

UMA ESTRUTURA SOCIAL formal e racionalmente organizada envolve normas claramente definidas de atividades, nas quais, de maneira ideal, cada série de ações esteja funcionalmente relacionada com os propósitos da organização.¹ Em tal organização está integrada uma série de cargos, de status hierarquizados, nos quais estão implícitos grande número de obrigações e de privilégios estreitamente definidos por regras limitadas e específicas. A cada um desses cargos se atribui uma área de competência e de responsabilidade. A autoridade, o poder de controle que deriva de uma situação reconhecida, é inerente ao cargo e não à pessoa particular que desempenha o papel oficial. A ação oficial ordinariamente ocorre dentro da armação das regras preexistentes da organização. O sistema de relações prescritas entre os vários cargos envolve um considerável grau de formalidade e de distâncias sociais claramente definidas entre os ocupantes dessas posições. A formalidade é expressa por meio de um ritual social mais ou menos complicado, que simboliza e apóia a "ordem das bicadas" * nos vários cargos. Tal formalidade, que está integrada com a distribuição da autoridade dentro do sistema, serve para reduzir ao mínimo a fricção, mediante a contenção em larga escala, dos contatos oficiais dentro dos moldes previamente definidos pelas regras da organização. Criam-se desta maneira a facilidade de calcular comportamento dos demais, e um conjunto estável de expectativas mútuas. Ainda mais, o formalismo facilita a interação dos ocupantes dos cargos, apesar de suas atitudes particulares (possivelmente hostis) em relação um

1. Para um desenvolvimento do conceito de "organização racional" veja-se Karl Mannheim, *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus* (Leiden: A. W. Sijthoff, 1935), especialmente págs. 28 e segs.

(*) "Ordem das bicadas" = "pecking order", imagem tirada dos costumes de certas aves: a mais forte, "déspota", bica as outras, e estas bicam sucessivamente as mais fracas, em escala descendente. Ver a nota 2, deste capítulo. (N. do trad.)

com o outro. Desta maneira, o subordinado é protegido da ação arbitrária de seu superior, desde que as ações de ambos são limitadas por um conjunto de regras mutuamente reconhecidas. Dispositivos específicos de procedimento estimulam a objetividade e restringem a "rápida passagem do impulso para a ação".²

A ESTRUTURA DA BUROCRACIA

O tipo ideal de tal organização formal é a burocracia; em muitos aspectos, a análise clássica da burocracia é a de Max Weber.³ Conforme Weber indica, a burocracia envolve uma divisão nítida de atividades integradas, as quais são consideradas como deveres inerentes ao cargo. Um sistema de controles e sanções diferenciados, é definido nos regulamentos. A designação dos encargos ocorre na base de qualificações técnicas que são determinadas através de procedimentos formalizados e impositivos (por exemplo, exames). Dentro da estrutura da autoridade hierarquicamente disposta, as atividades dos "peritos treinados e assalariados" são governadas por regras gerais, abstratas e claramente definidas, as quais evitam a necessidade de serem emitidas instruções específicas para cada caso particular. A generalidade das regras exige o constante uso da *categorização* mediante a qual os problemas e casos individuais são classificados à base de critérios designados, e são tratados em conformidade com os mesmos. O modelo puro do funcionário burocrático é aquele que foi, seja nomeado por um superior, ou por meio de uma competição impessoal (concurso ou exame). Em geral, o funcionário não é eleito. Atinge-se uma medida de flexibilidade na burocracia, elegendo-se os funcionários mais altos, os quais de forma resumida representam a vontade do eleitorado (por exemplo, um grupo de cidadãos ou um Conselho de Diretores). A eleição dos funcionários mais graduados é destinada a influenciar as finalidades da organização, mas os procedimentos técnicos para atingir essas finalidades são postos em execução pelo pessoal burocrático estável.⁴

A maior parte dos cargos burocráticos envolve a expectativa de emprego vitalício, na ausência de fatores de perturbação que possam diminuir o tamanho da organização. A burocracia leva ao máximo a segurança vocacional.⁵ A função da estabilidade no cargo, da aposentadoria,

2. H. D. Lasswell, *Politics* (Nova Iorque: McGraw-Hill, 1936), 120-121.

3. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (Tubinga: J. C. B. Mohr, 1922), Parte III, Cap. 6; 650-678. Um resumo do estudo de Weber encontra-se em Talcott Parsons, *The Structure of Social Action*, especialmente pág. 506 e segs. Uma descrição, que não é caricatura, do burocrata como tipo de personalidade, pode ser encontrada em C. Rabany, "Les types sociaux: le fonctionnaire", *Revue générale d'administration*, 1907, 88, 5-28.

4. Karl Mannheim, *Ideology and Utopia* (Nova Iorque: Harcourt, Brace, 1936), 18n, 105 e segs. *ideologia y utopia* (México: F. de C.E., 1941). Ver também Ramsay Muir, *Peers and Bureaucrats* (Londres: Constable, 1910), 12-13.

5. E. G. Cahen-Salvador sugere que o pessoal das burocracias é constituído, em grande parte, por indivíduos que colocam a segurança acima de tudo. Ver sua "La situation matérielle et morale des fonctionnaires", *Revue politique et parlementaire* (1926), 319.

dos aumentos de salário e das promoções regulamentadas é assegurar o desempenho devotado dos deveres do cargo, sem atenção a pressões estranhas.⁶ O principal mérito da burocracia é sua eficiência técnica, com grande apreço dado à previsão, velocidade, controle, perícia, continuidade, disciplina e ao rendimento satisfatório do dinheiro exigido dos contribuintes. A estrutura assim montada aproxima-se da completa eliminação das relações personalizadas e das considerações não racionais (hostilidade, ansiedade, envolvimento afetivos etc.)

Com a burocratização crescente, torna-se claro para todos que querem ver, que o homem é controlado em alto grau pelas suas relações sociais com os instrumentos de produção. Isto já não é apenas um axioma do marxismo, mas um fato inflexível a ser reconhecido por todos, inteiramente à parte das suas convicções ideológicas. A burocratização torna prontamente visível o que era anteriormente apagado e obscuro. Mais e mais pessoas descobrem que, para trabalhar, devem estar empregadas; que, para trabalhar, devem dispor de ferramentas e equipamento e que as ferramentas e o equipamento são cada vez mais disponíveis somente nas burocracias, públicas ou privadas. Conseqüentemente, é preciso que a gente seja empregada pelas burocracias a fim de ter acesso às ferramentas, a fim de trabalhar, a fim de viver. É neste sentido que a burocratização acarreta a separação dos indivíduos em relação aos instrumentos de produção, como acontece na empresa capitalística moderna, ou nas empresas estatais comunistas (do tipo comum nesta metade do século XX), assim como nos exércitos pós-feudais, a burocratização acarretava completa separação entre os soldados e os instrumentos de destruição. Tipicamente, o trabalhador já não possui o seus instrumentos, nem o soldado as suas armas. E neste sentido especial, mais e mais pessoas se tornam trabalhadoras, seja de macacão, de colarinho branco, ou de casaca. Assim se desenvolve, por exemplo, o novo tipo de trabalhador científico, quando o cientista é "separado" de seu equipamento técnico — afinal, o físico não é habitualmente dono de seu ciclotron. Para poder trabalhar em sua pesquisa, ele tem que estar empregado numa burocracia com recursos de laboratório.

A burocracia é administração que evita quase completamente a discussão pública de suas técnicas, embora possa ocorrer a discussão pública de suas diretrizes.⁷ Este segredo não é restrito à burocracia pública, nem privada; é considerado necessário para resguardar informações valiosas contra competidores econômicos privados ou grupos políticos estrangeiros e potencialmente hostis. E embora isto não seja assim geralmente denominado, a espionagem entre competidores é talvez tão comum, senão tão intrincadamente organizada, nos sistemas de empresas econômicas privadas, como nos sistemas de estados nacionais. Os indi-

6. H. J. Laski, "Bureaucracy", *Encyclopedia of the Social Sciences*. Este artigo representa mais o ponto de vista do cientista político do que o do sociólogo.

7. Weber, *op. cit.*, 671.

ces de custo, as listas de clientes os novos processos técnicos, planos de produção, tudo isto é tipicamente considerado como segredos essenciais das burocracias econômicas privadas, que poderiam ser revelados se as bases de tôdas as decisões e planos de ação tivessem que ser defendidos em público.

AS DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA

Nesses traços rápidos, as realizações e funções da organização burocrática são salientadas e as tensões e esforços internos de tais estruturas são quase inteiramente esquecidos. Contudo, a comunidade em geral costuma evidentemente salientar as imperfeições da burocracia, tal como se sugere pelo fato de êsse "horível hibridismo" a palavra burocrata ter-se tornado um epíteto, um *Schimpfwort* (uma palavra pejorativa).

O caminho para o estudo dos aspectos negativos da burocracia é proporcionado pela aplicação do conceito de Veblen, da "incapacidade treinada", pela noção de Dewey, de "psicose ocupacional", ou pela de Warnotte, de "deformação profissional". A incapacidade treinada se refere àquele estado de coisas em que as habilidades de alguém funcionam como inadequações, ou pontos cegos. As ações baseadas em treinamentos e habilidades que foram aplicados com bom resultado no passado, podem redundar em reações inapropriadas *para circunstâncias novas*. Uma flexibilidade inadequada na aplicação das habilidades num meio modificado, provocará desajustamentos mais ou menos graves.⁸ Assim, recorrendo ao exemplo do que acontece numa granja avícola, citado por Burke, as galinhas podem ser facilmente condicionadas a interpretar o som de uma campainha como sinal de distribuição de alimento. A mesma campainha pode ser usada mais tarde para reunir as aves a fim de serem abatidas. Em geral, o indivíduo adota medidas e atitudes que estão de acôrdo com o treinamento que recebeu no passado e, sob novas condições que não sejam reconhecidas como *significativamente* diferentes, a própria solidez dêsse treinamento pode conduzir à adoção de procedimentos inadequados. Recorrendo ainda a uma frase quase imitativa de Burke, "as pessoas podem ser despreparadas, por estarem preparadas com uma preparação inadequada"; sua preparação pode tornar-se uma incapacidade.

O conceito de Dewey, sôbre psicose ocupacional, apóia-se em observações muito semelhantes. Como resultado de suas rotinas diárias, as pessoas desenvolvem preferências especiais, antipatias, discriminações e ênfases.⁹ (O termo psicose é usado por Dewey a fim de indicar "um caráter pronunciado da mente"). Essas psicoses se desenvolvem pela pres-

8. Estudo perspicaz e aplicação dêstes conceitos se encontram em Kenneth Burke. *Permanence and Change* (Nova Iorque: New Republic, 1935), págs. 50 e segs.; Daniel Warnotte, "Bureaucratie et Fonctionnarisme", *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1937, 17, 245.

9. *Ibid.*, 58-59.

são que exerce sobre o indivíduo a organização especial de seu papel ocupacional.

Os conceitos de Veblen e de Dewey, se referem a uma ambivalência fundamental. Qualquer ação pode ser considerada em termos daquilo que ela atinge ou falha em atingir. "Um modo de ver é também um modo de não ver; o enfoque sobre o objeto A implica no desenfoco sobre o objeto B".¹⁰ Em seu estudo, Weber se interessa quase exclusivamente por aquilo que a estrutura burocrática atinge: precisão, confiança, eficiência. Esta mesma estrutura pode ser examinada de outra perspectiva proporcionada pela ambivalência. Quais são as limitações das organizações designadas a atingir esses objetivos?

Por razões que já temos citado, a estrutura burocrática exerce uma pressão constante sobre o funcionário, para que ele seja "metódico, prudente, disciplinado". Se a burocracia tem que funcionar com bons resultados, deve atingir alto grau de confiança em sua conduta e um grau incomum de conformidade com as normas de ação aprovadas. Daí decorre a importância fundamental da disciplina, que pode ser tão altamente desenvolvida numa burocracia religiosa ou econômica, como nas forças armadas. A disciplina só pode ser eficiente se os padrões ideais forem apoiados por fortes sentimentos da limitação da autoridade e da competência de cada um, e a metódica execução das atividades de rotina. A eficácia da estrutura social depende em última análise, em infundir nos participantes do grupo, atitudes e sentimentos apropriados. Como veremos, existem na burocracia dispositivos apropriados para inculcar e reforçar esses sentimentos.

No momento, basta observar que para garantir a disciplina (a necessária confiança da reação), esses sentimentos são freqüentemente mais intensos do que seria tecnicamente necessário. Há uma margem de segurança, por assim dizer, na pressão exercida por tais sentimentos sobre o burocrata, para conformá-lo às suas obrigações modeladas, que muito se parece com as tolerâncias de estimativa de precaução feitas por um engenheiro quando calcula os suportes de uma ponte. Esta própria ênfase conduz porém, a uma transferência dos sentimentos dos *alvos* da organização para os detalhes particulares de comportamento exigidos pelas regras. A obediência às regras, originalmente concebida como um meio, transforma-se num fim; então ocorre o processo familiar de *deslocamento dos objetivos*, pelo qual "um valor instrumental torna-se um valor terminal".¹¹ A disciplina, facilmente interpretada como conforma-

10. *Ibid.*, 70.

11. Este processo tem sido freqüentemente observado em vários contextos. A heterogenia dos fins de Wundt, é um exemplo característico; a *Paradoxie der Folgen* (Paradoxo da obediência) de Max Weber é outro. Ver também as observações de MacIver sobre a transformação da civilização em cultura e a observação de Lasswell de que "o animal humano se distingue por sua infinita capacidade de transformar os seus meios em fins". Ver Merton, "The unanticipated consequences of purposive social action", *American So-*

ção aos regulamentos, qualquer que seja a situação, é vista não como uma medida designada para finalidade específica, mas se transforma em valor imediato na organização de vida do burocrata. Esta ênfase, resultando do deslocamento dos objetivos originais, desenvolve-se em rigidez e numa inabilidade para se ajustar prontamente. Segue-se o formalismo e mesmo o ritualismo, com uma insistência indiscutida sobre a rigorosa adesão aos procedimentos formalizados.¹² Isto pode ser levado a tal ponto de exagêro que o interêsse precípua de conformidade com as regras interfere com a efetivação das finalidades da organização, caso em que temos o fenômeno familiar do tecnicismo ou formalismo do funcionário. Um caso extremo dêste processo de deslocação de objetivos é o "virtuoso" burocrático, que nunca esquece uma só das regras que limitam sua ação e por isso é incapaz de ajudar a muitos concidadãos que o procuram.¹³ Caso típico em que a estrita e literal obediência às regras produziu tal resultado, é a situação patética em que se viu envolvido Bernt Balchen, piloto do Almirante Byrd em seu vôo ao Pólo Sul.

De acôrdo com um regulamento do Departamento do Trabalho, Bernt Balchen, ... não pode receber seus papéis de naturalização. Balchen, nascido na Noruega, declarou sua intenção de naturalizar-se em 1927. Diz-se que êle não preencheu a condição de residência contínua nos Estados Unidos durante cinco anos. A viagem antártica de Byrd o tirou dêste país, embora estivesse num navio sob a bandeira norte-americana, enquanto fôsse um membro insubstituível da expedição ao pólo sul, região que os Estados Unidos reivindicava, devido à exploração e ocupação dela por norte-americanos, chamando-se esta região a Pequena América.

O escritório de naturalização explica que não pode adotar o critério de que a Pequena América seja território norte-americano. Isso seria intrometer-se em questões internacionais, nas quais não deve intervir. Tanto quanto diz respeito ao escritório, Balchen estava fora do país e tecnicamente não cumpriu com os requisitos da lei de naturalização.¹⁴

FONTES ESTRUTURAIS DE SUPERCONFORMIDADE

Tais inadequações de orientação, que envolvem a incapacidade treina-

ciological Review, 1936, 1, 894-904. Em termos dos mecanismos psicológicos envolvidos, êsse processo foi analisado mais completamente por Gordon W. Allport, em seu estudo do que êle denomina "a autonomia funcional de motivos". Allport emenda as primitivas formulações de Woodworth, Tolman e William Stern, chegando a uma definição do processo, do ponto de vista da motivação individual. Êle não considera aquelas fases da estrutura social que conduzem em direção à "transformação dos motivos". A formulação adotada neste trabalho é, assim, complementar à análise de Allport; uma, salientando os mecanismos psicológicos envolvidos, e outra considerando as constrações da estrutura social. A convergência da psicologia e da sociologia em direção a êste conceito central, sugere que o mesmo pode constituir uma das pontes conceptuais entre as duas disciplinas. Ver Gordon W. Allport, *Personality* (Nova Iorque: Henry Holt & Co., 1937), Cap. 7.

12. Ver E. C. Hughes, "Institutional office and the person", *American Journal of Sociology*, 1937, 43, 404-413; E. T. Hiller, "Social structure in relation to the person", *Social Forces*, 1937, 16, 34-4.

13. Mannheim, *Ideology and Utopia*, 106.

14. Citado do *Chicago Tribune* (24 de junho de 1931, p. 10) por Thurman Arnold, *The Symbols of Government* (New Haven: Yale University Press, 1935), 201-202. (Os grifos são nossos).

ca, derivam de fontes estruturais. O processo pode ser abreviadamente recapitulado. (1) Uma burocracia eficiente exige confiança de reação e estrita devoção aos regulamentos. (2) Tal devoção às regras conduz à sua transformação em absolutas; já não são concebidas como relativas a um conjunto de propósitos. (3) Isto interfere com a adaptação rápida, sob condições especiais não claramente visualizadas por aqueles que lançaram as regras gerais. (4) Assim, os mesmos elementos que favorecem à eficiência em geral, produzem ineficiência em casos específicos. Os indivíduos do grupo que não se divorciaram do significado que as regras têm para eles, raramente chegam a perceber a inadequação. Essas regras, com o correr do tempo, assumem caráter simbólico, em vez de serem estritamente utilitárias.

Até aqui temos tratado dos sentimentos inveterados que favorecem a disciplina rigorosa, simplesmente como dados, foram surgindo. Contudo, as características definidas da estrutura burocrática podem levar a tais sentimentos. A vida do funcionário burocrático é planejada para ele em termos de uma carreira hierarquizada, através dos dispositivos organizacionais de promoção por antigüidade, aumentos de salários, aposentadoria etc. sendo tudo isso destinado a proporcionar incentivos para a ação disciplinada, e a conformidade com os regulamentos oficiais.¹⁵ Espera-se do funcionário que ele adapte (e ele geralmente o faz) suas idéias, sentimentos e ações à expectativa desta carreira. *Porém estes mesmos dispositivos* que aumentam a probabilidade da conformação, também conduzem a uma superpreocupação com a estrita observância dos regulamentos, o que induz timidez, conservadorismo, e tecnicismo. O deslocamento dos sentimentos, dos fins para os meios, é alimentado pela tremenda significação simbólica dos meios (regras).

Outra característica da estrutura burocrática tende a produzir sensivelmente o mesmo resultado. Os funcionários têm o senso de um destino comum para todos quantos trabalham juntos. Compartilham os mesmos interesses, especialmente desde que há relativamente pouca competição, pois a maioria das promoções é por antigüidade. Diminui-se assim a competição intergruppal, e concebe-se que este arranjo seja positivamente funcional para a burocracia. Contudo, o *esprit de corps* e a organização social informal que se desenvolve tipicamente em tais situações, freqüentemente leva o pessoal a defender seus interesses arraigados, em vez de prestar ajuda ao público e aos funcionários eleitos, de mais alta categoria. Conforme disse o Presidente Lowell, se os burocratas acreditam que sua situação não é reconhecida de modo adequado por um alto funcionário eleito e recém-chegado, sonegam-lhe informações essenciais, conduzindo-o a erros pelos quais ele poderá ser responsabiliza-

15. Mannheim, *Mensch und Gesellschaft*, 32-33. Mannheim salienta a importância do "Lebensplan" e do "Amtskarriere" (Plano de vida e carreira de cargos). Ver os comentários de Hughes, op. cit., 413.

do. Ou se éle procura dominar de modo completo, e assim fere o sentimento de integridade pessoal dos burocratas, podem afluir à sua mesa tantos documentos, que não conseguirá sequer assiná-los, muito menos conhecer seu conteúdo.¹⁶ Isto ilustra a organização informal de defesa que tende a surgir sempre que haja uma aparente ameaça à integridade do grupo.¹⁷

Seria demasiado fácil, e parcialmente errôneo, atribuir tal resistência dos burocratas, simplesmente a interesses criados. Estes interesses se opõem a qualquer nova ordem que elimine ou, pelo menos, torne incerta sua vantagem diferencial derivada dos arranjos vigentes. Sem dúvida isto está ligado, em parte, à resistência burocrática às inovações, porém outro processo talvez seja mais significativo. Como temos visto, os funcionários burocratas se identificam afetivamente com seu modo de viver. Eles têm orgulho da profissão, que os leva a resistir à mudança nas rotinas estabelecidas; pelo menos, àquelas mudanças que sejam sentidas como impostas por pessoas estranhas ao grupo. Este ilógico orgulho da profissão é um tipo familiar, encontrado mesmo entre batedores de carteira, a julgar da obra de Sutherland, *O Ladrão Profissional*; estes, apesar do risco, se comprazem em dominar a proeza que lhes traz prestígio, de "bater um bolso esquerdo" (saquear o bolso esquerdo dianteiro das calças).

Num trabalho muito perspicaz, Hughes aplicou os conceitos de "secular" e "sagrado" a vários tipos de divisão de trabalho: a "santidade" de casta e as prerrogativas da *Ständ* (posição, situação), contrastam, agudamente com o crescente secularismo da diferenciação ocupacional em nossa sociedade.¹⁸ Contudo, como nosso estudo sugere, em vocações particulares e em tipos particulares de organização, o processo de santificação (visualizado como a contrapartida do processo de secularização). Isto quer dizer que através da formação de sentimento, da dependência emocional dos símbolos e dos status burocráticos, e de envolvimento emocional nas esferas de competência e autoridade, desenvolvem-se prerrogativas que abrangem atitudes de legitimidade moral, que se estabelecem como valores por direito próprio, e não são mais visualizadas como meros meios técnicos de despachar a administração. Pode-se observar uma tendência para certas normas burocráticas, originalmente introduzidas por razões técnicas, em se tornarem rigidificadas e sagradas, em-

16. A. L. Lowell, *The Government of England* (Nova Iorque, 1908) I, 189 e segs.

17. Uma instrutiva descrição do desenvolvimento de tal organização defensiva num grupo de trabalhadores, encontra-se em F. J. Roethlisberger e W. J. Dickson, *Management and the Worker* (Boston: Harvard School of Business Administration, 1934).

18. E. C. Hughes. "Personality types and the division of labor", *American Journal of Sociology*, 1928, 33, 754-763. Distinção muito parecida é traçada por Leopold Von Wiese e Howard Becker, *Systematic Sociology* (Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1932), 222-225 e outras passagens.

bora, conforme Durkheim diria, sejam *lâique en apparence*.¹⁹ Durkheim tocou neste processo geral em sua descrição de atitudes e valores que persistem na solidariedade orgânica de uma sociedade altamente diferenciada.

RELAÇÕES PRIMÁRIAS CONTRA RELAÇÕES SECUNDÁRIAS

Outra característica da estrutura burocrática, a ênfase sobre a despersonalização das relações, também desempenha sua parte na incapacidade treinada dos burocratas. O molde de personalidade do burocrata é formação em torno desta norma de impersonalidade. Tanto este fator, como a tendência categorizante, a qual se desenvolve do papel dominante das regras gerais e abstratas, tende a produzir conflito nos contactos do burocrata com o público ou interessados. Desde que os funcionários atenuam as relações pessoais e recorrem à categorização, as peculiaridades dos casos individuais são freqüentemente ignoradas. Mas o interessado que, de modo inteiramente compreensível, está convencido das características especiais de seu próprio problema, freqüentemente objeta a tal tratamento categórico. O comportamento estereotipado não é adaptado às exigências dos problemas individuais. O tratamento impessoal dos assuntos, que por vezes são de grande significação pessoal para o cidadão, origina a acusação de "arrogância" e "insolência" do burocrata. Assim, na Agência de Emprêgo de Greenwich, o trabalhador desempregado que trata de cobrar seu seguro-desemprego, ressentido-se daquilo que considera ser "a impersonalidade, e por vezes a aparente aspereza e mesmo dureza de tratamento pelos funcionários... Alguns se queixam da atitude superior que tomam os funcionários".²⁰

Outra fonte de conflito com o público deriva da estrutura burocrática. O burocrata, em parte sem considerar sua posição *dentro* da hierarquia, age como representante do poder e do prestígio de toda a estru-

19. Hughes reconhece uma fase deste processo de santificação quando escreve que o treino profissional "conduz com êle, como subproduto, a assimilação do candidato a um conjunto de atitudes e contrôles profissionais, uma consciência e solidariedade profissional. A profissão reivindica e almeja a tornar-se uma unidade moral". Hughes, op. cit., 762. (Os grifos são nossos). A este respeito, o conceito de Sumner, de pathos como o halo de sentimento que protege um valor social dos ataques da crítica, é particularmente relevante, na medida em que proporciona uma pista para conhecimento do mecanismo envolvido no processo da santificação. Ver seu *Folkways*, 180-81.
20. "Eles tratam a gente como se fôssemos lixo. Vi outro dia um marítimo desempregado pegar um desses tipos pelo colarinho, por cima do balcão, e sacudi-lo enérgicamente. Nós todos sentíamos vontade de dar vivas. Claro que êle perdeu seu benefício por isso... Mas o funcionário merecia isto pelo seu modo insolente". (E. W. Bakke, *The Unemployed Man*, 79-80). Note-se que a atitude de superioridade era imputada pelo marinho desempregado que estava numa situação de tensão devido à sua perda de status e auto-estima, numa sociedade em que ainda predomina a idéia de que um "homem capaz" sempre pode encontrar um serviço. Que a imputação de arrogância deriva grandemente do estado de espírito do cliente, se vê da observação do próprio Bakke, de que "os funcionários estavam apressados, e não tinham tempo para genti-

tura. Em seu papel oficial, está revestido de autoridade bem definida. Isto conduz freqüentemente a uma atitude dominante, na realidade ou na aparência, a qual somente pode ser exagerada por uma discrepância entre sua posição dentro da hierarquia e sua posição em relação ao público.²¹ Os protestos e recursos a outros funcionários, por parte do interessado, freqüentemente não dão resultado ou são obstaculizados pelo já mencionado *esprit de corps* que une os funcionários num subgrupo mais ou menos solidário. Esta fonte de conflito *pode* ser diminuída nas empresas privadas, onde o cliente pode fazer um protesto eficaz, transferindo seu negócio a outra organização dentro do sistema competitivo. Porém, dentro da natureza monopolística da administração pública, tal alternativa é impossível. Além disso, neste caso, a tensão é aumentada porque há uma discrepância entre a teoria e a realidade: assevera-se que os funcionários públicos são "servidores do povo", mas de fato são freqüentemente superiores em vez de subordinados e o alívio da tensão raramente pode ser proporcionado pela procura de outras repartições para se obter o serviço necessário.²² Esta tensão é atribuível em parte à confusão dos status do burocrata e do cidadão que procura uma repartição pública; este último pode considerar-se socialmente superior ao funcionário que no momento está dominando.²³

lezas, mas havia pouco sinal de aspereza ou sentimento de superioridade em seu tratamento dos homens". Na medida em que haja base para a imputação de comportamento arrogante dos burocratas, isto pode ser explicado possivelmente pelos seguintes conceitos justapostos. "Auch der moderne, sei es öffentliche, sei es private, Beamte erstrebt immer und genießt meist den Beherrschten gegenüber eine spezifisch gehobene, ständische soziale Schätzung". (Weber, *op cit.*, 652). "Nas pessoas em quem a ânsia de prestígio é mais saliente, a hostilidade usualmente toma forma de um desejo de humilhar os demais". K. Horney, *The Neurotic Personality of Our Time*, 178-179.

21. Com relação a isto, observa-se a relevância dos comentários de Koffka sobre certos aspectos da "ordem das bicadas" entre as aves. "Se compararmos o comportamento da ave que está no alto da lista de bicar, a déspota, com aquela que está muito mais baixo, a segunda ou terceira antes da última, então se observa que estas são muito mais cruéis para as poucas que lhe estão baixo, do que a primeira, no tratamento de todos os membros do grupo. Tão logo se tira do grupo todas as que estão acima da penúltima, o comportamento desta torna-se mais manso e pode mesmo tornar-se amistoso... Não é difícil encontrar-se analogias com este comportamento nas sociedades humanas, e, portanto, um aspecto desse comportamento deve ser primordialmente o efeito de agrupamentos sociais, e não de características individuais". K. Koffka, *Principles of Gestalt Psychology* (Nova Iorque: Harcourt, Brace, 1935), 608-609.
22. Neste ponto, a máquina política se torna amálgama funcionalmente significativa. Como Steffens e outros têm mostrado, as relações altamente personalizadas e a ab-rogação das regras formais (formalidades de rotina) pela máquina, freqüentemente satisfazem as necessidades dos "clientes" individuais de modo mais completo que o mecanismo formalizado da burocracia governamental. Ver a respeito um rápido enunciado, no Capítulo I.
23. Conforme um dos desempregados disse acerca dos funcionários da Agência de Emprego de Greenwich: "E os malditos sujeitos não teriam seus empregos se não fôsse por nós, homens sem emprego. É o que me dá nos nervos quando os vejo de nariz para cima", Bakke, *op. cit.* 80. Ver também H. D. Lasswell e G. Almond, "Aggressive behavior by clients towards public relief administrators", *American Political Science Review*, 1934, 28, 643-655.

Assim, com respeito às relações entre os funcionários e o público, uma fonte estrutural de conflito é a pressão dos regulamentos que exigem tratamento formal e impessoal, ao passo que o cidadão deseja consideração individual e personalizada. O conflito pode então ser encarado como derivando da introdução de atitudes e relações não apropriadas. O conflito *dentro* da estrutura burocrática surge da situação oposta, a saber, quando as relações personalizadas substituem as relações impessoais estruturalmente exigidas. Este tipo de conflito pode ser caracterizado como segue.

Temos visto que a burocracia é organizada como um grupo secundário e formal. As reações normais implícitas nesta rede organizada de expectativas sociais são apoiadas pelas atitudes afetivas dos membros do grupo. Desde que o grupo é orientado em direção às normas secundárias da impersonalidade, qualquer falha em conformar-se com tais normas despertará o antagonismo daqueles que se identificaram com a legitimidade das regras. É por isso que a substituição do tratamento impessoal pelo pessoal, dentro da estrutura, sofre desaprovação geral e é caracterizada por tais epítetos como corrupção, favoritismo, nepotismo, bajulação etc. Estes epítetos constituem claras manifestações de sentimentos ofendidos.²⁴ A função de tal ressentimento virtualmente automático pode ser claramente vista em termos dos requisitos da estrutura burocrática.

A burocracia é uma estrutura secundária de grupo, destinada a levar para a frente certas atividades que não podem ser satisfatoriamente desempenhadas sobre a base dos critérios do grupo primário.²⁵ Daí resulta que o comportamento que ocorre contra estas normas formalizadas, torna-se objeto de desaprovação emocionalizada. Esta constitui uma defesa funcionalmente significativa, estabelecida contra as tendências que põem em perigo a realização das atividades socialmente necessárias. Certamente, essas reações não são práticas racionalmente determinadas, explicitamente designadas para o preenchimento dessa função. Ao contrário, visualizado em termos da interpretação individual da situação, tal ressentimento é simplesmente uma reação imediata, opondo-se à "desonestidade" daqueles que violam as regras do jogo. Contudo, e não obstante esta trama subjetiva de referência, tais reações servem

24. A significação diagnóstica de índices lingüísticos tais como os epítetos mal tem sido explorada pelos sociólogos. Sumner observa, de maneira apropriada, que os epítetos representam "críticas sumárias" e definições de situações sociais. Dollard nota também que os "epítetos freqüentemente definem os assuntos em disputa numa sociedade", e Sapir tem salientado corretamente a importância do contexto de situações ao avaliar a significação dos epítetos. De igual relevância é a observação de Linton de que "nas histórias de casos, o modo pelo qual a comunidade se sentiu a respeito de um episódio particular é mais importante para o nosso estudo, do que o comportamento em si mesmo..." Um estudo sociológico dos "vocabulários de encômio e apróbrio" conduziria a valiosas descobertas.

25. Cf. Ellsworth Faris, *The Nature of Human Nature* (Nova Iorque: McGraw-Hill, 1937), 41 e segs.

à função latente de manter os elementos estruturais da burocracia, reafirmando a necessidade de relações secundárias formalizadas, e contribuindo a evitar a desintegração da estrutura burocrática, que ocorreria se as relações impessoais fôssem suplantadas pelas relações personalizadas. Esse tipo de conflito pode ser genericamente descrito como a intrusão de atitudes do grupo primário quando as atitudes do grupo secundário são institucionalmente exigidas, assim como o conflito entre o burocrata e o público deriva freqüentemente da interação em termos impessoais, quando o tratamento pessoal é exigido pelo indivíduo.²⁶

PROBLEMAS PARA PESQUISA

A tendência à crescente burocratização da sociedade ocidental, já de há muito prevista por Weber, não é o único motivo para que os sociólogos voltem sua atenção para este campo. Os estudos empíricos da integração da burocracia com a personalidade devem aumentar especialmente nossa compreensão da estrutura social. Grande número de problemas específicos chamam nossa atenção. Até que ponto os tipos particulares de personalidade são selecionados e modificados pelas várias burocracias (empresas privadas, serviço público, a máquina política quase legal, as ordens religiosas)? Na medida em que a ascendência e a submissão são consideradas como traços de personalidade, apesar de sua variabilidade em diferentes situações de estímulo, será que as burocracias selecionam personalidades de tendência particularmente submissas ou ascendentes? E desde que vários estudos demonstraram que tais traços podem ser modificados, a participação em cargos burocráticos tende a aumentar as tendências de ascendência? Os vários sistemas de recrutamento (por exemplo, patrocínio, competição aberta envolvendo conhecimento especializado ou capacidade mental geral, ou experiência prática) selecionam diferentes tipos de personalidade?²⁷ A promoção por critérios de antigüidade diminui as ansiedades de fundo competitivo e

26. A desaprovação da comunidade a muitas formas de comportamento pode ser analisada em termos de um ou outro de tais moldes de substituição de tipos de relações culturalmente inapropriadas. Assim, a prostituição constitui um caso típico em que o coito, uma forma de intimidade que é institucionalmente definida como símbolo da "mais sagrada" relação do grupo primário, é colocado dentro de um contexto contratual, simbolizado pela troca daquele mais impessoal de todos os símbolos, o dinheiro. Ver Kingsley Davis, "The sociology of prostitution", *American Sociological Review*, 1937, 2, 744-755.

27. Entre os recentes estudos sobre o recrutamento para a burocracia, destacam-se os seguintes: Reinhard Bendix, *Higher Civil Servants in American Society* (Boulder: University of Colorado Press, 1949); Dwaine Marwick, *Career Perspectives in a Bureaucratic Setting* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1954); R. K. Kelsall, *Higher Civil Servants in Britain* (Londres: Routledge e Kegan Paul, 1955); W. L. Warner e J. C. Abegglen, *Occupational Mobility in American Business and Industry* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1955).

aumenta a eficiência administrativa? Um exame detalhado dos mecanismos que embebem de afeto os códigos burocráticos, seria instrutivo, tanto sociológica como psicológicamente. Será que o anonimato das decisões do serviço público tende a restringir a área dos símbolos de prestígio a um círculo íntimo estreitamente definido? As diferenças de associação (com outros círculos) tendem a evidenciar-se de modo especial entre os burocratas?

O âmbito das perguntas teoricamente significativas e praticamente importantes parece estar limitado apenas pela acessibilidade aos dados concretos. Os estudos das burocracias religiosas, educacionais, militares, econômicas e políticas, tratando da interdependência da organização social e da formação da personalidade, constituiriam um caminho para pesquisas proveitosas. Nessa direção, a análise funcional das estruturas concretas ainda poderá edificar uma Casa de Salomão para os sociólogos.