ora, tal tipo de produção só é possível em grandes empresas, que em pouco tempo passam a dominar o panorama econômico dos países industrializados. Mas apenas a produção em

(38) Frederick Harbison e Charles A. Myers, *op. cit.*, p. 24 e 25

massa não justificaria a existência de organizações tão grandes como as que vemos. Um segundo fator passa a operar: a necessidade sentida pelos grandes administradores de aumentar seu poder, de controlar melhor o mundo que os rodeia, de depender menos dos azares da concorrência. Surgem, então, os grandes sistemas oligopolistas, constituídos de empresas desmesuradamente grandes. Ora, com o crescimento das empresas, torna-se impossível administrá-las eficientemente, a não ser através da introdução de um sistema burocrático. O vendeiro, ou mesmo o pequeno industrial, podem controlar informalmente seus subordinados, mas em uma empresa com milhares ou mesmo centenas de empregados, a única forma de controlar a atividade de cada um deles é enquadrá-los dentro de uma organização burocrática. É fácil observar que, quanto maior a empresa, mais ela tende a burocratizar-se. À media que o controle por supervisão direta do proprietário sobre a maioria dos subordinados vai-se tornando inviável, à medida que as relações pessoais entre os indivíduos vão sendo sobrepujadas pelas relações funcionais, à medida que a sobrevivência da organização começa a depender da contratação de administradores e técnicos profissionais competentes, dada a crescente complexidade das tarefas administrativas e tecnológicas, mais tende ela a se burocratizar.

Finalmente, devemos acrescentar uma última causa para a crescente importância da burocracia no mundo moderno: a necessidade que logo sentiu a classe capitalista, na medida em que cresciam as empresas, de garantir a disciplina dos trabalhadores. Em muitas ocasiões, do ponto de vista estritamente técnico, poderia ser duvidoso se seria mais conveniente estabelecer um sistema hierárquico rígido ou um sistema mais democrático, em que os trabalhadores pudessem participar das decisões e, se possível, se autogerir ao nível da produção. Entretanto, mesmo nesses casos a opção burocrática era sempre a adotada, na medida em que garantia a disciplina dos trabalhadores. Neste quadro a organização burocrática é não apenas um instrumento técnico, ao nível do desenvolvimento das forças produtivas, mas também um instrumento político de luta de classes a serviço das classes dominantes.[39]

(39) Para uma análise sob este ponto de vista ver especialmente as contribuições de Stephen A. Marglin, "What do Bosses do", em *The Review of Radical Political Economics*, vol. 6, nº 2, verão de 1974, e vol. 7, nº 2, primavera de 1975; e de Herbert Gintis, "Alienation and Power", em *The Review of Radical Political Economics*, vol. 4, nº 5, outono de 1972.