



Fernando C. Prestes Motta

**O QUE É
BUROCRACIA**

editora brasiliense

Copyright © by Fernando C. Prestes Motta
Nenhuma parte desta publicação pode ser gravada,
armazenada em sistemas eletrônicos, fotocopiada,
reproduzida por meios mecânicos ou outros quaisquer
sem autorização prévia da editora.

Primeira edição, 1981

16ª edição, 1994

6ª reimpressão, 2010

Conselho editorial: *Danda Prado*
Cleide Almeida

Coordenação editorial: *Alice Kobayashi*
Coordenação de produção: *Roxeli Said*
Diagramação: *Digitexto Serviços Gráficos*
Capa e ilustrações: *123 (antigo 27) Artistas Gráficos*
Caricaturas: *Emílio Dumiani*
Revisão: *Angela das Neves*

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Motta, Fernando C. Prestes, 1945-
O que é burocracia / Fernando C. Prestes Motta.
— São Paulo : Brasiliense, 2000 — (Coleção
primeiros passos : 21)

3ª reimpr. da 16 ed. 1994.

Bibliografia

ISBN 85-11-01021-1

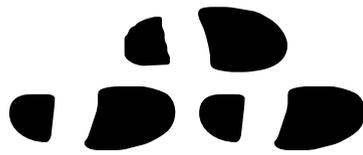
I. Burocracia I. Título II. Série.

(X)-1309

CDD-302.35

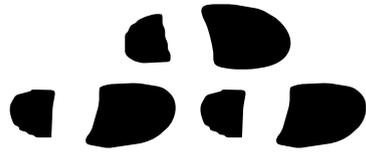
Índices para catálogo sistemático:
I. Burocracia : Sociologia 302.35

editora e livraria brasiliense
Rua Mourato Coelho, 111 - Pinheiros
CEP 05417-010 — São Paulo — SP
www.editorabrasiliense.com.br



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
BUROCRACIA É PODER	11
BUROCRACIA É CONTROLE	35
BUROCRACIA É ALIENAÇÃO	61
A SOCIEDADE BUROCRÁTICA	81
BIBLIOGRAFIA	115



INTRODUÇÃO

O termo “burocracia” tem sido utilizado em vários sentidos. Tem sido usado para designar uma administração racional e eficiente, para designar o seu contrário, para designar o governo de altos funcionários, para designar organização. Na realidade burocracia é tudo isso, na medida em que burocracia é poder, controle e alienação. Tentaremos mostrar isto neste livro.

De modo amplo, podemos dizer que a burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais. Esse aparelho dirigente, isto é, esse conjunto de burocratas, é economicamente privilegiado e seus membros são recrutados de acordo com regras que o próprio gru-

po adota e aplica. A forma pela qual a burocracia administra as coletividades é chamada burocratismo.

O burocratismo tem três fontes principais:

a) ele nasce na produção, cuja concentração em poucas grandes unidades e cuja racionalização do trabalho geram o aparecimento de um aparelho administrativo no seio da empresa capitalista. A função desse aparelho é a gestão da empresa e de suas relações com o resto da economia;

b) a segunda fonte está no Estado moderno, que se tornou um instrumento de controle e administração de um número cada vez maior de setores da vida social. O Estado tem aumentado extraordinariamente o seu pessoal e as suas funções na maioria absoluta dos países;

c) a terceira fonte do burocratismo está no crescimento das organizações políticas e sindicais.

A burocratização tende a se generalizar a todos os setores da vida social. A economia, a política, a cultura e o lazer já estão ou tendem a ser totalmente burocratizados.

A sociedade moderna é uma sociedade de organizações burocráticas submetida a uma grande organização burocrática que é o Estado. Essa sociedade apresenta algumas características:

l) transformou a maioria absoluta da população em população assalariada;

2) a população se integrou em grandes organizações impessoais, em pirâmides de cargos;

3) o trabalho perdeu qualquer significação intrínseca;

4) tenta-se manter o pleno emprego, oferecendo a segurança em troca do conformismo;

5) as necessidades dos indivíduos são manipuladas. Elas aumentam com o poder de compra;

6) as pessoas não mais aprendem a viver em sociedade no quadro de suas moradias e vizinhança, mas sim em organizações;

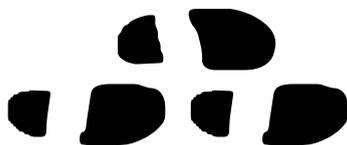
7) existem aparências democráticas com partidos e sindicatos, na verdade profundamente burocratizados e fechados;

8) a participação ativa dos indivíduos na política perde sentido, na medida em que eles não têm qualquer influência nas decisões;

9) o comportamento humano passa a ser caracterizado por uma irresponsabilidade social;

10) a filosofia da sociedade é o consumo na vida privada e a organização pela organização na vida coletiva.

Evidentemente, as sociedades estão burocratizadas em graus diferentes. De qualquer modo, essas ideias de Paul Cardan servem de ponto de partida para o nosso trabalho.



BUROCRACIA É PODER

O interesse pelo estudo da burocracia, que vem crescendo em todo o mundo, não é descabido. Há uma razão mais do que suficiente para isso: é que o regime social em todos os países do mundo é atualmente o capitalismo burocrático. O processo de burocratização é universal. Ele está presente em países capitalistas como os Estados Unidos, a Inglaterra, a França, a atual Alemanha, o Japão e o Brasil. Mas estava também claramente presente em países ditos socialmente socialistas como a ex-União Soviética, a Polônia, a ex-Tchecoslováquia e a Alemanha Oriental.

Na ex-URSS a burocracia aparece como classe exploradora e dominante a partir de 1917, como degeneração de uma revolução socialista. Tentou-se explicar esse fenômeno de todas as formas. Argumentou-se que a União Soviética era um país isolado, que era preciso uma máquina dirigente capaz de fazer frente



aos inimigos internos e externos. Argumentou-se que a Rússia era um país atrasado. Porém, além de isso tudo não ser mais verdade, a burocracia imperava em países como a Alemanha Oriental e a Tchécoslováquia, que nada tinham de atrasados.

A burocracia é o principal elemento de um sistema antagônico. Onde existe antagonismo existe burocracia. Nas antigas civilizações, como a egípcia e a chinesa, uma classe de funcionários, isto é, de burocratas, detinha o Estado como sua propriedade. Eles tinham em conjunto a propriedade dos canais de irrigação das terras a serem cultivadas e das ferramentas para a construção de canais e outras obras públicas. Eles se sobrepunham à sociedade que nada possuía, apenas vendia sua força de trabalho. O antagonismo é justamente isto: enquanto alguns possuem a propriedade dos meios de produção, outros não a possuem. O sistema capitalista é antagônico por excelência.

Não se pode dizer que os países da Europa Oriental eram socialistas, porque eram burocráticos, porque repousavam em um antagonismo. Algumas pessoas tentam resolver o problema com a expressão "socialismo de Estado"; isto equivale a falar em roda quadrada. Ou bem um país é socialista, ou bem é burocrático. Os dois adjetivos juntos não se coadunam. Outros dois adjetivos que não combinam são

“liberal” e “burocrático”. Há muito que o capitalismo deixou de ser liberal. O que caracteriza o capitalismo atual são as enormes empresas multinacionais que atuam em concordância com Estados poderosíssimos. Também no capitalismo, a burocracia invadiu tudo e governa nossas vidas.

Embora seja aparentemente simples a constatação da força burocrática, o fenômeno burocrático tem fugido a toda tentativa de definição. É que, quando falamos de burocracia, falamos na verdade de vários fenômenos associados; ora empregamos o termo “burocracia” para falar da classe dominante que surgiu na ex-União Soviética ou na camada social de altos funcionários públicos e administradores de empresas nos países capitalistas, ora falamos de um tipo de organização – como as empresas, as escolas, os partidos políticos, os sindicatos e as prisões – onde a divisão do trabalho é metódica e disciplinadamente conduzida para os fins visados, ora falamos de um modo de pensar ou de viver.

Na realidade, só podemos entender a burocracia na medida em que analisarmos a sua história. Veremos então que ela é um grupo social que se separa do resto da sociedade e se impõe a ela, dominando-a. Essa dominação é feita através de organizações como o Estado, as empresas, as escolas, os partidos etc., que transmitem um modo de pensar que nada tem a



O socialismo de Estado e a roda quadrada

ver com o ideal de um homem metódico integral, mas sim com o atingimento de dados fins práticos, através de um cálculo cada vez mais preciso dos meios a serem utilizados. Este modo de pensar tende a deixar de lado todos os valores que não sejam absolutamente práticos. O modo burocrático de pensar leva o homem ao vazio e à luta por pequenas posições na hierarquia social de prestígio ou de consumo.

Vamos iniciar a nossa incursão por civilizações muito antigas. Nelas a burocracia floresceu com toda a sua força. Ali a burocracia nunca foi um instrumento auxiliar do capital, como nas sociedades ocidentais contemporâneas. Nelas a burocracia foi inquestionavelmente uma classe que administrava

uma ou várias coletividades, explorando-as através do tributo. O Egito é um bom exemplo de um processo social onde uma burocracia surge de necessidades técnicas de coordenação e supervisão, para deter o monopólio de um poder político que tem no faraó o seu símbolo máximo.

O tipo de produção comandada pelo Estado que caracteriza o Egito antigo é chamado modo de produção asiático. Este surge quando a sociedade produz mais do que consome, isto é, quando aparece o excedente econômico. Esse excedente é apropriado por uma minoria de indivíduos que tratam da supervisão centralizada, que recruta e emprega uma mão de obra relativamente abundante. A sociedade cultiva as terras e constrói monumentos gigantescos como as pirâmides. Os produtores estão dispersos em comunidades geograficamente distantes. Surge a necessidade de planejar a produção. Isto é feito por uma burocracia, que entre outras coisas também trata da guerra.

O que acontecia no Egito também acontecia na China, na Mesopotâmia, no México e no Peru. O camponês chinês, por exemplo, não se organiza; apenas cultiva a terra segundo um plano elaborado por funcionários intelectualizados, que também controlam a execução do plano. A burocracia monopoliza todo o conhecimento e o mantém em segredo. A bu-



rocracia tem e sempre teve no segredo uma de suas armas fundamentais. Esse segredo é mantido através de uma hierarquia rígida que controla as informações.

A China da época do filósofo Confúcio é uma sociedade sobre a qual a burocracia reina soberana. Estão presentes nessa época os grandes monopólios do sal, do álcool e do chá, que permitem uma alta tributação e o controle total da vida social pelo Estado e pela burocracia que o detém como propriedade privada. A educação é monopólio estatal e mesmo as festas, os nascimentos e as mortes são regulados em seus rituais pelo Estado. A obediência cega dos filhos aos pais, de todos os subordinados a seus superiores, a qual possui sua origem na esfera religiosa, facilita o exercício do poder burocrático, que tem na disciplina um aspecto fundamental.

Os mongóis, que conquistaram a China e posteriormente submeteram a Rússia no terceiro século de nossa era, parecem ter implantado, nesse segundo país, os métodos despóticos chineses. Na Rússia antiga, o governo cria as comunidades de aldeia por razões administrativas e fiscais. Na verdade, toda a terra pertence ao grão-príncipe e aos seus homens. Os camponeses pagam um tributo em cereais, mel, cera e outros produtos, pelo cultivo das terras. O grão-príncipe serve-se de um exército móvel, os boiardos, e do clero, como elementos de uma buro-

cracia militar e de uma burocracia civil. Os boiardos participavam do Conselho do grão-príncipe, a Duma, que tudo dirigia.

Os funcionários letrados chineses, os escribas egípcios e o clero russo fornecem bons exemplos de burocracia patrimonial, isto é, baseada na propriedade. Essa burocracia difere da contemporânea, que tem sua base na razão instrumental, isto é, na capacidade de atingir fins propostos de forma eficiente, sob a garantia de um sistema adequado de leis. Ambas, porém, baseiam-se na separação das funções produtivas ou operacionais das funções de coordenação ou de concepção. A burocracia caracteriza-se pela separação entre os que executam e os que planejam, organizam, dirigem e controlam. A história da burocracia é, em grande medida, a história do divórcio entre trabalho manual e trabalho intelectual, e esse divórcio é explicado pelas diferentes formas de cooperação.

Na nossa sociedade atual o termo “cooperação” tem um valor positivo, geralmente incluindo a ideia de espontaneidade, caráter voluntário e tolerância. Não é este o sentido de “cooperação” aqui empregado. Para nós, cooperação significa apenas que vários indivíduos trabalham juntos para um determinado objetivo, no mesmo processo de produção, ou em processos diferentes mas conexos. Civilizações como a egípcia ou a chinesa tinham uma forma de



O capitalismo e o modo burocrático de pensar.

cooperação própria. Essa forma de cooperação do modo de produção asiático é chamada cooperação simples, e ela pode ser encontrada ainda em modos de produção mais recentes como o capitalismo, mas ao lado de formas de cooperação mais complexas.

A cooperação simples se refere a todas aquelas operações que não permitem por natureza a decomposição em partes, mas que, por outro lado, só podem ser realizadas por muitas mãos. É o caso do transporte de uma pedra para a construção de uma pirâmide. É também o caso do deslocamento de uma grande árvore para o interior de um vagão de trem. Há necessidade de um trabalho simultâneo de várias pessoas. Na cooperação simples não existem operações parceladas claramente e repartidas entre os trabalhadores.

Embora exista cooperação simples sob o capitalismo, as formas que mais o caracterizam são a cooperação da manufatura e a cooperação da indústria. Já na primeira delas existe uma divisão metódica do trabalho e cada trabalhador realiza apenas uma parcela muito pequena do trabalho. É o que chamamos de divisão parcelar do trabalho. É também muito esclarecedor, para a compreensão da burocracia, o fato de que na manufatura separam-se claramente as funções de direção das funções de execução, o trabalho intelectual do trabalho manual.



Todas as formas de cooperação exigem uma função de coordenação. Essa função poderia ser desempenhada por alguém que o grupo elegeisse através de um sistema de rodízio. Isso, porém, não pode ocorrer em um modo de produção antagônico; e não ocorre, portanto, no capitalismo. Nesse sistema, a função de coordenação, que vamos chamar diretiva, é imposta e visa à apropriação da mais-valia. Existe no capitalismo uma relação autoritária entre os que detêm ou representam o capital e os que vendem o seu trabalho.

É fácil verificar que quanto mais dividido for o trabalho, maior será o número de supervisores encarregados de sua coordenação. Maior, portanto, será o número de pessoas em funções diretivas. Acontece que um certo número de supervisores exige por sua vez um número de supervisores que dirijam o seu próprio trabalho. Este é o processo que dá origem aos chefes de seção, aos gerentes, aos diretores e ao diretor superintendente, que está subordinado a um presidente, detentor ou representante do capital. É por essa razão que dizemos que a burocracia nasce na produção.

O período manufatureiro do capitalismo tem como mecanismo específico o trabalhador coletivo. Este não é a simples soma dos trabalhadores individuais. Ele representa o que só o conjunto de traba-



lhadores em conjunto, com sintonia e simultaneidade, pode realizar. O trabalhador coletivo realiza diferentes operações que se entrelaçam no conjunto de seu processo de trabalho. Essas diferentes operações apresentam exigências diversas. Em uma o trabalhador tem de despende mais força, noutra exerce mais destreza, em outra ainda concentra mais atenção... É evidente que nenhum indivíduo isolado possui todas essas qualificações no mesmo grau. É por essa razão que o processo de produção capitalista está baseado no trabalhador coletivo.

Os princípios da administração, ao menos sob o capitalismo, dizem respeito primeiro às tarefas, num segundo momento às pessoas. Assim, as diversas operações são separadas e isoladas em parcelas. Posteriormente são separados, classificados e agrupados os trabalhadores, de acordo com suas qualificações particulares. Com isso, o trabalhador coletivo, a imensa força de trabalho que surge da sintonia e simultaneidade da cooperação dos trabalhadores individuais, possui todas as qualidades necessárias para levar a cabo de modo econômico a produção.

Tudo isso se faz sob o comando das funções diretivas, que coordenam o processo. Já observamos, entretanto, que essa função no capitalismo não surge de uma necessidade do trabalho, mas que se impõe como necessidade do capital. É por essa razão





A divisão do trabalho representada em gravura antiga.

que as técnicas de organização, que começam a ser necessárias com a divisão do trabalho, são técnicas capitalistas, que visam ao aumento da mais-valia. Racionalizar o trabalho significa aumentar a mais-valia relativa, isto é, a mais-valia que se obtém com a intensificação do trabalho.

Todavia, a cooperação da manufatura é ainda pouco eficiente do ponto de vista do capital. O trabalho é ainda manual e o trabalhador ainda tem algumas características do antigo artesão. Ele está subordinado do ponto de vista organizacional, mas ainda pouco subordinado do ponto de vista técnico. Essa dupla subordinação vai ser conseguida com a cooperação da indústria, característica do capitalismo avançado.

A cooperação da indústria realiza a subordinação técnica do trabalhador de maneira absolutamente clara. O trabalho foi aqui transferido para a máquina, fazendo com que o trabalhador perdesse o controle mesmo sobre operações específicas. Ocorre, de acréscimo, que a introdução da máquinas significa maior subordinação do trabalhador à autoridade no interior da empresa, já que as decisões que tomava com relação ao seu trabalho são agora tomadas pela direção.

Na cooperação da indústria, os trabalhadores são estritamente vigiados no seu ritmo de trabalho, na sua interdependência e em todos os aspectos de seu comportamento. Existe, portanto, todo um comportamento social que é imposto pela máquina. Além disso, a introdução das máquinas implica também uma proliferação de funções administrativas outrora inexistentes. Surgem técnicos em todas as áreas do conhecimento prático, engenheiros etc., cujas decisões escapam completamente das mãos



do trabalhador. A função diretiva torna-se cada vez mais complexa, e com isso mais política. A relação entre dirigentes e dirigidos é cada vez mais distanciada, e a recompensa e a punição passam a ser usadas como forma de conseguir um trabalho mais eficiente às custas do trabalhador.

A burocracia gerada pela cooperação da indústria é profundamente repressiva e a repressão exercida pela empresa articula-se com a consolidação das burocracias públicas. A empresa capitalista burocrática moderna pressupõe o Estado capitalista burocrático moderno, além de um direito, de uma imprensa, de um rádio e uma televisão igualmente burocratizados, da mesma forma que se burocratiza a própria pesquisa científica. As organizações burocráticas – como as escolas, os presídios, os partidos políticos e os sindicatos multiplicam-se. Essas são as unidades através das quais a burocracia, enquanto grupo social, exerce sua dominação sobre a coletividade.

Max Weber, que desenvolveu a mais importante e a mais sistemática análise da burocracia, afirma que em sua forma moderna, baseada na razão e no direito, a burocracia emerge com o capitalismo avançado e com o surgimento do Estado moderno. O Estado contemporâneo vem mostrar muito bem o seu nível de burocratização e sua tendência a gerar continuamente novas organizações burocráticas.



O Estado é uma parte da sociedade; é uma estrutura jurídico-institucional, isto é, uma organização baseada no direito, que se sobrepõe ao conjunto das demais partes da sociedade. Assim, ao mesmo tempo em que o Estado faz parte da sociedade, ele se coloca acima dela. O surgimento do Estado está ligado ao momento em que uma sociedade passa a produzir excedente econômico, ou seja, quando produz mais do que consome. Nesse momento, a sociedade se divide em classes e, para que a classe dominante tenha condições de se apropriar do excedente, ela cria o Estado.

A criação do Estado é, pois, a confissão de que uma sociedade entrou em contradição, e que nesse momento, ao menos, não consegue resolver o antagonismo dessa contradição. O Estado, nas formas conhecidas nas civilizações de origem europeia é o produto de uma sociedade de classes e como tal só pode ser uma estrutura de dominação, isto é, um poder organizado e estruturado que permite à classe dominante do ponto de vista econômico tornar-se dominante também do ponto de vista político, garantindo para si a apropriação do excedente econômico.

O Estado é, portanto, uma organização burocrática que tem os seguintes elementos constitutivos:

a) uma elite política, que geralmente se confunde com a classe dominante e nela se recruta;



b) um corpo de funcionários hierarquicamente organizados, que se ocupa da administração;

c) uma força pública, que se destina não apenas a defender o país contra o inimigo externo, mas principalmente a manter a ordem vigente interna.

O Estado é, portanto, a um só tempo, burocracia civil e burocracia militar. É nesses termos que se entende a colocação de Max Weber, quando afirma que o Estado dispõe do monopólio da violência. Na realidade, esse monopólio se traduz em dois direitos ou poderes básicos:

a) o poder de legislar, isto é, de criar leis das quais os cidadãos não podem escapar;

b) o poder de lançar e cobrar impostos dos quais os cidadãos não podem igualmente escapar.

Do que vimos até aqui, podemos afirmar que o Estado é então uma organização burocrática e, portanto, uma estrutura de dominação, constituída de uma elite dirigente, de um funcionalismo civil e de um funcionalismo militar, dotada de poder de legislar e de tributar. Também podemos deduzir que uma classe dominante, isto é, uma classe social que detém a propriedade das máquinas, instalações etc., ou seja, dos meios de produção, controla também o Estado para reforçar seu controle sobre esses meios de produção, garantindo a apropriação do excedente.

Sendo o Estado uma estrutura organizada de poder, que o exerce tributando e legislando sobre a



população de um determinado território, ele se distingue dessa população e do povo, que é a população que tem direitos políticos efetivos. Resta, entretanto, considerar que o Estado não apenas garante a apropriação do excedente pela classe dominante: ele também estabelece as regras para a sua divisão no interior dessa classe.

Para exercer suas atividades, o Estado possui um aparelho repressivo, do qual o sistema penitenciário é um exemplo; um aparelho ideológico, que transmite o sistema de ideias que interessam à classe dominante e ao próprio Estado, e do qual as escolas são um bom exemplo; e um aparelho econômico, pelo qual intervém na economia, do qual as empresas estatais são um bom exemplo.

Para chegar ao nível de complexidade que o Estado atingiu em nossos dias, ele passou por uma longa trajetória histórica. Há o Estado pré-capitalista, característico das formações asiáticas, como é o caso do Egito e da China, e também das formações antigas como Grécia e Roma; há o Estado Absolutista Mercantil, que coincide com as revoluções comerciais e com os primórdios do capitalismo; há o Estado capitalista liberal, que é o Estado da burguesia triunfante; o Estado Regulador, que promove o desenvolvimento econômico intervindo na economia, e há o Estado capitalista burocrático, do qual tivemos oportunidade de tratar.



Já nos referimos aqui a Max Weber, o grande teórico da burocracia. Pois bem, é agora necessário entender suas ideias dentro de sua teoria mais ampla de dominação. É preciso ter sempre em mente que Weber define o poder como sendo a possibilidade de alguém ou de algum grupo impor seu arbítrio sobre o comportamento de outros. Mas ele não está interessado no poder em geral, mas num seu tipo particular, que é a dominação. A dominação é um estado de coisas em que o governante, ou seja, a pessoa que impõe seu arbítrio sobre os demais, crê ter o direito de exercer o poder. Já o governado, por sua vez, considera como sua obrigação obedecer às ordens do governante.

Na dominação, que é um tipo de autoridade estabelecida, existem sempre princípios ou crenças que tornam legítimo aos olhos do governante e dos governados o exercício do poder. Esses princípios e crenças são muito importantes para a dominação, porque lhe conferem estabilidade. Outro fator importante na dominação, quando esta se exerce sobre um grande número de pessoas, é um conjunto de funcionários, que constituem o aparato administrativo da dominação.

Max Weber entendeu que existiam três tipos de dominação, conforme a sua legitimação, isto é, conforme a natureza dos princípios e crenças que dão estabilidade à dominação. Distingue a domina-



ção tradicional, a dominação carismática e a dominação legal.

Na dominação tradicional, a legitimação vem da crença na justiça e na qualidade da maneira pela qual no passado nossos antepassados resolveram seus problemas. O senhor é o líder tradicional que, por ser herdeiro de outro senhor, tem o direito de comandar. O governante tem grande liberdade para emitir suas ordens, que só são limitadas pelos costumes da sociedade. A obediência de seus súditos está garantida pelo respeito à linhagem que representa e pela lealdade a sua pessoa.

Esse tipo de dominação pode assumir duas formas. A primeira delas, a forma patrimonial, é caracterizada pelo fato de os funcionários, isto é, os membros do aparato administrativo, serem servidores pessoais do senhor. Eles são seus empregados, parentes ou favoritos, e dele dependem do ponto de vista econômico.

A segunda forma de dominação tradicional é a forma feudal. Aqui, o aparato administrativo tem maior autonomia com relação ao senhor. Os funcionários feudais são aliados do senhor e lhe prestam juramento de fidelidade como vassallos, mas não são seus dependentes pessoais. Geralmente eles dispõem de seus próprios domínios administrativos e não são dependentes de seus superiores no que se refere à remuneração e à subsistência.



As antigas tribos do povo hebreu são bons exemplos de dominação tradicional patrimonial. Os países europeus na Idade Média são bons exemplos de dominação tradicional feudal.

Na dominação carismática, a legitimidade vem do carisma, isto é, da crença em qualidades excepcionais de alguém para dirigir um grupo social. "Carisma" significa literalmente "graça divina". Seja um herói, um profeta, seja um demagogo, o líder carismático justifica por façanhas ou capacidades extraordinárias a sua dominação, enquanto seus discípulos obedecem a ele por terem fé em suas qualidades e em sua pessoa.

A dominação carismática é relativamente comum em movimentos religiosos e revolucionários. Quando a dominação se exerce sobre um grande número de pessoas, há necessidade de um aparato administrativo, constituído pelos discípulos mais leais do líder. Normalmente, a dominação carismática se exerce de forma relativamente instável e inconstante.

Já na dominação legal ou racional-legal, a legitimidade provém da crença na justiça da lei. O povo obedece às leis não porque seja comandado por um chefe carismático, mas porque crê que elas são decretadas segundo procedimentos corretos. Também os governantes compartilham da mesma crença.

A dominação racional-legal, ou simplesmente legal, caracteriza-se também pelo fato de que o governante é considerado superior porque atingiu tal



posição através de nomeações consideradas legais. É em função disso que ele exerce o poder, dentro dos limites fixados por um sistema de regras que têm força de lei.

O aparato administrativo que corresponde à dominação legal é chamado burocracia, sendo os funcionários chamados de burocratas. Os funcionários burocráticos acreditam também nas leis e na ordem legal; suas posições e as relações entre eles são estabelecidas por regras que independem das pessoas. O mesmo acontece com suas relações com o governante e com a coletividade.

Essas regras impessoais que caracterizam a burocracia dão forma a uma hierarquia que normalmente tende para uma pirâmide de cargos, bem como estabelecem os deveres e direitos de cada cargo, as formas de recrutamento e seleção de novos funcionários e todos os procedimentos do aparato administrativo.

Na dominação racional-legal ou burocrática, os recursos necessários para desempenhar as tarefas administrativas não são propriedade dos burocratas, como acontecia na dominação tradicional feudal. Na burocracia, os funcionários não podem vender ou herdar seus cargos. Aliás, os seus cargos nada têm a ver com seu patrimônio particular. A burocracia implica em uma separação rígida entre os bens privados ou particulares e os bens públicos.

É muito importante observar que os três tipos de dominação (tradicional, carismática e legal) analisados



por Max Weber nunca se encontram na realidade em sua forma pura. Os sistemas de dominação existentes no mundo real constituem uma combinação dos três tipos, embora um deles tenda a prevalecer.

O Estado moderno e o capitalismo fizeram prevalecer a burocracia. Como um tipo de organização, ele permeou gradativamente todas as instituições sociais. Max Weber, no início do século XX, observou a proliferação de grandes organizações no domínio econômico, educacional e religioso. A esses domínios podemos acrescentar muitos outros. De qualquer forma, em qualquer domínio, essas organizações concentram os meios de administração na cúpula de uma hierarquia muito clara, onde prevalece a unidade de comando.

Os aspectos tradicionais do exército, da igreja, da universidade, estão cada vez mais dando lugar a aspectos nitidamente burocráticos. São cada vez mais administrados segundo regras impessoais e racionais, que têm a eficiência máxima como seu objetivo primordial. Talvez a organização que reflita melhor a burocratização seja a grande empresa moderna.

Na grande empresa, os meios de produção estão separados do trabalhador-produtor e toda a divisão do trabalho é deliberada e conscientemente planejada de acordo com princípios burocráticos. Um conjunto de regras assegura a disciplina no trabalho: as exigências da produção subordinam o trabalha-



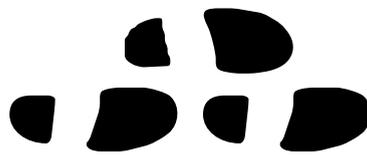
dor. Os pioneiros da “administração científica” nos Estados Unidos e na França colocaram a burocracia como o que deve ser uma empresa eficiente.

É evidente que a burocracia é um tipo de organização que limita extremamente a liberdade e a espontaneidade dos membros de uma empresa. Também a iniciativa é grandemente prejudicada. A burocracia favorece o desenvolvimento de um tipo de personalidade limitada, oposta ao ideal do homem culto, valorizado por tantas civilizações. A burocracia é, de resto, incompatível com o homem integral.

A burocracia, que traz consigo a racionalização do mundo, o desencantamento desse mundo, traz consigo, porém, uma irracionalidade básica: desaparecem os deuses e demônios que por tanto tempo vêm povoando o mundo; desaparece também a valorização do sentimento, da emoção e do desejo, mas a burocracia é incapaz de colocar qualquer força comparável em seu lugar.

A ciência gerada em um universo burocrático, orgulhosamente desinteressada de qualquer valor, destruiu também muitos valores e objetivos da vida, mas, evidentemente, também não foi e não pode ser capaz de dar ao homem uma verdadeira razão de ser. As virtudes da burocracia são as virtudes do capitalismo: um mundo de dominação e de falta de sentido. Assim, a burocracia, que é a forma de organização mais racional, acaba sendo rigorosamente a mais irracional.





BUROCRACIA É CONTROLE

As organizações burocráticas estão vinculadas à estrutura social. Elas reproduzem uma estrutura social característica de uma formação social. Esta reprodução significa uma recriação ampliada das condições de produção em uma dada sociedade, em um dado sistema econômico.

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, da reprodução das relações de poder e submissão e das ideias que os homens têm das relações sociais em geral.

Existem organizações que se ocupam principalmente de algumas dessas funções, mas não é incomum que todas elas se encontrem em um mesmo tipo de organização. A empresa é um desses casos



típicos. A empresa é uma organização que controla para produzir. É, pois, instância de produção e de controle social no capitalismo burocrático.

Neste capítulo, concentrar-nos-emos inicialmente nas empresas, para posteriormente estendermos nossa análise a outras organizações burocráticas como as escolas, as prisões ou os hospitais. Acreditamos que a análise da evolução da empresa muito esclarece sobre as relações entre organização e sociedade, dado seu papel fundamental na produção social.

Nosso objetivo inicial será, portanto, o de analisar a empresa do ponto de vista dos obstáculos que ela encontra para a realização da acumulação de capital e das formas por ela desenvolvidas para a superação desses obstáculos. Aqui também será necessário ter a história como marco explicativo básico.

As empresas modernas estão indissoluvelmente ligadas à revolução industrial, cujas bases estão na acumulação primitiva de capital nos centros metropolitanos. Tal acumulação foi possível graças a uma série de fatores, entre os quais não se pode deixar de mencionar o comércio internacional desenvolvido pelas grandes companhias do período mercantilista.

Todavia, não são essas companhias as autênticas precursoras das empresas modernas, mas sim as pequenas oficinas organizadas e dirigidas pela classe dos capitalistas, então em ascensão.



A figura do capitalismo alterou profundamente a organização social do trabalho, que começou a passar por grandes transformações. Antes, porém, de analisar essas mudanças, devemos lembrar como essa organização se apresentava anteriormente.

A organização do trabalho nas corporações pré-capitalistas também apresentava uma hierarquia. Isto não foi uma invenção dos capitalistas. Entretanto, essa hierarquia diferia muito da encontrada na empresa moderna.

Em primeiro lugar, a hierarquia corporativa tinha, tanto na base como no topo, um produtor. O mestre não dava apenas ordens ao seu aprendiz: eles trabalhavam juntos. Além disso, a hierarquia não era piramidal, como na empresa moderna, já que todo aprendiz poderia chegar e aspirava à condição de mestre.

Existe um outro aspecto importante que diferencia a moderna empresa burocrática da corporação. Esse aspecto está na inexistência de um intermediário entre o produtor e o mercado. O produtor não vendia o seu trabalho, mas sim o seu produto. O produtor controlava tanto o produto quanto o processo de trabalho, não havendo a separação entre capital e trabalho característica do capitalismo.

Na realidade, o capitalismo, enquanto modo específico de produção, tem suas origens no sistema domiciliar, baseado na distribuição de matérias-pri-



mas a artesãos, dos quais era posteriormente comprado um produto final.

A divisão do trabalho em parcelas começa com o sistema domiciliar. Essa divisão parcelar foi exaltada por alguns economistas clássicos, que lhe atribuíam grande superioridade tecnológica.

Os advogados da divisão do trabalho em parcelas minúsculas, e sem sentido, afirmavam que ela desenvolvia a perícia em cada operário tomado individualmente. Insistiam ainda em que ela poupava o tempo que o trabalhador gastava passando de uma operação a outra, o que seria ainda mais significativo com a invenção de máquinas que facilitariam e encurtariam a duração das várias operações.

Os verdadeiros motivos pelos quais a divisão parcelar do trabalho foi implantada foram, entretanto, outros. Na opinião de alguns estudiosos, o trabalho teria sido dividido ao máximo não por causa de uma superioridade técnica, mas porque assim se garantia ao capitalista um papel fundamental no processo de produção.

Segundo essa linha de pensamento, era preciso alguém que coordenasse os trabalhos isolados dos produtores. Esse alguém era o capitalista, que dessa coordenação obtinha um produto mercantil, isto é, um produto que podia vender no mercado.

Se os operários pudessem combinar as diversas tarefas que entram na fabricação do produto,



teriam eles próprios percebido que podiam receber o lucro da venda de grandes quantidades de produto no mercado.

A especialização de tarefas, sistema pelo qual cada operário domina uma parte insignificante do processo de produção, permite que apenas o capitalista controle o produto final.

Por esse expediente, o controle do produto passou do produtor ao capitalista, e o primeiro passou a vender sua força de trabalho ao segundo. No plano da produção, a máxima “dividir para reinar” deu aos capitalistas as condições da acumulação de capital.

No sistema domiciliar, entretanto, quando o operário podia desenvolver suas atividades em seu próprio lar, ele ainda detinha algum controle sobre o processo e o ritmo de produção, além da possibilidade de desviar matéria-prima.

Os capitalistas perceberam logo a possibilidade de aumentar os seus ganhos através da substituição do sistema domiciliar pelo sistema fabril, isto é, pela reunião dos produtores em um mesmo estabelecimento.

É com a fábrica que nasce a hierarquia burocrática capitalista. Ali, hierarquia e divisão parcelar do trabalho se conjugam como molas propulsoras de uma forma de reprodução e reprodução do capital.

Também se procurou justificar a fábrica pela superioridade técnica. Argumentou-se que a fábrica



era necessária, já que as oficinas deveriam ser fixadas junto das fontes de energia.

Mais uma vez, a fábrica parece ganhar um sentido diverso quando pensamos no interesse dos capitalistas. Esse sentido deve ser procurado na hierarquia rígida que se estabelece em seu interior.

É evidente que a hierarquia está voltada para o controle e a vigilância. Com ela o capitalista consegue impor disciplina e garantir submissão. Essa disciplina orienta-se para o aumento da produção e a diminuição de custos.

Resumindo, com o sistema domiciliar, o capitalista garantiu o controle sobre o produto e, com a fábrica, consegue o controle sobre o processo de produção, através da vigilância e da disciplina obtidas pela hierarquia piramidal.

A hierarquia burocrática da empresa capitalista tem ainda um aspecto essencial: a divisão entre os que planejam e os que executam, entre dirigentes e dirigidos. Existe, portanto, uma burocracia, isto é, um conjunto de funcionários voltado para o controle e a administração da empresa.

Como os salários dos operários não estão relacionados com o valor que produzem, mas sim com a reprodução de sua subsistência, estão garantidas as condições para a reprodução do capital.

Percebe-se, portanto, que a divisão parcelar do trabalho e a hierarquia na fábrica constituíram-se em



fatores determinantes da estratégia capitalista, uma estratégia expansionista que reflete a racionalidade própria do capitalismo.

A história das empresas revela esse expansionismo. Elas surgem com a pequena oficina e dela passam à empresa familiar, como um primeiro passo em um processo em que o capital total se acumula, aumentam as concentrações individuais de capital e cresce a divisão vertical do trabalho, isto é, a hierarquia.

Nos Estados Unidos, o tipo de empresa dominante até 1870 era a empresa controlada por uma só pessoa ou por um grupo familiar. Este controle era inseparável da administração. Desde o final do século XIX, começa um processo de fusões de empresas. Surge então a moderna corporação capitalista.

A grande empresa então surgida multiplica seus departamentos segundo um critério funcional. Surgem os departamentos de produção, vendas, finanças e pessoal. Paralelamente, cria-se uma divisão vertical de trabalho, com os escritórios centrais ocupados com o planejamento, a coordenação e a avaliação do crescimento da empresa.

Paralelamente ao surgimento das grandes empresas, ocorre um processo de concentração de renda e uma mudança no mercado. As empresas passam a se preocupar com a comercialização de seus produtos. É dessa época o surgimento das empresas multidivisionais, como a General Motors, cuja estru-



tura organizacional é departamentalizada em unidades específicas para cada produto.

A empresa multidivisional aumenta ainda mais a hierarquia, na medida em que subordina suas unidades de produto aos escritórios centrais de planejamento e coordenação.

A empresa multidivisional significa um estágio superior de expansionismo, quando se desenvolve a capacidade administrativa e financeira para continuar a trajetória. Essa capacidade administrativa e financeira, aliada à necessidade de escapar da legislação antitruste e à recuperação das economias dos países europeus e do Japão, após a Segunda Guerra Mundial, parece ter possibilitado o aparecimento das empresas multinacionais, etapa mais recente da evolução da empresa.

Da pequena oficina até a multinacional, a empresa passou por diversos estágios de descentralização da execução, transformando tarefas de coordenação em tarefas de supervisão, mantendo sempre o planejamento, a coordenação geral e o controle nas mãos de um pequeno grupo em sua cúpula. Isto foi possível face à estrutura burocrática piramidal, onde o poder de decidir sobre a alocação de recursos e sobre o ritmo de acumulação fica reservado aos níveis mais altos.

O mercado foi também um elemento muito importante na expansão das empresas, na medida



em que colocou obstáculos que exigiram uma estratégia de superação. Os mercados se saturam, levando à conquista de novos mercados através da concorrência e da criação de novos produtos, isto é, da diversificação. Uma outra forma de diversificação é a colocação dos produtos em novas regiões.

Geralmente as grandes empresas criam diversas linhas de produtos, encurtam o ciclo de vida deles tornando-os obsoletos, ampliam os canais de distribuição e aperfeiçoam a propaganda. O capitalismo se baseia, dessa forma, em uma destruição sistemática de seus próprios produtos, que são rapidamente tornados obsoletos e substituídos por produtos novos.

Nesse processo de obsolescência planejada e de diversificação, a concorrência baseada no preço torna-se menos importante, dando lugar a uma concorrência de novos produtos, novas fontes de suprimento, novos mercados e novos tipos de organização. Os mecanismos de controle e coordenação em grande escala concentram o poder nas mãos de uma minoria que domina organizações cada vez maiores.

Outro fator importante na expansão da empresa diz respeito ao seu capital. Toda empresa procura ter acesso ao mercado de capitais e, para obter recursos de investidores, precisa ter ela própria um volume importante de capital. Ocorre que existe um risco crescente, isto é, face a um determinado volume



de capital da empresa está condicionado o montante de capital que ela poderá obter sem aumentar demasiadamente o risco do empreendimento. Percebe-se que há um limite para a relação “capital a ser obtido” e “capital atual” da empresa, o que de certa forma limita o seu crescimento. A superação desse obstáculo se deu principalmente com o surgimento das sociedades anônimas de capital aberto. A sociedade anônima se caracteriza pelo fornecimento de capital por uma grande massa de investidores anônimos, os acionistas, que investem em troca de dividendos.

Uma das formas pelas quais as empresas se expandem é, portanto, a emissão de ações. Todavia, essa emissão tem limite. Antes de mais nada, a emissão de ações é limitada pela possibilidade de perda de controle por parte da minoria que terá o poder na organização. Existe também o risco de que o investimento financiado pela emissão de ações não implique em um aumento de lucros compatível com o aumento no capital acionário e no capital de reserva. Se isso ocorrer, fica comprometido o pagamento de dividendos, comprometendo a empresa, que pode ficar em uma situação instável e pouco confiável.

Finalmente, o mercado de capitais é parecido com o mercado de produtos, no sentido de que há oferta e procura. Geralmente quem compra ações procura diversificar seu investimento, isto é, comprar ações de várias empresas. Para atrair o investidor,



a ação pode ser colocada a um preço muito baixo. Ocorre, entretanto, que a margem de lucro por ação dos acionistas mais antigos pode ser reduzida com isso. Coloca-se, assim, uma nova dificuldade.

Quase todos esses limites, entretanto, tendem a ser bastante reduzidos com a criação das empresas *holding*. Elas vieram transformar a estrutura de comando de capital, ao mesmo tempo que carregavam os indícios de uma possível passagem do capitalismo industrial para o capitalismo financeiro.

As empresas multinacionais são muitas vezes na realidade grandes conglomerados dotados de fábricas, empresas comerciais e bancos, comandados por empresas *holdings* cuja função principal é a alocação dos recursos em suas diversas empresas, garantindo o máximo retorno do capital investido. O retorno máximo se dá em geral em função de acordos e pressões exercidas sobre os governos e a economia dos países em que operam, além da utilização do poder econômico nos países de origem.

De modo geral, podemos dizer que as limitações na obtenção de capital de terceiros serve para frisar a importância do reinvestimento dos lucros, isto é, da acumulação interna da empresa. Por todas as formas, a acumulação de capital se reveste da própria lógica inerente ao capitalismo. Sobrevive a empresa que reproduz o capital.



A reprodução do capital é, assim, a razão de ser do capitalismo, e para que ela se realize as organizações devem garantir que as pessoas sobrevivam de conformidade com os padrões estabelecidos pela classe dominante, atendendo a seus interesses e garantindo a continuidade das condições sociais que asseguram a manutenção do processo de acumulação de capital.

Os padrões impostos pela classe dominante se traduzem no controle social exercido pela organização burocrática, que, normalmente assumindo a aparência de lugar onde os indivíduos podem se autorrealizar; acaba determinando um alto grau de conformismo e preenchendo, dessa forma, funções estratégicas para um determinado sistema social.

É muito importante salientar que o papel das organizações burocráticas não é apenas produzir bens, capital, serviços, pessoas, nem mesmo ideias e imagens. O papel social das organizações burocráticas também não se atém a reproduzir a mão de obra, ou força de trabalho, por meio do salário que garante sua sobrevivência. O papel das organizações burocráticas vai além mesmo da reprodução das desigualdades sociais e culturais. O papel social das organizações burocráticas se manifesta concretamente no exercício do controle social que se torna possível pelas relações de poder, que são sempre relações entre desiguais.



As relações sociais que caracterizam a produção são relações entre desiguais e trazem em si os aspectos essenciais que garantem a reprodução das relações dominante-dominado, que estão presentes tanto na grande estrutura social quanto na estrutura organizacional. Aliás, a primeira é o sistema da qual a segunda é um subsistema.

Essa desigualdade é camuflada pela organização que reproduz representações simbólicas (todos trabalhando para o bem comum, no interesse da coletividade, a empresa somos nós, etc.). São assim transmitidas essas imagens e muitas outras (operário-padrão etc.) que escondem as contradições reais, ou melhor dizendo, as relações sociais reais.

É nesses termos que a organização é o lugar do imaginário, entendido este como conjunto de ideias sobre a realidade, ideias que podem falsear a realidade. Nas organizações, os indivíduos procuram uma identidade social, como de resto todas as pessoas procuram uma identidade. A organização burocrática oferece modelos que possibilitam imaginar que se obteve essa identidade. As pessoas se identificam com funções, com departamentos e, em última instância, com a organização. As pessoas se identificam com seu lugar dentro de um quadradinho do organograma (gráfico que representa a organização).

O imaginário é, pois, um conjunto de imagens, ideias e mitos, ou ainda, de sistemas de imagens,



ideias e mitos, que tem uma função bastante clara aprimorar as relações sociais desiguais do trabalho tornando-as mais eficazes. Para tanto, as organizações servem como um lugar onde é possível inculcar os modos de pensar impostos pela classe dominante.

Essa inculcação é possível porque a organização é uma estrutura de poder que torna a submissão uma atitude, um comportamento ou uma prática socialmente aceita, tida como natural. Entenda-se bem: a reprodução das relações sociais de desigualdade cria a submissão, mas a submissão passa a auxiliar a nova reprodução dessas relações.

Da mesma forma, a reprodução das ideias e imagens que se tem das relações sociais, na organização só é possível se houver institucionalização das relações de submissão, isto é, se elas forem percebidas como possíveis, naturais e necessárias.

Já sabemos que a organização é uma estrutura de poder. Precisamos saber por que ela pode exercer uma relação de poder. Ela a exerce porque pode punir, porque detém o monopólio do saber (o sigilo burocrático), porque consegue que seus participantes se identifiquem com ela, porque frequentemente é objeto de um amor incondicional que também pode se tornar ódio incondicional, porque está de acordo com as regras do jogo capitalista, porque pode recompensar e porque detém a riqueza. A organização detém, portanto, as fontes do poder.



Essas fontes de poder são traduzidas em submissão através do recalçamento e da repressão. Isto se aplica aos vários tipos de organização burocrática que compõem a sociedade capitalista moderna, embora a utilização e a intensidade do exercício do poder possam assumir especificidade próprias a cada tipo de organização. Assim, por exemplo, o poder não é exercido da mesma forma e com a mesma intensidade em uma escola e em uma prisão. Quando assume o seu papel primordialmente econômico, ideológico ou repressivo, cada organização procura atingir seus objetivos com o mínimo de problemas ou dificuldades. Para tanto, necessita despender grande parte de seu tempo em exercer o controle, isto é, na distribuição de recompensas e punições. Esse controle relaciona-se em seu exercício com os objetivos a que a organização se propõe, bem como com as camadas a serem controladas.

O exercício do controle sindical direto, através de recompensas e punições, não é, contudo, suficiente para que os comportamentos se realizem da forma esperada e para que os comportamentos indesejados sejam contidos. A organização cria toda uma estrutura que tem por objetivo ocultar a transmissão de falsas imagens a respeito das relações sociais. Essa estrutura já propõe por si própria uma imagem da organização, dos papéis dos indivíduos em seu interior e da necessidade da administração



racional burocrática para alcançar os objetivos da comunidade organizacional.

É importante perceber que, enquanto estruturas de dominação, as organizações burocráticas contêm em si um conflito latente, e para abafá-lo todas as instâncias são manipuladas. Isto quer dizer que há mecanismos econômicos, políticos, ideológicos e psicológicos utilizados para a neutralização do conflito.

A organização torna-se recalcante na medida em que procura garantir o exercício do controle social, o desempenho de comportamentos padronizados e o estabelecimento do consenso. Esse processo pelo qual se nega a força dos indivíduos e grupos e se mascara a diversidade de metas e de interesses é a instauração da alienação social.

Todavia, se o recalçamento, voltado para a inibição dos comportamentos, não for suficiente para que se alcancem os objetivos da organização dentro dos padrões propostos, o controle social pode vir a ser exercido através de formas de coerção que objetivam a destruição dos comportamentos desviantes. Instaura-se a censura e a violência. É o reino da repressão.

Veremos agora algumas formas específicas pelas quais se exerce o poder e o controle social em organizações diversas como a empresa, a escola, a prisão e o hospital psiquiátrico.

Como escrevemos no início deste capítulo, a empresa esclarece bastante sobre as demais organi-



zações burocráticas, porque expressa em sua essência, mais do que qualquer outro tipo de organização, os fundamentos básicos do capitalismo, sistema econômico do qual resulta. Essa se revela na busca de seus objetivos econômicos e políticos, como lucro, expansão e submissão da classe trabalhadora. Nesse processo, ela possibilita a reprodução dos bens materiais necessários à produção, manutenção e expansão do capitalismo.

Na organização empresarial, os conflitos se multiplicam em torno de um antagonismo básico entre capital e trabalho, podendo assumir a potencialidade de mudança nas condições de existência do capitalismo. Nela, portanto, a relação entre dominantes e dominados é crítica, precisando a todo momento ser apresentada como consolidada, sendo continuamente reforçada e justificada de um modo que procura ser plenamente convincente.

A empresa é por todas as razões a organização onde ocorre de forma mais clara a luta de classes, onde a exploração de uma classe por outra é mais facilmente percebida, onde é mais transparente. Assim, os mecanismos utilizados para a prevenção, a canalização e a minimização dessa exploração são mais sutis e elaborados, utilizando todas as formas de transmissão de ideias e imagens (ideologia) e formas de canalização de energia psíquica.



Para atingir os objetivos econômicos e políticos que caracterizam todas as empresas, elas procuram antecipar e prevenir o aparecimento de novos conflitos, bem como reforçar a posição das elites organizacionais nos conflitos internos e externos. Oferecem vantagens materiais e psicológicas de vários tipos aos trabalhadores, como forma de mediação das contradições econômicas e políticas. Estabelece-se, dessa forma, uma identificação dos trabalhadores com os objetivos da organização empresarial que antecipa e previne a possibilidade do conflito. A empresa reforça esses processos de mediação com um processo que podemos chamar de individualização das políticas da empresa. A individualização é o processo pelo qual a empresa se dirige sempre ao indivíduo e nunca ao grupo ou à coletividade de trabalhadores. Pela individualização procura-se isolar o indivíduo e tornar mais difícil qualquer ação coletiva.

Toda empresa tem uma ideologia oficial, isto é, um conjunto de ideias, valores e modos de pensar que falseia a realidade. Essa ideologia tem geralmente um conteúdo humanista e é sistematicamente difundida pelos escalões mais altos da hierarquia empresarial. A ideologia procura tornar legítima a ação da organização, camuflando seus objetivos de dominação em nome de valores "nobres" partilhados pelos trabalhadores.



É atualmente também reconhecido que a forte dominação psicológica das empresas sobre seus participantes se dá através de uma combinação de imposições e vantagens oferecidas. As imposições e as vantagens não estão diretamente ligadas a um comportamento determinado e preciso, mas ao cumprimento de um ideal coletivo proposto pela organização. Como as pessoas não têm um padrão claro quanto à adequação de sua conduta face ao ideal da organização, cria-se uma situação de insegurança permanente.

Existe, portanto, claramente, uma influência da organização sobre as estruturas inconscientes da personalidade. Tudo parece se dar na direção da fragmentação do indivíduo, no sentido da perda de controle sobre o processo de produção, as políticas da empresa e seu princípio de interligações.

Por razões econômicas, políticas, ideológicas e psicológicas instaura-se um processo de submissão que é sempre reforçado e que se caracteriza pela perda de finalidade, sentido e crítica, pela despersonalização das relações entre os indivíduos e pela atribuição de uma personalidade à organização. O indivíduo passa a experimentar uma situação de engrandecimento e liberdade, pela identificação com a organização, ao mesmo tempo que se sente prisioneiro e inseguro.



No capitalismo avançado, a empresa não se preocupa apenas com a eficácia e com a expansão. A eficácia e a expansão, a capacidade de reproduzir o capital estão intimamente relacionados com a “domesticação” dos trabalhadores. À medida que se desenvolvem a tecnologia e a força de trabalho, desenvolvem-se também as resistências à exploração, muitas vezes sob forma de um sindicalismo organizado e agressivo. As dimensões ideológica e psicológica da empresa estão voltadas para o controle, isto é, para vencer essas resistências antes mesmo que elas surjam.

Vamos agora analisar um pouco o papel da escola. Qualquer que seja o seu nível, essa organização desempenha algumas funções estratégicas para o sistema capitalista. Ela está voltada nesse sistema para a reprodução de uma determinada cultura e para a reprodução da estrutura de classes, reproduzindo um determinado tipo de relação entre os meios de produção e os trabalhadores, dando uma formação diversa para os que serão dominantes e os que serão dominados e inculcando nos dominados modos de pensar que estão de acordo com os interesses dos dominantes.

Há escolas diferentes para ricos e pobres, o que não impede que a escola se apresente como unificadora, neutra e democrática. Nas escolas para os ricos se cultivam saberes e modos de pensar prévios



à escola. Nas escolas para os pobres procura-se algo que é visto como "moralização elementar". Essa moralização não é nada mais que a internalização de regras de submissão à ordem estabelecida, isto é, controle ideológico.

A escola provê os que se demonstram aptos a participar dos privilégios e do uso da força. Seus padrões e mecanismos de seleção já estão voltados para a determinação dessa aptidão. Ainda sob uma aparência de neutralidade, desenvolve modos de pensar que procuram ver como natural a submissão à dominação por parte dos menos favorecidos.

No processo de "moralização elementar" as provas e exames desempenham um papel fundamental. Para passar nos exames é preciso conformar-se, submeter-se às exigências do examinador. As provas e exames são a expressão mais clara dos valores escolares. Definem o que é o saber aceito e como ele deve se manifestar. É um instrumento eficaz de inculcação da cultura dominante em uma determinada sociedade.

Na realidade, a seleção que se faz nas provas e nos exames oculta uma seleção social que se manifesta de várias formas, tais como a evasão escolar (o número muito grande de estudantes que deixam a escola antes de completá-la), a frequência aos cursos em idades muito mais avançadas do que as conside-



radas normais e a opção por escolas de importância e qualidade mais baixa.

Essa seleção social surge mascarada por justificações de baixo nível ou falta de qualificação, de diferenças individuais e de uma condição econômica "naturalmente" inferior. O sistema escolar reflete, portanto, a estrutura de classes em que a educação se desenrola. A importância na educação e as verbas governamentais para a educação refletem uma determinada conjuntura econômica, social e política. Na burocracia educacional desenvolve-se um trabalho contínuo e sutil de conservação da estrutura de poder e da desigualdade social existente. A crise da educação é a crise da sociedade que a engendra. Os conteúdos tornam-se pouco importantes e os controles burocráticos, através de diários de classe, provas e exames, são supervalorizados.

Finalmente, devemos deter nossa atenção nas instituições totais, que podem ser definidas como locais de residência e trabalho, onde muitas pessoas em condição semelhante levam uma vida fechada e burocraticamente organizada, totalmente isolada do resto da sociedade. Os hospitais e as prisões são exemplos típicos desse tipo de organização.

A prisão tem por objetivos explícitos a vigilância, a punição, a separação da sociedade e a recuperação. Os hospitais psiquiátricos têm por obje-



tivos manifestos o tratamento ou o isolamento da comunidade. Na realidade, ambos têm um sentido mais claro na lógica do capitalismo. São organizações burocráticas que punem, isolam ou transformam o comportamento desviante em benefício da docilidade e submissão que a classe dominante espera da classe dominada.

As instituições totais, portanto, têm uma função essencial, independente de sua relevância para o bem-estar social. Essa função liga-se à perseguição e à degradação dos indivíduos cujo comportamento difere da norma aceita socialmente e do ideal proposto pela classe dominante. A divergência social é um estigma, uma marca que o indivíduo carrega consigo. A passagem por uma dessas instituições totais já é, via de regra, uma marca dos indivíduos que se obrigam a aceitar o poder e o controle social em medida muito ampliada.

No interior da instituição total o indivíduo passa por um processo de mortificação do eu. Esse processo consiste em um "destreinamento", em uma "desculturação". Ao entrar em uma instituição total os indivíduos devem esquecer os papéis que desempenhavam fora, e às vezes mesmo o seu nome e suas propriedades. Com frequência, essa perda de identidade se traduz na substituição das



roupas pessoais por uniformes, na substituição dos nomes por números.

A estrutura burocrática interna da instituição total representa a sociedade da qual se originou. Há sempre um grupo minoritário dirigente e uma grande maioria dominada. Não é incomum que o pequeno grupo dirigente veja a maioria de forma estereotipada e sob o rótulo difuso da anormalidade. Nesse sentido, representa vagas noções de capacidade e incapacidade, as mesmas noções presentes na sociedade de classes, e a partir das quais ela se especializa e se burocratiza para permitir o domínio e controle de uma classe por outra.

A classe dominante, através de seus agentes, se encarrega de classificar os indivíduos, de isolá-los dos demais, de atribuir às organizações específicas a tarefa de se encarregar deles. Ela se incumbem ainda da elaboração de valores, leis e princípios que tornam essa exclusão socialmente aceita, e de conferir às instituições que os recebem uma autoridade incontestável.

No caso específico dos hospícios, é preciso lembrar que o próprio conceito de doença mental é impreciso, muito abrangente e adaptável. Isto permite usá-lo de muitas formas na busca e na atribuição de uma diferença, de algo que justifica a segregação e a custódia de elementos que por uma ou outra razão prestam um desserviço à sociedade capitalista.



Faz-se importante lembrar ainda que, com o desenvolvimento do sistema capitalista e o aperfeiçoamento da burocratização, desenvolvem-se técnicas muito mais sutis de recalçamento, repressão e marginalização. A vigilância e a punição revestem-se de formas mais elaboradas, baseadas em critérios "científicos" que escapam ao controle dos cidadãos. É o controle de uns baseado na ausência de controle de outros.

A segregação não precisa tomar a forma de prisão ou de hospital psiquiátrico. Os indivíduos podem apenas estar presos em uma sociedade controlada, o que não significa que isto seja um fim inescapável. A crítica do controle, a recusa à submissão, o questionamento da burocracia crescem tanto quanto a burocratização e podem ser seu melhor antídoto. É importante compreender, no entanto, que o problema central não está na empresa, na escola, na prisão ou no manicômio. O problema está no capitalismo burocrático que lhes atribui funções estratégicas de acordo com sua lógica e suas necessidades.





BUROCRACIA É ALIENAÇÃO

Nunca é demais assinalar que o grande teórico da burocracia é Max Weber, cuja obra serve de orientação para a maior parte dos autores que o sucederam. Neste capítulo, vamos retomar e fixar suas ideias com vistas a mostrar que burocracia é alienação.

Weber chega a suas ideias sobre burocracia a partir da preocupação com a forma pela qual uma comunidade social aparentemente amorfa chega a se transformar em uma sociedade dotada de racionalidade, ou pelo menos dirigida para uma finalidade. Isto se dá através do que chama “ação comunitária”, na qual distingue como um dos aspectos fundamentais o que chama “dominação”.

A dominação se apresenta sob forma de dois tipos opostos: dominação mediante uma constelação de interesses e a dominação em função do poder



de mando e subordinação. Para o autor, porém, tais tipos não são reciprocamente impermeáveis, ou seja, a dominação em função do poder pode facilmente transformar-se em dominação mediante interesses, bem como o contrário.

De qualquer forma, porém, a dominação se define como um "estado de coisas" no qual as ações dos dominados aparecem como se estes houvessem adotado como seu o conteúdo da vontade manifesta do dominante. A dominação reflete, portanto, uma forma pela qual se dá a influência no comportamento dos dominados.

O senso comum poderia identificar a dominação assim definida com o poder. Weber, porém, é extremamente cuidadoso na distinção dos significados dos dois termos que evidentemente estão profundamente relacionados. Assim, enquanto a dominação aparece como uma ação comunitária que emana da vontade manifesta do dominante, o poder é exatamente a possibilidade que alguém ou algum grupo tem de realizar sua vontade mediante uma ação comunitária que pode inclusive ser contrária àquela ou àquelas dos demais.

A dominação é, assim, um caso especial de poder. É precisamente este caso especial que é tomado por Weber no decurso de sua análise. Assim, o funcionamento e a manifestação de qualquer do-



minação dão-se sob forma de governo, cujas tarefas, exigindo um aumento crescente de treinamento e experiência, em função de sua necessidade técnica, favorecem a continuidade dos funcionários para seu exercício. Tal consideração, entre outras, parece levar Weber ao que chama de dominação mediante organização.

Tais funcionários, ou membros da organização, têm, sobre a massa dominada, a vantagem de seu relativo pequeno número, que possibilita o acordo rápido entre si, no sentido de conservar suas posições através da criação e direção de uma ação racional. Como considera Weber, e um sem-número de autores que trataram do assunto, esta vantagem realiza-se em toda sua grandeza pelo sigilo.

Tal vantagem, porém, torna-se mais improvável à medida que aumenta o número de funcionários... Não obstante, existe sempre um círculo de pessoas interessadas em participar no mando e em suas vantagens, colaborando assim no exercício da coação, destinado à conservação da dominação.

É possível, portanto, acompanhando o pensamento weberiano, deduzir daí o que chama de estrutura de uma forma de dominação, a saber, o relacionamento entre o chefe e o seu aparato, e entre ambos e os dominados. Tal estrutura, porém, não nos dá de pronto os tipos que pode assumir a domi-





Max Weber: o grande analista da burocracia.

nação. Weber não procurou estabelecer uma classificação exaustiva de dominação. Analisou apenas aqueles tipos que considerou fundamentais, isto é, a dominação legal, a patrimonial e a carismática. Para ele, tais tipos revelam-se como resposta à questão de legitimidade de uma forma de dominação, isto é, dos princípios últimos em que se apoia "a exigência de uma obediência por parte dos funcionários" frente ao senhor e dos dominados frente a ambos.

A dominação legal fundamentada no primado da regra racional estabelecida irá manifestar-se em sua mais pura forma na burocracia, tipo específico de sua estrutura. Mesmo sem entrarmos em considerações metodológicas, é absolutamente indispensável lembrar que a burocracia é descrita por Weber como tipo ideal. Isto quer dizer como uma construção conceitual realizada a partir de certos elementos empíricos, que se agrupam logicamente em uma forma precisa e consistente; porém de uma forma que, em sua pureza ideal, nunca se encontra na realidade.

O outro ponto importante a salientar diz respeito ao fato de que, embora estivesse principalmente pensando no Estado e no Município, Weber já considera a empresa capitalista privada, bem como o sindicato, como dotados de uma relação de dominação legal, lembrando, no caso da empresa moderna, o fato de que esta é autônoma no que diz respeito à



sua organização administrativa, cada vez mais burocrática. Além disso, lembra Weber que a ideia de que as repartições estatais são intrinsecamente diferentes em caráter da administração dos escritórios das empresas privadas é uma noção da Europa continental, totalmente estranha ao pensamento americano.

Não há, na obra daquele que mais tratou de burocracia, nada que se possa chamar de sua definição. Existe, isto sim, uma relação daquilo que entendeu serem as suas características. Parece essencial, portanto, lembrar tais características, bem como as considerações que Weber tece como sua decorrência. Em número de seis, elas refletem muito bem três aspectos que podemos considerar centrais em sua concepção, a saber: o formalismo, a impessoalidade e o profissionalismo.

Essas características se traduzem em uma administração heterogênea, em que a autoridade se distribui de cima para baixo, a exemplo de uma cascata, assumindo a forma de pirâmide dotada de níveis, de forma que cada funcionário tem um único superior imediato e uma esfera de competência muito bem delimitada no que diz respeito a tarefas, direitos e deveres.

Isto tudo quer dizer que não há na burocracia qualquer autonomia individual ou social no que diz respeito à participação no processo administrativo. Evidentemente isto não quer dizer que não exista



qualquer possibilidade de liberdade de ação. Tal liberdade, porém, está claramente limitada pela sua posição na "pirâmide" organizacional.

Cabe, agora, enunciar resumidamente as características a que fiz referência:

I) Um regulamento administrativo que fixa atribuições oficiais, no qual está incluída rigorosamente a definição de como se distribuem as atividades e deveres, de como se delimita a autoridade e de como se dá o processo de nomeação dos funcionários.

II) Uma hierarquia de mando e subordinação, em que os postos superiores exercem uma rigorosa supervisão sobre os inferiores.

III) A administração dos cargos diversos baseia-se na existência de documentos escritos, que constituem arquivos, estando em princípio funcionários e arquivos, bem como todas as atividades, separados da vida e do domicílio privados do funcionário.

IV) Um treinamento especializado e completo para o desempenho das diversas atividades administrativas agrupadas nas esferas de competência formalmente definidas, caracterizando um aprendizado profissionalizante.

V) O desempenho da administração como única (ou pelo menos principal) atividade, sendo claramente delimitados os horários em que os burocratas permanecem na repartição ou escritório.



VI) O conhecimento técnico, por parte dos burocratas, das próprias regras que determinam o desempenho do cargo.

A título de comparação, a propósito da diversidade de ângulos sobre os quais é vista a burocracia, listarei a seguir as características que lhe são atribuídas por Lobrot, um intelectual contemporâneo, que parte do pressuposto de que ela é uma forma de autoridade que tende a se espalhar cada vez mais, invadindo estados inteiros de alto a baixo, tendendo a substituir as formas antigas de autoridade: religiosa, aristocrática ou burguesa. Tais características têm sobretudo a ver com as relações entre dominante e seu aparato administrativo, e, principalmente, entre ambos e os dominados.

1) Define-se pelo fato de administrar uma ou várias coletividades. Isto quer dizer que toma decisões em seu lugar, em princípio para seu bem. Determina os objetivos a atingir, o espírito e os métodos de funcionamento, distribui os papéis, organiza as atividades, prevê as funções de cada um, as relações entre os indivíduos. Feito isto, vigia a aplicação do programa e aplica sanções se não foi cumprido. Os seus papéis essenciais são, pois, a planificação, a organização e o estímulo. Para Michel Lobrot a consequência direta disto é o fato de os administradores encontrarem-se reduzidos a "coisas", ou seja, despojados de seu po-



der humano essencial de decidir, escolher, comunicar-se, auto-organizarem-se etc. São como engrenagens de uma máquina, como instrumentos materiais.

II) A burocracia “explora” a comunidade que administra, não por meio do imposto. Tal imposto destina-se a cobrir as despesas que competem à administração, aos investimentos e amortizações.

Além disso, é destinado a retribuir à burocracia, que faz pagar seu trabalho como um serviço que presta e merece salário. Na realidade, não se trata de um salário, pois é a própria burocracia que se paga a si própria, obrigando com ameaça o pagamento do imposto é fixando ela mesma a taxa de retribuição e as vantagens que lhe pertencem de qualquer forma; mesmo considerando a existência, em certa medida, de salários e despesas úteis, estes decorrem de um modo de funcionamento imposto à coletividade.

III) A burocracia é extremamente hierarquizada, constituindo em si mesma uma organização. As responsabilidades são fragmentadas ao infinito, de modo a evitar quaisquer acusações externas ante seu mau funcionamento. Com efeito, tais responsabilidades são sempre remetidas aos níveis hierárquicos superiores que, face a qualquer problema, acusam os níveis inferiores. Lobrot vê este aspecto como importante na definição da burocracia como classe do-

minante, nunca personalizada e nunca chamada por seu próprio nome.

IV) O modo de recrutamento de seus funcionários é definido pela própria burocracia, assim como suas relações internas, suas condições de trabalho, seu sistema de promoção e seu estatuto. A burocracia neste sentido é independente da coletividade que administra e que a sustenta. Constitui, assim, um poder absoluto, na medida em que é a um só tempo independente e soberana.

As características da burocracia, tais como as define Weber e tais como as define Lobrot, não são contraditórias. Lobrot parte de Weber e tece suas críticas já na caracterização do fenômeno. Importante é ressaltar, porém, que, para ambos, por mais distantes que possam parecer, burocracia é a um só tempo poder, administração e organização.

Lobrot acrescenta a ideia de burocracia como classe social, tal como a veem vários outros autores contemporâneos, no que diz respeito especialmente à ex-União Soviética. Neste particular, está também próximo do jovem Marx, que já em 1843 afirmava, a propósito da Prússia, não que a burocracia fosse uma classe, mas um estamento. Afirmava mesmo que se tratava do único estamento, no verdadeiro sentido da palavra, que restava da velha sociedade estamental, visto que nela coincidiam *status* social e papel político.



Mesmo esse aspecto não passa despercebido a Weber, uma vez que são os burocratas, como grupo ou conjunto institucional na Alemanha, que critica.

Todavia, em sua crítica, Weber talvez não imaginasse fazer ciência, visto que considerava que esta não podia se pronunciar quanto a fins. Porém, mesmo na obra *Economia e sociedade*, na qual a análise da burocracia é cuidadosamente elaborada, e em que vemos que tira as consequências do que define como características da burocracia sem juízos de valor aparentes, Max Weber nos fala em “estima social estatal específica”.

Tais consequências em Weber dizem respeito a relações entre os funcionários e a hierarquia ocupacional. Assim, o funcionário, submetido a um treinamento rígido e prolongado para adquirir os conhecimentos prescritos para os diversos cargos, tem tais conhecimentos testados por exames ou concursos. É este o aspecto visto por Thorstein Veblen como incapacidade treinada, ou seja, a rigidez do treinamento dificulta a iniciativa.

Finalmente, como foi lembrado, o funcionário goza de uma “estima social específica”, assegurada pelo sistema normativo. Weber nos lembra ainda que o tipo puro de funcionário é nomeado por uma autoridade superior, remunerado com um salário fixo, tendo direito a assumir o cargo como vitalício pelo menos



nas burocracias públicas, mas devendo se preparar para uma carreira de promoções e cargos superiores.

Parece oportuno lembrar que Weber examina igualmente o que chama de pressupostos sociais e econômicos para o surgimento da moderna burocracia.

Em primeiro lugar, parece-lhe que o êxito e a manutenção do aparato burocrático são extremamente facilitados pelo salário em dinheiro, pela perspectiva de uma renda permanente e por um sistema eficiente de tributação, o que só é possível dada a existência da economia monetária que torna a burocracia moderna um fenômeno diferente de burocracias antigas, como a do Novo Império no Egito.

Em segundo lugar, o desenvolvimento das tarefas administrativas nos grandes Estados nacionais modernos possibilitou o desenvolvimento mais global da burocracia, anteriormente circunscrita às comunidades urbanas, dadas as dificuldades das comunicações.

Finalmente, Weber nos fala da necessidade crescente das funções típicas da administração, tais como planejamento, organização e controle, que o exército e a empresa capitalista enfrentam, dada a importância do poder, da segurança e das despesas. É ali que Max Weber percebe a fonte da ampliação intensiva e qualitativa da burocracia.

Além disso, Weber nos lembra que a burocracia acompanha frequentemente a democracia de massa.



É evidente que, não se trata da maior participação dos governados na autoridade dos governantes, mas sim do nivelamento dos primeiros em oposição aos segundos, estes burocraticamente articulados. Enfim, entre outros fatores, acrescenta que a superioridade técnica da burocracia sobre outras organizações é a razão decisiva para seu progresso.

De qualquer forma, parece importante reter que Weber considera que toda burocracia procura aumentar a superioridade pelo menos daqueles que são profissionalmente informados, usando para tanto do segredo como meio de poder, fenômeno considerado especialmente marcante nas empresas privadas, mas também encontrado no serviço público. A manutenção do segredo diz respeito ao conhecimento especializado.

Para Weber, o segredo implica a submissão das instituições educacionais, que fornecem funcionários para a burocracia. Para aqueles que veem em Weber um apóstolo da burocracia, talvez baste pensar no que se segue: "É horrível pensar que o mundo possa vir a ser um dia dominado por nada mais que homenzinhos colados a pequenos cargos e lutando por outros maiores: uma situação que será vista dominando uma parte sempre crescente do espírito do nosso sistema administrativo atual e, especialmente, de seu produto, os estudantes. A compulsão burocrática é suficiente para levar alguém ao desespero".



Para Max Weber, a burocracia crescente poderia ser controlada por um parlamento forte. "O Direito Parlamentar de Inquérito deveria funcionar como uma ameaça constante aos burocratas, coagindo-os a se responsabilizarem por seus atos." Considera, entretanto, inevitável a burocratização dos próprios partidos políticos e, analisando a Alemanha no período pós-Bismarck, vê os políticos subordinados ao espírito do burocrata, isto é, à obediência inerente aos funcionários de carreira.

Tal burocratização de todas as instituições modernas responde à previsibilidade e à possibilidade de cálculo necessárias à marcha do capitalismo. É por causa disto que a burocracia plenamente desenvolvida, em que a ação administrativa se desumaniza, isto é, na qual não há lugar para amor, ódio ou qualquer elemento de ordem emocional ou irracional, é tão bem recebida pelo capitalismo. A impessoalidade burocrática é vista neste sistema como virtude essencial à eficiência.

A estas considerações pode-se acrescentar que a burocracia é alienante. É de Karl Marx a mais conhecida teorização sobre a alienação. Marx, contudo, não parte da burocracia. Suas ideias partem da constatação de que o operário vai-se tornando mais pobre à medida que produz mais riqueza; que ele se torna uma mercadoria tão mais insignificante quanto mais mercadoria cria. Assim, a valorização do mun-



do das coisas aumenta em razão direta da depreciação do mundo dos homens.

O trabalhador se defronta com o produto de seu trabalho como um objeto que lhe é estranho, com o qual não mais se identifica. Tal alienação se manifesta em diferentes níveis.

Em primeiro lugar, a realização aparece como perda de realidade; em segundo lugar, a objetivação surge como perda de objeto; e, finalmente, a apropriação surge como desapropriação. A alienação do produto do trabalho implica alienação da natureza, que fornece ao trabalhador não apenas a matéria de seu trabalho, mas também os meios de sua subsistência física.

Dá-se, dessa forma, uma perda dupla e uma sujeição dupla do operário à natureza, porque, como trabalhador, deve à natureza os meios de trabalho, e porque recebe cada vez menos meios de subsistência. Marx lembra que o operário não pode criar nada sem a natureza, sem o mundo exterior sensível, que a natureza é a matéria na qual o seu trabalho se realiza, no seio da qual ele se exerce, a partir da qual e por meio da qual se produz.

Dessa forma, o relacionamento do operário com sua própria atividade é alienado em sua ação, na qual ele se torna estranho a si mesmo. Isto se dá porque se trata de uma atividade exterior ao sujeito, à natureza do homem, de modo que o operário só se



realiza fora da esfera do trabalho. Além disso, constitui uma atividade forçada, que não lhe pertence, mas pertence a outrem. Aqui não é o objeto que se torna estranho, mas o próprio trabalhador que se torna estranho a si mesmo.

Para nós sabermos como a burocracia pode desempenhar para o homem um papel semelhante, vamos partir da constatação de que ela se comporta como instrumento de recalçamento. Isto ocorre por quatro razões essenciais. Em primeiro lugar porque, salvo da parte de alguns de seus membros, ela recusa levar em conta as pulsões, porque coloca no sistema pré-consciente/consciente as representações recalçadas, porque institui uma linguagem que tem por objetivo a canalização dos desejos individuais no trabalho eficaz, no investimento produtivo e profissional, e porque define uma divisão dos seres, no tempo e no espaço, que vai reduzir cada um ao estrito papel que lhe é concedido.

Cria-se, assim, por mecanismos de divisão e separação, uma situação de alienação social. A alienação diz respeito a uma situação em que as pessoas não falam em seu nome, não têm o domínio de seu próprio destino, não são incluídas no processo de decisão, mas são faladas pelos dirigentes.

Esta alienação é bastante pronunciada nos fenômenos de separação e de divisão que se verificam no nível da distinção dirigentes-dirigidos, do cargo do



trabalho e da palavra. A primeira separação pode ser denominada, ao nível da sociedade global, como a separação entre dominantes e dominados. Definida quase sempre como resultante de uma impossibilidade prática de que todo mundo decida continuamente tudo e como manifestação de diferenças de competência e saber a serviço do bom funcionamento administrativo, é paralela à distinção pensamento-execução e pode ser resumida na ideia de que os que dirigem sabem e podem pensar, enquanto os dirigidos não sabem e devem executar.

Na realidade, esta separação permite a institucionalização da relação de submissão sob o fetiche da autoridade necessária. O que se tenta fazer é exprimir a autoridade, mascarando o poder. O objetivo é encobrir a luta pelo reconhecimento existente na organização burocrática e o resultado dessa luta; a vitória de uma categoria de chefes que possui a organização, que define suas orientações e que tenta canalizar as energias dos demais para o trabalho organizativo, promovendo uma fantasia tanto para os outros como para eles mesmos. A fantasia é a de que a organização burocrática satisfaça a todos.

No nível do cargo de trabalho temos a instauração de uma divisão técnica tida como indispensável ao bom funcionamento da burocracia. Essa divisão, que já é uma separação, engendra uma série de outras separações. A primeira delas diz respeito ao



homem e aos instrumentos de produção; a segunda, ao agente, ao produto de seu trabalho; a terceira, à separação entre cada membro da organização, isto é, cada um concentrando-se em sua tarefa, não se ocupando da do outro. Trata-se da delimitação de territórios, para pessoas e departamentos. A quarta diz respeito à separação ao nível da atividade, isto é, o trabalhador não pode defini-la. Deve executar sua função seguindo suas normas definidoras presentes em sua descrição. Finalmente, há a separação no tempo da atividade. O tempo é um dado quantificado, dividido, regulador da conduta.

Essas várias separações mostram um mundo em que o trabalho desemboca na produção de objetos e de relações que não remetem a um processo criador, que submetem o trabalhador e o tornam estranho a seus desejos que não são nem mesmo formulados. O trabalhador é duplamente mercador, pois é assimilado ao produto que fabrica, e que vai definir o preço pelo qual ele poderá se vender no mercado, e sua existência é medida, avaliada e qualificada como qualquer mercadoria.

Temos, finalmente, na burocracia, o que podemos chamar de palavra fragmentária. Só se tem o direito de se pronunciar sobre problemas de uma competência particular, bem como se é obrigado a tratar de problemas precisos, circunscritos. Essas pa-



lavras se traduzem em atas, relatórios, memorandos, etc. Uma vez pronunciadas, transformam-se em coisas. A palavra é estabilizada. Em qualquer burocracia existe uma profunda desconfiança com relação à palavra livre, criadora.

Pelo que vimos até aqui, a alienação deriva da ordem burocrática e das separações que engendra. A alienação é subjacente às próprias características da burocracia e de suas origens. Assim, a separação dirigentes-dirigidos, por exemplo, está nas próprias raízes da burocracia.

Estas raízes são muito mais velhas que a nossa civilização, surgem em algum ponto da passagem da tribo comunista primitiva para o início da sociedade civilizada. É nesse tempo longínquo que encontramos o ancestral das enormes e complexas máquinas burocráticas modernas. Elas surgem no momento em que a apropriação do excedente leva ao surgimento de administradores, organizadores e organizados, dirigentes e dirigidos.

Concluindo de forma muito resumida, a burocracia implica que os indivíduos não se possam inserir na sociedade de acordo com suas necessidades e seu bem-estar pessoal. Daí a relação decisiva entre burocracia e alienação.

Nessa ordem de ideias, a alienação é tão necessária quanto o for a burocracia, e não são poucos



aqueles que nos afirmam que esta última é um aspecto imutável da tecnologia industrial. Ocorre que essa visão é essencialmente incorreta. A organização burocrática não é escolhida pelos capitalistas por uma indiscutível superioridade técnica. Ela é escolhida porque é o meio mais seguro de manter e estabilizar o controle sobre a renda gerada na produção e de evitar que os trabalhadores adquiram experiência geral e capacitação da iniciativa para se dedicarem a uma produção cooperativa própria ou para desafiar a hegemonia dos capitalistas e dos burocratas no seio das empresas.

A eficiência da burocracia está, portanto, fundamentalmente na sua capacidade de controle social. Os capitalistas e os burocratas conseguiram vender tão bem a ideia de uma impossibilidade de outro sistema, que temos dificuldade em imaginar um sistema de controle operário, um sistema de rotatividade de tarefas, um trabalho mais digno porque dotado de sentido. Isto é visto como utópico porque contraria os interesses dominantes.



A SOCIEDADE BUROCRÁTICA

A organização burocrática, ou simplesmente organização, é 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. E a sociedade moderna é uma sociedade de organizações.

As condutas dos participantes de uma organização são plenas de significado. Existe uma lógica da organização. Essas condutas são aprendidas. É verdade que a família é uma instituição central nesse processo, mas as organizações também são responsáveis pela conduta das pessoas.

As empresas, que, como sabemos, constituem um tipo de organização, são centrais na sociedade, porque produzem bens e serviços. Frequentemente é esquecido, porém, que elas também são centrais



porque produzem formas de comportamento e modos de pensar.

As escolas, que constituem também organizações, começam, desde muito cedo, a preparar indivíduos para determinados papéis no sistema produtivo. Elas o fazem transmitindo modelos sociais já existentes. As escolas tendem a legitimar determinadas condutas e condenar outras.

Na direção das organizações estão determinadas elites. Essas elites podem mudar de atitude no que diz respeito às práticas políticas ou às práticas administrativas. Sua ação, contudo, é sempre pautada pela lógica da organização.

Essa lógica da organização é derivada de suas duas funções fundamentais. As organizações são mecanismos de produção e de controle social. É isto que torna tão semelhante o comportamento de velhas e novas elites administrativas, a despeito de situações específicas.

As novas elites administrativas são socializadas em uma cultura de elite, frequentando escolas com outros membros de elite, sendo doutrinadas em partidos políticos dominantes. Elas estão assim naturalmente propensas a aceitar as normas que governam a competição pela riqueza, prestígio e poder organizacional.

Esta aceitação é transmitida para os demais membros da organização. O conjunto de participantes de uma empresa, de uma escola, de um partido



político, de qualquer organização burocrática, compartilha determinadas aspirações.

Os indivíduos jamais chegam a utilizar a organização para atingir tudo o que querem dela. Na mesma medida, as organizações nunca chegam a utilizar completamente os indivíduos para a consecução de seus propósitos.

Na realidade, indivíduos e organizações se confrontam com uma série de expectativas mútuas. Essas expectativas ultrapassam de muito as relações sociais definidas na organização. Existe sempre lugar para a surpresa e para a negação de percepções anteriores.

Há processos de adaptação dos indivíduos às organizações e dessas aos indivíduos. Nesses processos entram tanto os estímulos quanto as frustrações. Os indivíduos sempre renunciam a uma ampla margem de liberdade.

A renúncia da liberdade se traduz na concordância implícita com as exigências da organização, que limita a gama de comportamentos disponíveis para o indivíduo. A organização o amolda em suas necessidades. É o processo de socialização.

Por sua vez, também o indivíduo procurará exercer influência sobre a organização com o objetivo de obter satisfação pessoal adicional. Este é um processo oposto ao de socialização. É o processo de individualização.



As pessoas dotadas de poder nas organizações são geralmente exemplos de processo de individualização bem-sucedido. Essa individualização também serve à organização. Ela desempenha um papel importante na renovação organizacional.

É conveniente lembrar que as organizações vivem com frequência sob situação de instabilidade. Influenciadas por seus membros, elas se adaptam a circunstâncias novas. Quando o conformismo total domina a organização, sua sobrevivência pode ser comprometida.

As organizações são tão poderosas que nem mesmo a rebelião pode ser vista como inevitavelmente catastrófica. Quando um processo de rebelião não termina em mudança organizacional profunda, nem em demissão dos rebeldes, muitas vezes o atacante feroz se transforma em defensor intransigente.

A forma de individualização que geralmente é mais benéfica para a organização é o individualismo criativo, ou seja, a aceitação pelo indivíduo das normas essenciais para a organização e a rejeição de muito daquilo que é apenas relevante ou periférico.

O indivíduo orientado nesses termos consegue com frequência exercer influência sobre a coletividade organizacional ou de sua divisão ou departamento, o que já significa muito, pois o relacionamento indivíduo-organização é um relacionamento entre desiguais.



A organização muitas vezes se beneficia de novas ideias ou até mesmo de novas formas de desempenho de funções que surgem com o individualismo criativo. Todavia, este é frequentemente dificultado pela socialização através de transferências e promoções, que pode levar ao conformismo ou à rebeldia.

A socialização pode ser entendida como o processo global pelo qual um indivíduo, nascido com uma gama de potencialidades comportamentais muito ampla, é levado a desenvolver um comportamento muito mais restrito, de acordo com os padrões de seu grupo.

O conceito de socialização foi bastante utilizado na análise do impacto dos fatores culturais no desenvolvimento da personalidade individual. No que se refere às organizações, o conceito vem sendo utilizado em termos de doutrinação e treinamento.

A socialização organizacional deve ser vista como um processo contínuo, que começa antes mesmo da entrada nesse sistema social, já que outros sistemas já inculcam, desde o nascimento, valores e normas que estejam de acordo com o comportamento aceitável em organizações burocráticas.

O processo de socialização continua no interior das organizações. Quando alguém assume uma posição organizacional, não absorve de uma única vez os comportamentos que lhe são apropriados. Todos esses comportamentos são aprendidos e reaprendidos durante toda uma carreira.



O processo de socialização é em grande medida responsável pela lealdade, comprometimento e nível de rotatividade. A estabilidade da organização depende bastante da socialização, o que significa uma transmissão bastante forte de normas de conduta e de valores, ou seja, transmissão de ideologia.

Essa transmissão de ideologia é acompanhada por uma ligação cada vez maior com a organização.

O funcionário se identifica com a empresa, a secretaria do Estado, a escola ou o partido político. É comum que a organização seja amada e odiada a um só tempo.

Como um grande número de processos, a socialização organizacional apresenta suas fases. É fácil identificar uma fase inicial, de chegada à organização, quando o indivíduo traz para a nova organização ou posição organizacional um conjunto de valores, atitudes e expectativas, conjunto esse que será reconstituído no interior das organizações. Essa fase é seguida pela do confronto.

A fase de confronto é caracterizada pela interface do conjunto de atitudes e predisposições do indivíduo com os desejos e valores prevalentes na organização. Na fase do confronto o indivíduo se expõe às reações da organização.

É no confronto que o indivíduo se submete a reforços e confirmação, a não reforços ou ainda a reforços negativos, isto é, a reações de aprovação,



indiferença ou punição, percebidas pelos indivíduos como vindas da organização.

Há, em último lugar, uma fase de mudança e aquisição, quando o indivíduo começa a agir de forma a aprender e desenvolver comportamentos e ideias modificadas. Tais aquisições podem significar alterações na autoimagem, isto é, na forma pela qual o indivíduo se vê e se avalia.

As aquisições que dizem respeito ao desenvolvimento de uma nova autoimagem são frutos da interação do indivíduo com o seu papel organizacional. Noções como competente ou incompetente, inteligente ou não inteligente, capaz ou incapaz, são com frequência resultado da forma pela qual o indivíduo se relaciona com seu papel.

O estabelecimento de novos relacionamentos, muitas vezes em prejuízo de relacionamentos antigos, a recepção, aceitação e internalização de novos valores, bem como a adoção de novos conjuntos de comportamentos, são também aquisições no sentido em que estamos empregando o termo.

As aquisições são muitas vezes essenciais para a permanência na organização, ou pelo menos para a obtenção de algumas recompensas. Há em termos de aquisição de conjuntos de comportamentos pelo menos três tipos a serem distinguidos: comportamentos pivotais, relevantes e periféricos.



Os comportamentos pivotais são aqueles que a organização considera tão essenciais que, em sua ausência, o indivíduo não estará preenchendo os padrões mínimos de desempenho. Nessa situação a permanência do indivíduo é altamente improvável.

Os comportamentos relevantes são aqueles que são considerados desejáveis pela organização, mas não absolutamente necessários. Comportamentos periféricos são os permitidos pela organização e que eventualmente podem vir a se tornar relevantes.

A socialização é promovida de várias formas pela organização. Já a seleção de candidatos é um método utilizado com frequência e como um instrumento poderoso. Indivíduos de pouca flexibilidade, baixa resistência à frustração, com dificuldade em adiar recompensas ou com pouco desejo de realização são muitas vezes deixados de lado.

Outra forma de socialização se dá com o treinamento. Na medida em que este, pelo menos em princípio, desenvolve as habilidades técnicas diretamente ligadas a tarefas para o desempenho das funções, facilita a mudança de comportamento em termos de atividades diretamente funcionais.

O treinamento, em adição, também age sobre a mudança da autoimagem, sobre a criação de novos relacionamentos e novos valores, isto é, no desenvolvimento de habilidades normalmente chamadas



adaptativas. Outra forma de socialização é o aprendizado, que se distingue do treinamento.

O aprendizado é o modo de socialização preferido nas organizações nas quais os valores a serem transmitidos são tão importantes quanto as realizações. O método implica na delegação da organização a um de seus membros da responsabilidade pela socialização de determinados recém-chegados.

O aprendizado é um método muito antigo, que continua a ser utilizado nas organizações modernas. Como ele não é eficiente quando aplicado a muitas pessoas, geralmente se restringe a funções especiais ou cruciais para a organização.

Um outro método por que geralmente passam os iniciantes em organizações diz respeito às experiências dramáticas que têm por objetivo separar o indivíduo de suas atitudes e formas de pensar anteriores no que tange à autoimagem, substituindo-as por um estado de mais humildade que favorece a assimilação das influências exercidas pela organização.

O conjunto dessas experiências dramáticas pode ser chamado mortificação e pode ser levado a níveis extremos em algumas instituições totais como prisões ou hospitais psiquiátricos. Ao chegar à organização, o indivíduo traz uma concepção de si mesmo construída a partir de algumas disposições sociais estáveis de seu mundo doméstico. Essa situação mudará rapidamente.



Na instituição total, a mortificação pode começar por rebaixamento, humilhações e profanações no eu. A carreira moral passa por mudanças radicais. Essas mudanças, que são progressivas, se referem às crenças que o indivíduo tem a seu próprio respeito e a respeito das pessoas que lhe são mais significativas.

Outra forma de socialização é a antecipação, que se caracteriza pelo desenvolvimento de uma forte identificação do indivíduo com um grupo ao qual ainda não pertencia. Essa identificação geralmente envolve a adoção de comportamentos semelhantes aos de membros de grupos de nível geralmente mais alto, o que torna o exercício da influência organizacional mais fácil.

Muitos outros elementos favorecem ou dificultam a socialização dos indivíduos na organização. Entre esses elementos está o hábito desenvolvido paulatinamente, a assimilação de determinados costumes organizacionais, o ambiente de trabalho; o conjunto de deveres relacionados à tarefa, a extensão na participação das decisões e o estilo dominante de supervisão.

Além disso, são também sempre fundamentais as expectativas que os indivíduos têm de seu trabalho e de sua filiação à organização, bem como as expectativas que os membros da organização têm a respeito dos que entram.



Outro aspecto de grande importância se refere ao impacto dos sistemas de controle sobre os indivíduos nas organizações, que acaba por implicar em alto nível de controle social. Tais sistemas incluem geralmente uma gama muito variada de controles, que vão desde orçamentos e relatórios de produção até as avaliações de desempenho, os procedimentos administrativos e os sistemas de informação gerencial.

Alguns pesquisadores importantes concluíram que o que leva à instituição dos sistemas de controle é a preocupação da administração em saber o que ocorre nos níveis mais baixos, distanciados dos centros de poder burocrático pela própria natureza hierárquica da organização.

Parece de qualquer forma importante notar que os sistemas de controle gerencial se fazem normalmente acompanhar de sistemas de recompensas e punições. Isto significa que há comportamentos requeridos pela organização que não seriam desempenhados sem uma recompensa intrínseca.

O comportamento que o empregado deve adotar é especificado pelos sistemas de controle gerencial. Para aqueles que desempenham sua função da forma desejada existem as gratificações do sistema de recompensa. A possibilidade de mensurar o desempenho é fundamental, porque informa a respeito de quem deve ser recompensado ou punido.



Existe uma relação ampla entre a adoção de sistemas de controle independentes das pessoas controladas, que se alienam face ao controle, e concepções autoritárias da natureza humana. De qualquer modo, porém, os sistemas de controle são prevalentemente autoritários e via de regra são responsáveis por um comportamento burocrático rígido, pela produção de informações sem validade e pela resistência que provocam.

O comportamento burocrático rígido é favorecido por algumas características do controle gerencial ou administrativo. A mensuração dos tipos de comportamento que precisam ser assumidos para que a organização funcione com eficácia, por exemplo, tende a ser inadequada.

Essa inadequação se manifesta no fato de que o estabelecimento do sistema de controle não visa a medir todo o comportamento que deve ser adotado, bem como no fato de que em um determinado trabalho pode não haver um único resultado mensurável que contribua para a eficácia organizacional.

É frequente que os sistemas de controle acabem medindo muito mais os processos que os resultados alcançados. Isto pode levar a uma inversão de meios e fins. As pessoas podem passar a se concentrar muito mais nos processos que na contribuição para os fins da organização.



Além disso, os padrões dos sistemas de controle administrativo são frequentemente estabelecidos em níveis altos demais e por pessoas que não são aquelas que precisam atingi-los. Também as metas organizacionais são frequentemente obscuras, decorrendo uma forte identificação dos participantes com unidades da organização e não com a organização.

Acresce que frequentemente os dados levantados pelos sistemas de controle são sugestivos, medindo algo que o indivíduo vê refletindo em suas atribuições, sem constituir o cerne delas. Da mesma forma que é comum que os padrões sejam estabelecidos sem qualquer participação daqueles que são medidos, também é comum que as atividades consideradas não sejam as mais importantes.

Não é, portanto, surpreendente que os sistemas de controle administrativo sejam quase sempre responsáveis pela criação de resistências. Os controles são provavelmente frustrantes, na medida em que reduzem o nível de competência profissional à execução, ou na medida em que enrijecem o trabalho, padronizando-o ou automatizando-o. Os controles interferem na posição social ou *status* dos indivíduos, bem como em sua segurança e independência.

Além disso, os sistemas de controle criam normalmente especialistas em prejuízos de outras pessoas que começam a resistir a sua aplicação. Lembre-se de que relações sociais são alteradas, não sendo in-



comum que relações de colaboração se transformem em relações de competição.

Evidentemente o desrespeito a relações sociais que os indivíduos prezam pode implicar em resistência tanto quanto ao desrespeito à independência e à segurança. Outros fatores organizacionais afetam o impacto dos sistemas de controle. Entre eles está o clima organizacional.

Clima organizacional é um conjunto de valores, normas de conduta, atitudes, comportamentos e sentimentos que se encontra presente em uma organização burocrática em determinada época. Organizações específicas, operando em sociedades e épocas específicas, apresentam diferentes climas organizacionais.

Parece indiscutível que a análise do controle social em organizações específicas precisa levar em conta os seus climas organizacionais. Todavia, talvez devido ao caráter ainda vago da própria noção de clima, parece terem-se dificultado os estudos nessa direção.

De qualquer forma, porém, o campo do controle social nas organizações é especialmente atraente para pesquisas interculturais. Nesse sentido, alguns estudos se tornaram clássicos no que diz respeito à empresa japonesa, às empresas de países do chamado Terceiro Mundo, bem como no que diz respeito a sistemas governamentais diversos.



Nessa última área, a análise comparada tem sido bastante desenvolvida, tanto pela literatura norte-americana quanto pela literatura europeia, especialmente francesa, alemã e britânica. A visão comparativa também não é estranha ao meio acadêmico dos países subdesenvolvidos, cujos membros são via de regra profundamente influenciados pelas teorias e modelos elaborados em países desenvolvidos.

Muitos desses estudos têm, entretanto, uma dificuldade a ser contornada, relacionada com o centralismo cultural, isto é, com a relativa incapacidade de perceber instituições dominantes em culturas diversas a partir de valores culturais próprios e específicos.

Mesmo assim, diversas pesquisas têm-se mostrado de grande interesse; levantando mesmo a questão de se saber se o conhecimento das instituições administrativas estrangeiras contribui ou não para a alteração de práticas e estruturas organizacionais locais.

É, por exemplo, de se considerar a hipótese de que, em sociedades nas quais prevalece um padrão autoritário de relações sociais, as pesquisas e teorias desenvolvidas na área de controle social nas organizações sejam percebidas em termos de padrões culturais dominantes, que interferem, portanto, na interpretação de descobertas relativas a instituições estrangeiras e talvez na influência que tais descobertas possam vir a ter sob o meio nacional.



Essas dificuldades sugerem também a importância da análise interdisciplinar dessa ordem de fenômenos. Certamente, cientistas políticos, sociólogos, psicólogos, economistas, antropólogos e linguistas, bem como diversos outros especialistas, têm o que dizer a propósito de controle social nas organizações.

O que não se pode perder de vista é que as habilidades desenvolvidas pelos indivíduos são profundamente modificadas pela cultura, o que fica especialmente claro no campo dos processos de percepção da realidade. Ao estudar o controle social em culturas diferentes é preciso, portanto, levar em consideração diversas variáveis que precisam ser identificadas e compreendidas.

Isto é válido para uma análise clássica da sociedade burocrática ou organizacional desenvolvida por Robert Presthus a partir da sociedade norte-americana.

Presthus inicia sua análise da sociedade organizacional assinalando que as grandes organizações parecem frequentemente menos ocupadas com a autorrealização de seus membros do que com a importância de tais indivíduos para as metas organizacionais de tamanho, poder e sobrevivência, bem como pela aceitação, por parte dos membros, desta barganha instrumental. Espera-se desses indivíduos lealdade, um comportamento racionalmente de acordo com critérios técnicos e profissionais, e defe-



rência à autoridade dos altos dirigentes. Isto, evidentemente, pressupõe um processo de acomodação pelo qual determinados valores são inculcados nos indivíduos, ocorrendo assim um processo de socialização intraorganizacional, no qual as pessoas procuram, de alguma forma, lidar com suas necessidades de autonomia, integridade, autorrealização, segurança, prestígio e lazer, que são, em princípio, estranhas ao universo organizacional.

Claramente, Presthus está atento para o fato de que tal problema torna-se sério no momento em que as opções extraorganizacionais dos indivíduos são cada vez menores, em que o indivíduo se obriga, no caso mais geral e na melhor das hipóteses, a optar por organizações mais ou menos gratificantes, mas em que, muito raramente, pode fugir à barganha instrumental. Tomando como base a sociedade norte-americana, o autor estuda a formação da sociedade organizacional e procura estabelecer uma tipologia de acomodação às características estruturais que considera mais importantes na grande organização: o próprio tamanho, a especialização, a hierarquia, o *status*, a autoridade, a oligarquia, a cooptação, a racionalidade e a eficiência.

Para Presthus, a formação da sociedade organizacional, nos Estados Unidos, pode ser historicamente situada, em termos definitivos, por volta dos anos 30. Por esta época, os preços determinados



pela competição, os salários e a produção teriam passado a ser governados por um mercado imperfeito, caracterizado pela intervenção governamental, por decisões negociadas entre sindicato e empresa, preços artificiais e por um pequeno número de vendedores em setores básicos da economia. Tudo isto teria sido acompanhado pelos setores não industriais da sociedade, que, como um todo, generalizavam poder e segurança como motivos altamente valorizados e atingíveis, por meios cada vez mais semelhantes. No plano ideológico, tais mudanças drásticas não teriam apresentado uma alteração significativa correspondente. “O mito do americano típico, como um indivíduo independente, autossuficiente e orientado pelo lucro, persistiu, amplamente, não afetado pela evidência de que o tamanho e a tecnologia haviam aumentado em grande proporção a mão de obra empregada. Apesar da emergência dos sindicatos, a ficção do trabalhador individual, trabalhando para si próprio e movendo-se livremente, na procura de uma remuneração mais alta, permaneceu corrente.” Assim, uma ideologia fundamentada em uma sociedade de pequenas organizações teria permanecido praticamente intacta na sociedade organizacional que se instalou nos anos 30.

A substituição da sociedade tradicional pela organizacional ter-se-ia tornado mais clara entre a Primeira Guerra Mundial e 1930, aproximadamente,



período em que cerca de 12 mil empresas desapareceram e, relativamente, poucos grupos passaram a controlar setores consideráveis da economia americana. No setor financeiro, por exemplo, de cerca de 30 mil bancos existentes em 1921 passou-se para cerca de 10 mil em 1931. Por outro lado, a cadeia varejista "A and I", que possuía 5 mil lojas em 1922, passou para 17,5 mil por volta de 1928. Durante a Segunda Guerra Mundial, a sociedade organizacional ter-se-ia consolidado fortemente. A prosperidade, o governo conservador, a apatia e a desilusão em face da legislação antitruste, a par de uma valorização sofisticada do grande, passaram "a evidenciar-se novamente como motivos suficientemente legítimos para o crescimento organizacional. Tal tendência parece ter-se firmado cada vez mais, sendo que, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, ocorreu (em 1955) a fusão do Chase National Bank e do Bank of the Manhattan Company, dois estabelecimentos financeiros que, juntos, constituíram o segundo banco dos Estados Unidos entre os inúmeros que se evidenciaram nessa época.

Paralelamente, ocorria um aumento sem precedentes no número de empregos profissionais e administrativos, ao lado de um declínio drástico no número de proprietários de terras e de trabalhadores independentes. Em 1910, 33% da força de trabalho norte-americana era independente; em 1959,



tal percentagem passa para 15%. No que diz respeito aos trabalhadores semiquualificados, de 14% da força de trabalho, em 1910, chegou-se a 20% em 1940. De um modo mais geral, apenas na indústria manufatureira o número de operários aumentou em cerca de 87%, neste século, até 1947, enquanto, no mesmo período, o número de administradores aumentou em cerca de 244%. Não foram, todavia, apenas as empresas que cresceram consideravelmente, nem tampouco apenas o número de empregados em relação a trabalhadores e proprietários independentes. Cresceram também a administração pública, os sindicatos, os partidos e associações de todos os tipos, configurando a sociedade americana de nossos dias, caracterizada pelas organizações de larga escala em praticamente todos os setores de vida social. Segundo Presthus, tal transformação reflete-se no aparecimento de uma personalidade organizacional.

Baseado especialmente, embora não unicamente, em H. S. Sullivan, o autor assume que a organização, e, portanto, a sociedade organizacional, é um ambiente desagradável para os indivíduos dotados de personalidade idealista, visto que estes dificilmente poderão compatibilizar-se com a aceitação tácita das metas organizacionais, com as relações interpessoais estruturadas, com a tomada coletiva de decisão, com a responsabilidade difusa, com a obediência e com as relações pessoais de tipo manipulador.



Por outro lado, o autor aceita que a situação organizacional fornece um ambiente confortável para os indivíduos dotados de personalidade pragmática, “os quais procuram a acomodação por meio da certeza e do poder”.

Esse tipo particular de personalidade é por Presthus chamado de *upward-mobile*, que pode ser traduzido por orientado para a ascensão. O autor acredita que desta forma os indivíduos têm, na organização, a oportunidade de verificar que seu autossistema é funcional nas relações interpessoais “complexas e peculiarmente caracterizadas” que ali têm lugar. Ele personifica os valores organizacionais, as metas latentes de poder, crescimento e sobrevivência. Para ele, o tipo pragmático impõe tendências muito fortes à dominação, à submissão, bem como a uma baixa tolerância em relação à ambiguidade; e, mais uma vez, a situação organizacional lhe é extremamente favorável. Para nós, a organização não se caracteriza, especialmente, por fornecer certeza a seus participantes, e as relações interpessoais ali presentes estão muito longe de eliminar a ambiguidade. Tais indivíduos podem criar um universo de certeza, no qual a ambiguidade não esteja presente. Esse universo é, todavia, mental e sem correspondência na realidade, a qual é simplificada num processo de racionalização que não deixa de constituir uma negação do mundo, ainda que inconsciente. Este é o tipo de indivíduo que conse-



gue melhor adaptação à organização e à sociedade organizacional, nos termos do autor. Entretanto, tal adaptação é falsa, porque se baseia em uma visão idealizada e simplificada do mundo.

Mas Presthus admite que as organizações incluem outros tipos de personalidade, que se poderiam classificar em dois tipos: os indiferentes e os ambivalentes. O indiferente típico tenderia a rejeitar compromisso de lealdade, trabalho intenso e identificação com os valores organizacionais, em troca de autoridade, prestígio, *status* e dinheiro. Separaria seu trabalho dos aspectos que considerasse dotados de significado em sua vida. Optaria, em determinados casos, pela identificação profissional mais do que pela organizacional. Tal posicionamento implicaria, como qualquer outro, influências de classe social e educação, que configurariam valores conflitantes com os da organização, e que levariam à demissão, à rejeição dos valores da maioria, à recusa e à competição neles baseada. Tenderia ainda, além da empresa, a rejeitar o sindicato, o partido político e as outras organizações voluntárias. Pessoalmente, acreditamos que mais importante do que essas possíveis variáveis sociais e educacionais, na formação desse tipo de personalidade, é o próprio fato de que, na indústria, o processo de trabalho determina o papel do trabalhador; que, na universidade, a técnica de investigação tende a determinar a investigação acadêmica; que



na sociedade organizacional, como um todo, a forma é mais importante do que o conteúdo e a coerência entre meios e fins, mais importante do que a coerência dos próprios meios e dos próprios fins.

Finalmente, o ambivalente, o cavalheiro de triste figura seria aquele que pretende o sucesso organizacional, mas se recusa a pagar seu preço, assumindo um comportamento coletivo legitimado.

O ambivalente não é apenas, a nosso ver, um tipo especial de personalidade interagindo na organização. Ele é, isto sim, o fruto mais elaborado da sociedade organizacional – o mais trágico – visto que percebe e age em função de seus valores, mas se deixa levar pelas seduções organizacionais, que mais e mais o distanciam de aspirações mais profundas, de liberdade e autonomia. Ele só interessa à organização na medida em que tende a ser crítico e, portanto, agente de mudança. Por outro lado, a organização só lhe interessa porque nela vê uma forma de libertação de poder, prestígio e renda. Entretanto, não são tantas as organizações que valorizam os críticos, e também são poucos os que conseguem renunciar às benesses organizacionais em idade de ainda poder reencontrar a liberdade e aprender a viver com ela.

A conclusão final de Presthus é que os papéis organizacionais precisam constituir-se em um meio auxiliar de estímulo à criatividade individual. Como?



A resposta não nos é dada. Coisas tais como enriquecimento do cargo, dinâmica de grupo etc., evidentemente, não tornarão a organização voltada para o homem, e isto pode ser generalizado para a sociedade organizacional. A organização formal é, em princípio, criada pelo homem para satisfazer suas necessidades. O problema é que ela faz exatamente o contrário, reprimindo-as ou deslocando-as, porque não está voltada para as necessidades de todos os homens que emprega.

William H. Whyte trata também da personalidade organizacional. Seu primeiro passo é a delimitação de seu objeto de estudo. Para o autor, existem operários e funcionários que trabalham para uma organização, mas isto não faz deles homens organizacionais. Estes últimos, a seu ver, são aqueles que pertencem à organização mais do que trabalham para ela. Pertencer à organização é, nesta colocação, uma opção e uma ideologia comuns na classe média norte-americana, que inclui o deslocamento não apenas físico, mas espiritual, do lar para a organização e a defesa da perpetuação das grandes instituições norte-americanas. Embora Whyte reconheça que nem todos os participantes de organizações possam ser enquadrados nesse tipo, tem como um dado que os que ali se enquadram constituem, indiscutivelmente, o grupo predominante na sociedade americana.



O homem organizacional não é um tipo exclusivo da empresa, da administração pública, do hospital, do sindicato, ou de qualquer grande organização presente na sociedade, embora, para Whyte, seja na grande empresa que ele aparece de forma mais clara. Intrinsecamente, todavia, ele não difere muito de seus correspondentes em outras grandes organizações. Quaisquer que sejam as diferenças, no que tange a suas ligações organizacionais, são os problemas comuns do trabalho coletivo que dominam suas atenções, e quando o homem da Du Pont fala ao químico de pesquisa e este ao militar, são esses os problemas mais importantes. Para Whyte, o reconhecimento de que vivemos uma era de organização obrigaria-nos a pensar não apenas em como cooperar, mas também em como resistir. Isto implicaria admitir que o reconhecimento dos dilemas da sociedade organizacional não seria inconsistente com a premissa de que tal sociedade possa ser tão compatível para o indivíduo como qualquer outra que a tenha antecedido. Todavia, isto não seria viável se alguns valores americanos não tivessem entrado em decadência. Fundamentalmente, segundo o autor, é necessário admitir a decadência da ética protestante. A seu ver, a Primeira Guerra Mundial representou um golpe para tais valores, golpe este do qual jamais se recuperariam. Lembra ainda Whyte que o individualismo ferrenho e o trabalho intenso fizeram maravilhas



para aqueles a quem Deus, em sua infinita sabedoria, como se costuma dizer, deu o controle da sociedade. Mas isto não foi tão maravilhoso para muitas pessoas e estas, bem como os intelectuais, tornaram-se bastante conscientes do fato.

Na verdade, a ideia do homem organizacional faria parte de uma ideologia mais ampla, da qual o cientificismo parece ser um dos denominadores importantes. Parece bastante difundida, nos Estados Unidos, a ideia de que podemos criar uma ciência quase exata do homem, utilizando as técnicas das ciências físicas. A ciência teria sido aplicada às coisas, mas não às pessoas, na extensão do possível e do desejável. Tal posição, frequentemente, contrapõe ciência e humanismo, e espera das pessoas uma opção em termos de valores. A escolha entre a ciência e o humanismo é falsa e, por isso, até ela é feita em termos ideológicos. A ideia de uma elite científica dominante pode mesmo chegar a seduzir muitos, mas ela não passa de uma utopia. Como afirmou Gunnar Myrdal, discorrendo sobre seu próprio modelo em *Um dilema americano*, emprestando a noção de equilíbrio da física, "muitos cientistas sociais passaram a pensar em apenas um tipo de equilíbrio, o equilíbrio estável, o que leva geralmente a uma aceitação da harmonia social", da organização como um sistema e do homem organizacional.



Outro denominador importante dessa ideologia seria o senso de pertencer. Para muitos americanos, a sociedade que está sendo criada restaura a harmonia social perdida, dando a todos o sentido de ter, nela, o seu lugar ao sol. Elton Mayo, o papa da Escola de Relações Humanas na teoria da administração, seria, neste sentido, um profeta. A organização seria, nessa linha, o paraíso da harmonia e, para tanto, as técnicas de grupo seriam de enorme utilidade. Todos os intelectuais que trabalharam nessa linha, inclusive Frank Tannenbaum e Loyd Warner, de uma forma ou de outra aceitaram o pressuposto de que o homem precisa ser dotado do sentimento de pertencer, e que, sem isto, ele é infeliz. Sem discutir a validade de tal pressuposto, é preciso lamentar o fato de que sua aceitação estimule a dependência, a renúncia à própria responsabilidade, bem como o homem organizacional.

Finalmente, um terceiro denominador comum dessa ideologia seria a crença de que não basta ao homem o senso de pertencer; ele precisa sentir que pertence conjuntamente com outras pessoas. Existem duas bases-suporte para tal crença: a primeira é de ordem científica e se expressa na ideia de que a ciência provou que o grupo é superior ao indivíduo. Trata-se de uma justificação falsa, visto que tal superioridade manifesta-se para o desempenho de determinadas tarefas sob determinadas circunstâncias.



A segunda, todavia, de ordem moral, parece ser bem mais forte. Para o homem organizacional, diz William Whyte, a procura das melhores técnicas de grupo é algo semelhante a uma cruzada, uma cruzada contra o autoritarismo, por maior liberdade, por maior reconhecimento do administrador de nível médio. A palavra-chave é "democrático"; com alguma justificação o homem organizacional argumenta que o individualista do velho estilo constitui uma inibição ao fluxo de ideias na moderna organização e ao bem-estar geral. Em última análise, este tipo de argumentação parece absolutamente correto. Ocorre, porém, que a independência individual é, também, algo importante e que pode, igualmente, ser justificada científica e moralmente. Ocorre, também, que a falsa coletivização pode ser apenas uma forma a mais de autoritarismo, repressão e controle. Considerações desse gênero não parecem, entretanto, compor a ideologia do homem organizacional.

Em última instância, a figura do homem organizacional encontra sua explicação necessária na figura de sociedade organizacional. A ideia, claramente, parece ser a de que uma sociedade moderna, caracterizada pela existência de um grande número de grandes organizações, a ponto de se poder afirmar que o homem passa a delas depender para nascer, viver e morrer, requer um tipo todo especial de personalidade, no qual estejam presentes a flexi-



bilidade, a resistência à frustração, a capacidade de adiar recompensas e o desejo permanente de realização. São estas as características que permitem a participação simultânea em vários sistemas sociais, nos quais os papéis desempenhados variam, podendo mesmo chegar à inversão, bem como a desligamentos bruscos de organização e de pessoas e aos consequentes novos relacionamentos, sem grandes desgastes emocionais. A flexibilidade torna-se mais do que uma necessidade, em um tipo de vida em que tudo se transforma rapidamente. A grande tolerância à frustração e a capacidade de adiar recompensas agem como compensações à necessidade que o homem tem de se entregar a tarefas rotineiras na organização, esquecendo-se, de preferência, de laços pessoais. A mediação dos conflitos, que inevitavelmente surgem como manifestação de um conflito maior entre necessidades organizacionais e necessidades individuais, é procurada nas normas racionais, escritas e exaustivas que pairam sobre as organizações como divindades onipotentes. O desejo permanente de realização, por seu turno, garante a conformidade com tais normas, que asseguram o acesso a posições de carreira, estabelecidas em ordem crescente pela alta administração. Desta forma, a cooperação é conseguida em função do desejo intenso de obtenção de recompensas sociais e materiais, o qual também é responsável pela submissão do indivíduo ao processo,



muitas vezes doloroso, de socialização, que lhe é imposto pela organização para o desempenho de vários de seus papéis, especialmente daqueles mais especializados. Uma observação importante, que se faz necessária, refere-se ao fato de que as organizações não exigem a presença de tais qualificações maximizadas. Sua complexidade torna úteis composições diversas de personalidade para o preenchimento de seus cargos altamente diferenciados.

À primeira vista, e nisso estamos de acordo com Whyte, o homem organizacional, dotado de tais características, parece liberto da ética protestante, a qual, segundo Max Weber, tem relação estreita com o espírito do capitalismo moderno. Tal distanciamento, a nosso ver mais aparente do que real, vem do fato de que, enquanto a personalidade requerida pela sociedade moderna é cooperativa, a ética protestante exalta o individualismo. Parece-nos, entretanto, que algumas das virtudes menores do protestantismo ascético, tais como integridade, conformismo e realização, desempenham um papel de enorme relevância na determinação do comportamento do homem organizacional. É indiscutível que um grande número de pessoas que participam de organizações ressentem-se do conformismo exigido. As forças que determinam tal conformidade não são, entretanto, tão poderosas a ponto de impedir a explosão lenta das potencialidades criadoras do homem, e o próprio de-



sejo permanente de realização acaba por se constituir um poderoso agente de mudança. Tal fato, ainda que excepcional, apenas vem reforçar o caráter natural e, muitas vezes, dinâmico do conflito organizacional.

O homem organizacional não é nem mais nem menos do que a própria organização e a sociedade organizacional. Ele não tem identidade porque não age em nome de motivos próprios reais, mas sim em nome de uma fantasia. Sua existência, como a da organização e da sociedade organizacional, baseia-se na repressão e no autoritarismo, mesmo quando parece lutar com isso. Sua figura, embora extremamente característica de uma época, não é menos transitória do que esta.

Vivemos, realmente, em uma sociedade de organizações, porque o capitalismo evoluiu, como era de se esperar que evoluísse. A produção e a distribuição de mercadorias estão cada vez mais desenvolvidas. O Estado e as organizações oligopolistas internacionais conduzem o processo de acumulação.

O capital se integra e, no seu processo de expansão, não conhece fronteiras nacionais. As grandes empresas estão voltadas não só para a reprodução do capital, mas também para a reprodução da força de trabalho. Esta função é repartida com a escola, que fornece mão de obra de acordo com a divisão social e técnica do trabalho.



As formações sociais modernas, realmente, são caracterizadas por um complexo organizacional diversificado, mas logicamente articulado. Além da empresa e da escola, e sem nem de longe esgotar o complexo, estas organizações estão voltadas para a reeducação ou isolamento dos elementos dissidentes do corpo social. Quase todas as instituições totais têm essas características, mas as prisões talvez constituam as mais típicas e historicamente estáveis dessas organizações. Há, ainda, entre tantas outras, os partidos políticos, que se voltam para as articulações, em torno do poder político, e, também, para sua derrubada.

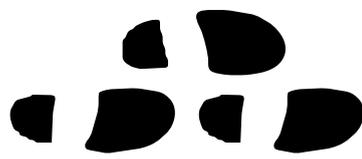
O homem, diante da organização e da sociedade organizacional assim entendida, tem necessariamente de ser visto em termos de suas relações com seu semelhante. Essas relações não são simples e precisam ser vistas como um processo de ampla reciprocidade na cooperação e na competição. O homem, diante da sociedade organizacional, vê as relações de dominação serem reproduzidas diante dele, através dele e por meio dele. É o homem que faz, da empresa e do Estado, a sua vida e a sua obra, ou que nega qualquer convivência com a dominação. Continua, porém, a ser agente da história, continua precisando viver uma prática que implica ideais, certamente, mas não um idealismo fantástico e estéril. O ideal sem fantasia é algo que implica uma concep-



ção crítica da própria ação; uma depuração contínua, que só o homem pode fazer; uma percepção de que apenas em conjunto com os outros homens poderá construir a história e superar a repressão que se edifica sob seus olhos e ameaça o seu chão.

A sociedade organizacional é a sociedade da burocracia que, nascida na produção e no Estado, expande-se para todas as esferas da vida social. A burocracia contemporânea, no nível de formações sociais concretas, implica uma política econômica e uma economia política. A superação histórica da sociedade altamente burocratizada não pode estar divorciada da superação das bases materiais e institucionais em que ela floresce, nem da moral que amadurece seus frutos.





BIBLIOGRAFIA

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. *A Reprodução*. Livraria Francisco Alves Editora S/A, Rio de Janeiro, 1975.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. Brasiliense, São Paulo, 1977.

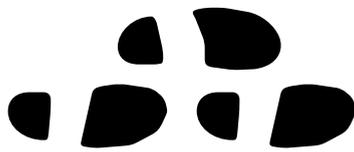
CARDAN, PAUL. Le Mouvement Révolutionnaire sous le Capitalisme Moderne. *Socialisme ou Barbarie*, nº 32, in LA PASSEDE, Georges. Grupos, Organizações e Instituições, Livraria Francisco Alves Editora S/A, Rio de Janeiro, 1977.



- CASTORIADIS, CORNELIUS. Socialismo x Burocracia, in *Antologia do Socialismo Libertário*. Edições Mundo Livre, Rio de Janeiro, 1979.
- ENRIQUEZ, EUGENE. Imaginário social, recalçamento e repressão nas organizações". *Revista Tempo Brasileiro*, nº 37, 1974.
- FOUCAULT, MICHEL. *Vigiar e Punir*. Vozes, Petrópolis, 1977.
- FREITAG, BARBARA. *Escola, Estado e Sociedade*. Edart – São Paulo Livraria Editora, São Paulo, 1977.
- GOFFMAN, ERVING. *Manicômios, Prisões e Conventos*. Perspectiva, São Paulo, 1974.
- HYMER, STEPHEN. *Empresas multinacionais: a internacionalização do capital*. Edições Graal, São Paulo, 1978.
- LOBROT, MICHEL. *A pedagogia institucional*. Iniciativas Editoriais, Lisboa, 1973.
- MARGLIN, STEPHEN. Origem e funções do parcelamento de tarefas. in *Divisão social do trabalho, ciência, técnica e modo de produção capitalista*. Publicações Escorpião, Cadernos O Homem e a Sociedade, Porto, 1974.
- MARX, KARL. *O Capital*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1975.
- MOUZELIS, NICOS. *Organization and Bureaucracy*. Atherton, New York, 1976.

- PAGÈS, MAX. *L'Emprise de L'Organisation*. Presses Universitaires de France, Paris, 1979.
- PRESTES MOTTA, FERNANDO C. E BRESSER PEREIRA, LUIZ C. *Introdução à organização burocrática*. Brasiliense, São Paulo, 1980.
- PRESTES MOTTA, FERNANDO C. *Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon*. Brasiliense, São Paulo, 1981.
- PRESTHUS, ROBERT. *The Organizational Society: an Analysis and a Theory*. Caravalle Edition, Vintage Books, 1965.
- TRAGTENBERG, MAURÍCIO. *Administração, poder e ideologia*. EAESP/FGV, São Paulo, mimeografado.
- TRAGTENBERG, MAURÍCIO. *Burocracia e ideologia*. Ática, São Paulo, 1974.
- WEBER, MAX. *Economia e sociedade*. Fondo de Cultura Econômica, México, 1969.
- WEBER, MAX. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Pioneira, São Paulo, 1971.
- WHYTE JR., WILLIAM H. *The Organization Man*. Doubleday and Co., Garden Cttv, 1956.





SOBRE O AUTOR

Fernando C. Prestes Motta é paulista, nascido em 1945. Estudou na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Fez cursos de Teoria das Organizações, Ciência Administrativa, Análise Comparada de Organizações, Teoria Sociológica, Teoria do Desenvolvimento e Métodos de Pesquisa em Relações Sociais nas universidades de Paris e Cornell. Obteve os títulos de mestre e doutor na Fundação Getúlio Vargas, onde é professor titular de Teoria das Organizações. É também professor-colaborador da Universidade de São Paulo. Tem muitos artigos publicados e vários projetos de pesquisa realizados. Publicou os livros *Teoria Geral da Administração: Uma Introdução*, *Empresários e Hegemonia Política*, *Introdução à Organização Burocrática*, em coautoria com Luiz C. Bresser Pereira, e *Burocracia e Autogestão*.

