

Parte I - Análise sócio-organizacional e problemática da burocracia

Organização burocrática e controle social

Ivone Freire Costa

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

COSTA, IF. Organização burocrática e controle social. In: *Polícia e sociedade: gestão de segurança pública violência e controle social* [online]. Salvador: EDUFBA, 2005, pp. 65-84. ISBN 978-85-232-1219-3. Available from SciELO Books
<<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Organização Burocrática e Controle Social

*Os temas da ordem social,
da desigualdade, do poder,
e da organização social estão esboçados
muito antes de haver sociologia;
os sociólogos constroem as suas
disciplinas num permanente diálogo com
o passado e com os autores mais
representativos desse passado.*

Ferreira

A problemática da organização burocrática na atualidade é compreendida como estrutura e forma de pensar, materializada no controle social, particularmente sob condições de insegurança e desigualdade entre diferentes e múltiplos poderes sociais.

Os modelos alternativos de busca de flexibilidade, em substituição ao burocrático, vêm-se defrontando com dificuldades e insuficiências nas suas abordagens, uma vez que o problema da rigidez burocrática continua sendo um campo de incerteza e dilema, ainda dependentes de condições sociais não resolvidas. As organizações prosseguem apresentando certas características típicas do modelo weberiano, que as definiu como um poder legal-formal, diferentemente do tradicional e do carismático, instalando-se, no percurso do século XX e na atualidade, grandes inquietações, pela problemática da sua deterioração e da necessidade social dos serviços a serem por elas prestados, especialmente os governamentais.

Essa problemática visualizada, com maior ênfase na década de 70, por diversos teóricos, foi tratada de forma radical por Warren Bennis (1973), prevendo que o mundo veria nos próximos 25 a 50 anos, portanto entre 1998 e 2023, o fim da organização burocrática. Ao contrário de suas previsões, este fato ainda não se constatou, podendo-se até afirmar, frente às evidências atuais, a tendência para a sua permanência, como forma de expressão de controle de poderes, em espaços sociais racionalmente estruturados.

Essa tendência sugere como resultado de insegurança social e do apelo de proteção dos indivíduos, os quais, quanto mais desarmados se encontram, tanto mais o fenômeno burocrático aparece como uma forma de controle pelo Estado, da sociedade, das organizações e dos indivíduos.

Optamos por tratar tais questões pelo caminho do controle, visto sob a lógica de diferentes poderes, em situação de ambigüidades e paradoxos, à luz do pensamento weberiano, matriz histórica do pensar burocrático; e também das abordagens desse fenômeno, na perspectiva do conhecimento sócio-organizacional, através das idéias de diferentes pesquisadores, para subsidiar a compreensão do papel da polícia na segurança pública, bem como as suas possibilidades de mudança.

Burocracia, Organização e Poder

Embora seja aparentemente simples a constatação da força burocrática, observa-se que esse fenômeno tem escapado a toda tentativa de definição. É que, quando se fala em burocracia, fala-se na verdade de vários fenômenos associados. Ora se está referindo-se à classe dominante; ora à camada social de altos funcionários públicos e administradores de empresa comuns em países capitalistas, e ora se alude a um tipo de organização – a organização burocrática – onde a divisão do trabalho é metódica e disciplinadamente conduzida para os fins perseguidos, ou, ainda, para um modo de pensar ou de viver.

No sentido popular, a burocracia é entendida como papelada, número exagerado de tramitações, apego excessivo aos regulamentos, morosidade, enfim, ineficiência. A bem da verdade, incorporou-se ao termo burocracia aquelas expressões negativas, estudadas por Merton¹, como disfunções burocráticas e, posteriormente também, por Crozier, como funções latentes desse sistema.

Etimologicamente, a palavra burocracia origina-se do latim vulgar *bura* – *pano grosseiro de lã*. O primeiro sentido atribuído ao termo, já no século IV, e a seu derivado *bureau*, nos séculos XII ao XV, segundo Lakatos (1977, p.53), referia-se à própria mesa de escrever e ao lugar onde ela se encontra. A seguir, sucessivas significações foram desen-

volvidas: “local de trabalho de quem desenvolve qualquer atividade profissional sobre mesas, pessoas que exercem tal função [...]” No século XVIII, significou a influência crescente dos escritórios (e da administração) na atividade das pessoas. Foi, no entanto, o economista francês Jean-Clau-de Marie Vincent (1712-1759), o formulador do hibridismo *bureaucratie*, ao juntar ao termo *bureau* o radical *kratia* (poder, autoridade, lei), do grego *krátos* (força, domínio, poderio). Em português, o termo se firmou como burocracia e burocrático.

Na acepção marxista, a burocracia foi estudada como forma de dominação estatal na antiga Mesopotâmia, China, Índia, Império Inca, Antigo Egito e Rússia. Assim, para Marx, a burocracia emerge como mediação entre os interesses particulares e gerais, em função do modo de produção asiático, para explorar as obras hidráulicas de irrigação do solo. Para tanto, a burocracia vai coordenar os esforços da sociedade de então e, posteriormente, vai explorar as comunidades subordinadas a ela, através da apropriação da terra pelo Estado (estatização da terra) e, inclusive, da posse do excedente econômico. O modo de produção asiático caracterizou-se pela intervenção do Estado na economia, tendo como base a burocracia, seja no âmbito estatal, seja no âmbito das corporações privadas. A burocracia mantinha sob sua tutela as classes comerciante e camponesa, assim como toda a aristocracia territorial, porquanto dependiam dela para manter as obras hidráulicas e a nomeação para a administração pública² (1971).

O desenvolvimento desse mecanismo, como forma dominante de estruturação de atividades sociais, acompanha o desenvolvimento industrial capitalista, a partir de dois principais tipos de organização: a empresarial e a estatal.

Quanto mais as empresas e o Estado se organizavam, melhor suas relações se ajustavam; quanto mais o trabalho era racionalizado e sistematizado através de organização, maior era o desenvolvimento [...] O Estado, como um poder burocrático organizado e, a um tempo, burocracia civil e militar, e dispondo do monopólio da violência, isto é, em poderes de legislar e tributar, exerce estas atividades, através de aparelhos repressivos ideológicos e econômicos. (MOTA, 1988, p.56)

É preciso ter sempre em mente que Weber definiu 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, e sim em um tipo particular, que é a dominação. A dominação caracteriza-se como um estado de coisas em que o governante – ou seja, a pessoa que impõe seu arbítrio sobre os demais – acredita ter o direito de exercer o poder. Já o governado, vai considerar sua obrigação obedecer às ordens do governante. Na dominação, que é uma das categorias de autoridade estabelecida, existem princípios e crenças que tornam legítimo aos olhos do governante e dos governados o exercício do poder. É essa legitimidade acaba por conferir estabilidade à dominação. Esse aparato administrativo que corresponde à dominação legal dá-se o nome de burocracia ou organizações burocráticas (1963).

Delineamento e complexidade da Organização Burocrática

Por ter absorvido a crítica marxista da democracia burguesa, Weber afastou-se do conservantismo e do monarquismo. Acreditava que a democracia constitucional era a única solução para os problemas internos e externos da Alemanha de seu tempo. Nessa perspectiva, a abordagem weberiana da estrutura política aproxima-se da abordagem marxista das estruturas econômicas. Enquanto Marx relaciona os vários fatores sociais e políticos aos meios de produção, Weber, em questões políticas, encara o controle sobre as armas e sobre os meios de administração. Essa preocupação com o controle dos meios materiais de poder político é tão fundamental para a compreensão dos tipos de estrutura política, quanto a preocupação com os meios de produção; e, no caso de Marx, é importante também para a compreensão das estruturas econômicas.

Para Weber, as burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder racional-legal, e não no poder patriarcal, patrimonial ou carismático. A burocracia é, para ele, um tipo de poder legal-formal, fundado na racionalidade em relação aos fins.

Cumprido, portanto, caracterizar a forma de organização a que corresponderia este tipo de poder, na acepção original weberiana, a fim de se obter um quadro de referência da análise que se quer empreender.

O aparato administrativo em que se assentaria a racionalidade burocrática, na acepção weberiana, poderia ser traduzido sinteticamente através de três características básicas: formalização, impessoalidade e direção por administradores profissionais, segundo Motta e Bresser Pereira (1988, p.66). Para conseguir eficiência, a burocracia precisa especificar antecipadamente e nos mínimos detalhes esses elementos, indicando com isso como a ação deveria ser realizada. Detalhadamente, tais características estão indicadas como: caráter legal das normas e regulamentos e das comunicações; caráter racional da divisão do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia de autoridade; rotinas e procedimentos standardizados; competência técnica e meritocracia; especialização da administração que é separada da propriedade; profissionalização dos participantes; e completa previsibilidade do funcionamento.

O formalismo da burocracia se expressa no fato da autoridade derivar de um sistema de normas racionais escritas e exaustivas. Essas normas definem com precisão as relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades a serem executadas de forma sistemática, tendo em vista os fins pretendidos. A administração é formalmente planejada, organizada, e sua execução se realiza através de documentos escritos. Em síntese, o formalismo exprime-se na autoridade que deriva de normas racionais-legais. Tais normas são validadas por este critério, o que confere à pessoa investida da autoridade o poder de coação sobre os subordinados, colocando à sua disposição meios coercitivos capazes de impor disciplina. A autoridade é baseada no direito, isto é, num sistema de normas, cuja obediência pode ser imposta pela coação.

O poder do administrador burocrático está definido pelas funções que ele exerce num sistema firmemente organizado de mando e subordinação, mediante supervisão dos inferiores pelos superiores. A organização assume, assim, uma forma piramidal.

Ora, em uma burocracia plenamente desenvolvida, afirma Weber que a hierarquia de funções é monocrática, ou seja, existe apenas

um chefe para cada subordinado, ao invés de comissões várias. Segundo ele, isto levaria a uma maior rapidez nas decisões.

Já em relação à impessoalidade, a divisão do trabalho é realizada em termos de cargos abstratamente definidos, e não de pessoas. Dessa forma, a autoridade e a responsabilidade pertencem ao cargo, independentemente da pessoa que o ocupe. É a norma que cria o cargo e que define suas atribuições. A obediência está em relação a uma norma impessoal dentro da competência limitada, racional e objetiva do referido preceito. Assim, a impessoalidade administrativa procura cobrir todas as áreas da organização, prever todas as ocorrências e enquadrá-las dentro do comportamento definido.

O modelo de organização burocrático baseia-se, portanto, na hierarquia e na impessoalidade, encontrando, no início do século XX, um campo fértil ao seu desenvolvimento, por sua condição de resposta ao controle e à modernização dos processos de trabalho que o capitalismo impunha àquela época.

A partir desse conhecimento, o fenômeno burocrático aparece em duas grandes linhas completamente opostas. Uma das linhas trata dos problemas científicos da sociologia e da ciência política moderna; e outra, de um problema que continua se apresentando como uma zona de incerteza e um dos mitos ideológicos (CROZIER, 1981, p.88).

Outro aspecto dessa problemática é a visão catastrófica da evolução das burocracias, vista pela contradição entre este modelo de organização e os valores democráticos. Com a refutação do argumento, Merton, Gouldner e Selznick conseguiram escapar inicialmente a essa contradição, nos limites da visão funcionalista. Investigando as relações entre a eficiência organizacional e a robotização dos indivíduos, eles sugeriram que as características rotineiras e opressivas da burocracia eram devidas à resistência do ser humano ao modelo mecanicista que lhe é imposto, constituindo ademais, uma espécie de *círculo vicioso*, já que tal resistência acaba finalmente por reforçar a influência do esquema que a provocou.

Verificaremos mais de perto as análises desses três especialistas – Merton, Gouldner e Selznick – em relação aos seus estudos sobre as conseqüências previstas (ou desejadas) da burocracia que conduzem à máxima eficiência, inclusive as imprevistas, quer di-

zer, aquelas que levam à ineficácia. A essas conseqüências imprevistas, Merton deu o nome de disfunções da burocracia, salientando a insuficiência de estudos científicos sobre as tensões internas em tais estruturas. Ressaltou também que não existe uma organização plenamente racional e que o formalismo não tem a profundidade descrita por Weber.

A partir daí, pode-se dizer que cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático, explicado por Weber. Isto é, cada disfunção constitui uma conseqüência não prevista pelo modelo weberiano. Por exemplo: internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos; excesso de formalismo e de papelório; resistência à mudança; despersonalização do relacionamento; categorização como base do processo decisório; super-conformidade às rotinas e procedimentos; exibição de sinais de autoridade; dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Por outro lado, observou-se que a análise de Merton quanto à resistência a mudança, dá a entender que o funcionário não a interpreta devidamente, o que pode caracterizar um grande perigo à sua segurança e tranqüilidade. Em vista disso, a mudança torna-se indesejável para ele. Assim, na medida do possível, ele passa a resistir a qualquer tipo de alteração que se pretenda implantar na burocracia, podendo advir daí um comportamento passivo ou agressivo.

As normas que constituem os meios, por sua vez, transformam-se em fins, da mesma forma que as necessidades de documentos e de formalizar as comunicações vão conduzir ao excesso de documentos, ou melhor, ao papelório. A impessoalidade, outrossim, leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização. Com isso, os funcionários passam a conhecer os colegas não pelo nome de batismo, mas pelo título do cargo que ocupam. Além do mais, quem decide em qualquer situação é aquele que ocupa a mais elevada categoria hierárquica, independentemente de seu conhecimento sobre assunto.

As regras e rotinas afastando-se do conjunto de objetivos que as originaram, passam a serem absolutas. Quer dizer, tornam-se um fim em si mesmas. Com o tempo, as regras e as rotinas, reve-

lam-se sagradas para o funcionário. Isto induz à perda de sua iniciativa, de sua criatividade e de sua inovação, produzindo rigidez no seu comportamento. A ênfase na hierarquia de autoridade leva o sistema a indicar visivelmente todos aqueles que detêm o poder. Desse modo, são utilizados símbolos, como, dentre outros, uniforme, localização da sala e tipo de mesa.

Nessas condições, o funcionário fica completamente voltado para dentro da organização, para suas normas e regulamentos internos, para suas rotinas e procedimentos, enfim, para seu superior hierárquico que avalia o seu desempenho. Sua atuação interiorizada geralmente o leva a criar conflitos com os clientes da organização. Com as pressões do público, que pretende soluções personalizadas, o funcionário passa a percebê-las como ameaças a sua própria segurança. Daí a tendência à defesa contra pressões externas à burocracia e às dificuldades de atendimento às demandas sociais.

Conclui-se que tais disfunções, ou conseqüências imprevistas decorrem do fato de a burocracia não levar em conta a chamada organização informal, e as diferenças individuais entre as pessoas, privilegiando o controle que norteia toda a atividade organizacional. Desse modo, propõe Merton um modelo alternativo que enfatize o controle e a previsibilidade dos comportamentos.

Alguns autores têm seguido o caminho aberto por Merton, a exemplo de Selznick. Muito depois, já na década de 70, Katz e Kahn, analisando a problemática das organizações burocráticas, reafirmam as conclusões de Merton, reforçando a rigidez como redutora da eficácia organizacional, decorrente da resistência às pressões³.

O estudo de Selznick (1947) volta-se para a necessidade da flexibilidade da burocracia, no sentido de seu ajustamento às exigências externas dos clientes e das internas dos participantes, ao propor uma nova abordagem da sociologia da burocracia, especificamente do modelo burocrático, diferente do weberiano. Da mesma forma que Merton (1966), ele demonstra que as disfunções provêm de problemas ligados à organização informal. Argumenta ainda que a burocracia não é rígida nem estática, mas adaptativa e dinâmica, interagindo intensamente com o ambiente externo e se adaptando a ele. Uma das revelações importantes de Selznick foi a de que a

rigidez burocrática se manifesta tanto na lógica da descentralização quanto na da centralização. Isso foi constatado durante as suas pesquisas na T.V.A – organização que seguia à época o modelo democrático. Contudo, ele visou a soluções práticas frente às dificuldades encontradas, não avançando, em relação às fontes das dificuldades do modelo em estudo, o que equivale, mais uma vez, a reafirmar o quadro weberiano.

Outra abordagem da organização burocrática foi desenvolvida por Blau e Scott. Simplificada com a utilização de tipologias organizacionais, tal abordagem se baseava no beneficiário principal da organização. Os benefícios angariados pela parte principal da organização vão se constituir na sua razão de ser. Para ele existem quatro categorias de participantes: os membros da organização; os proprietários ou dirigentes; os clientes; e o público em geral.

A essas categorias corresponderiam, respectivamente, os seguintes tipos de organização: associação de benefícios mútuos; organizações de interesses comerciais; organizações de serviços; e organizações de Estado.

Essa tipologia enfatiza a força de poder e a influência do beneficiário sobre as organizações, a ponto de condicionar a sua estrutura e seus objetivos (Blau & Scott,1970).

O Fenômeno Burocrático na Dinâmica do Poder

Segundo Crozier, a principal debilidade das teorias sociológicas da burocracia reside no fato de elas procurarem explicar o desenvolvimento e a persistência dos processos burocráticos, sem levar em consideração os problemas de governo, termo este empregado por analogia ao vocábulo da ciência política (1970).

Ao analisar o fenômeno burocrático, considera que os fenômenos do poder acompanham necessariamente todos os processos de integração social, admitindo, já no limite, não haver integração ou sociedade possível sem poder. O poder é um campo de incertezas das ciências sociais, difícil de se esclarecer. Por muito tempo, a sociologia e a ciência política recuaram, para mais

uma vez perceberem que nenhuma relação concreta entre indivíduos ou grupos humanos poderia jamais ser despojada de sua dimensão de poder.

Conforme a análise desenvolvida por Crozier (1970, p.20), certos progressos ocorreram nesse caminho, a exemplo não só da teoria das decisões⁴, como também dos conhecimentos empíricos e experimentais da sociologia das organizações. Os problemas do poder, segundo ele, manifestam-se, particularmente, sob três diferentes aspectos: *aspecto moral, aspecto lógico e aspecto metodológico*, a saber:

- Aspecto moral indica que se acumularam tabus, como o da dominação e da dependência, considerados como categorias morais e não como fatos;
- Aspecto lógico aponta para os fenômenos de poder que exigem ao mesmo tempo uma análise racional clássica, de ordem instrumental e uma análise oposta, de ordem afetiva. O poder só se concebe na perspectiva de um objetivo, o que significa que o jogo do poder, de certa forma, obedece sempre às regras de uma racionalidade fundada sobre a eficácia. No entanto, ele introduz ao mesmo tempo certos fenômenos afetivos poderosos. Com isso, o jogo do poder encontra-se igualmente condicionado pelas possíveis reações afetivas dos indivíduos que se comprometem e que por ele não deixarão de ser afetados;
- Quanto ao aspecto metodológico, toda relação de poder é condicionada por uma série de restrições estruturais, que condicionam as regras do jogo, inclusive não se podendo modificar sem que haja uma repercussão sobre o conjunto do qual faz parte. Portanto, do ponto de vista estrutural, argumenta que nenhuma relação de poder pode ser dissociada dos conjuntos institucionais nos quais ela se desenvolve, admitindo que, dessa forma, não pode haver campo neutro.

Diante desses obstáculos, ainda consoante esse autor, os sociólogos e cientistas políticos tenderam a se refugiar na descrição e a fracionar suas análises do tipo do poder, em função de métodos de exercício utilizados por eles como coerção, disposição de recom-

pensas, ou, então, pelos mecanismos de identificação do poder do especialista e de poder legítimo. Tais abordagens, contudo, não permitiram a compreensão de como se operam as arbitragens entre os diferentes tipos de poder.

Ao declarar que poderes vindo de fontes diferentes não têm medida comum e não podem ser comparados, tornou-se impossível compreender e prever de que forma, na realidade, esses poderes diferentes se compõem e se equilibram entre si. Os múltiplos poderes exercidos sobre as mesmas pessoas são, evidentemente, de natureza diferente e é importante não confundí-los. Dessa forma, Crozier propõe uma análise estratégica do poder, que permite medir as forças em questão, e descobrir as leis de sua negociação e de sua composição.

Assim, considera os fenômenos do poder não mais sob o ângulo único de um detentor, mas enquanto relações entre indivíduos ou entre grupos e, no limite, como processos que atingem, com seus objetivos e suas regras de jogo, a organização da qual participam os diversos protagonistas.

A dinâmica de uma negociação de poder é como o resultado de um jogo onde limites e restrições constituem passagens obrigatórias, bem como ocasiões de manipulação para os protagonistas, tendendo a determinar, finalmente, sua estratégia, inseridos no conjunto da organização de que fazem parte. Os objetivos formais e informais, fixados pela organização e aceitos pelos participantes, assim como, as regras do jogo que lhes são impostas, ou que eles se impuseram, vão constituir seus próprios limites. Conforme, ainda, a análise desenvolvida observa-se que objetivos e regras não agem diretamente, pois limitam a liberdade de ação dos jogadores e tendem a distinguir setores nos quais ou a ação é completamente previsível, ou outros, onde domina a incerteza. Do ponto de vista de Crozier, o poder de um jogador depende do controle que ele pode exercer sobre uma fonte de incerteza. Isso afeta seu comportamento no quadro das regras do jogo impostas pela organização, o que vai distanciá-lo dos teoremas mecanicistas sobre o uso do poder, teoremas esses que são expressos na demonstração do poder que se adquire.

O Paradoxo da Arquitetura Burocrática e a Insegurança Social

Independentemente do esgotamento de formas tradicionais de produção de riquezas através do trabalho, este é, ainda, o meio utilizado pelo homem, com o qual ele modifica o meio ambiente natural, transformando-o, de modo a satisfazer as suas necessidades. Conforme explicita Braverman (1996, p.36), o que distingue o trabalho humano do animal não é a eficiência do fazer em si, mas a capacidade que o homem tem de realizar este trabalho de forma consciente e proposital. Ou seja, a espécie humana é singular, na medida em que somente ela é capaz de utilizar a inteligência para realizar o trabalho como atividade proposital. Ela idealiza os resultados do seu trabalho antes de sua realização.

A história do trabalho humano é a história da administração e da burocracia. A administração e as formas burocráticas de controle do trabalho sempre existiram na história da humanidade; contudo, o problema do poder e do controle sempre se constituiu num dilema difícil para o conhecimento científico, particularmente para a sociologia e para os estudos organizacionais. Em se tratando da produtividade do trabalho humano, no início do século XX, vai ocorrer um conhecimento sistematizado do trabalho assalariado, através das organizações capitalistas então emergentes.⁵ A partir de então, a preocupação científica com o controle vai consolidar-se com o capitalismo, objetivando garantir, simultaneamente, a organização racional do trabalho e o controle do poder organizacional.

As formas mecanicistas e burocráticas de pensar o controle eram as mais tradicionais. Elas refletiram a estratégia dominante das organizações capitalistas e dos desenvolvimentos teóricos de suas gestões, prevalentes até quase meados do século XX. As exigências de controle em tais modalidades mostraram os seus efeitos e as conseqüências negativas, já nas primeiras décadas deste século.

A racionalidade humana é capaz de expressar diferentes formas de interpretar o mundo e de nele agir. A sociedade, as organizações e as pessoas podem ser vistas sob aquelas duas possibilidades distintas, já tratadas no capítulo 2: a racionalidade funcional, que tende a ser a-histórica e não conflitiva, vendo a organização como um siste-

ma coordenado pela hierarquia, tendendo a minimizar ou mesmo ignorar as dimensões relativas à subjetividade humana. Na outra, a racionalidade crítica, leva-se em conta a historicidade das organizações, seus valores, (TAYLOR, 1997, p.87) seus mitos, suas tradições, e suas sub-culturas; (ALLIAIRE & FISIROTU, 1978) contextualiza e olha não só a organização e os processos decorrentes da luta dos diferentes poderes, como também os reflexos da sociedade maior, isto é, com visão dialética, atenta para o que ocorre lá fora, observando as contradições e os conflitos na consideração das múltiplas dimensões humanas: simbólica, emocional, subjetiva e racional.

O ato racional constitui a expressão concreta do ser humano, da mesma forma que o emocional e o afetivo. Contudo, a prática social utilizada para obter resultados, em relação aos fins a que se visa, privilegiou a eficiência a qualquer custo e atingiu todas as atividades da vida do homem moderno. Os resultados negativos dessa lógica instrumental foram vistos mais apropriadamente nas aplicações do pensamento taylorista e no modelo fordista de produção. (WOOD, 1992, p.12)

A racionalidade é, sem dúvida, o fator que distingue a organização dos demais sistemas sociais. Dessa forma, todo e qualquer tipo de organização é dotado de uma teleologia. Quer isso significar que todos visam à obtenção de resultados e, nesse sentido, o trabalho que desenvolve tem uma intencionalidade. Por essa razão, a racionalidade é o elemento que fundamenta a burocracia, como o é também de qualquer outro tipo de organização. Por isso os conceitos de racionalidade instrumental e substancial tornaram-se de suma importância para distinguir a natureza da ação racional, praticada por indivíduos, em diferentes posições e situações sócio-organizacionais.

No início do século XX, a racionalidade que fundamenta a burocracia e aumenta a produtividade revelou o seu lado negativo. Na perspectiva da teoria da gestão, revelou-se o paradoxo entre a eficiência e a felicidade humana como o principal desafio de gestão. Os defensores das relações humanas, no limite dessa abordagem, mostraram que a eficiência organizacional a qualquer custo é negativa para a vida humana e, conseqüentemente, para a produtividade da organização, sugerindo que deveria haver um equilíbrio para melhores resultados.

O reconhecimento da insuficiência e as ameaças desta racionalidade instrumental foram-se ampliando, desde fins da década de 20, evoluindo-se com contribuições significativas, em todos os campos do conhecimento.⁶

As origens destes paradoxos e ambigüidades podem ser encontradas na obra do próprio Weber, onde se afirma a superioridade das organizações racionais modernas, ao mesmo tempo em que, se inquieta com a existência de aspectos negativos que reduziriam seus membros a uma situação de estandartização.

Entre os contemporâneos e os sucessores de Weber generalizou-se essa inquietude. Toda a literatura pós-weberiana sobre burocracia está realmente marcada por essas contradições. Uns utilizam aqueles mesmos argumentos de Weber de que as organizações burocráticas correspondem ao advento da racionalização no mundo moderno e que, por esse motivo, são intrinsecamente superiores a todas as demais formas possíveis de organização; enquanto outros, como Crozier, vêem as organizações burocráticas como se fossem *Leviatãs*, através das quais está se preparando a escravidão da raça humana.

À vista disso, defendem, simultaneamente, tanto a superioridade do racionalismo burocrático, no tocante à eficiência, como as implicações ameaçadoras para os valores tradicionais da humanidade.

Quando Bennis (1973) previu o fim da organização burocrática, baseou-se nas fraquezas da própria organização. Para ele, tais fraquezas seriam os germes dos futuros sistemas organizacionais, de onde surgiriam, conseqüentemente, novos sistemas mais adequados às demandas da pós-industrialização. Forças externas impulsivariam este fim. Bennis refere-se às rápidas e inesperadas mudanças em todos os campos e direções, também vistas como turbulência ambiental; refere-se também ao crescimento em tamanho das organizações, que se tornariam complexas e internacionais; às novas exigências de pessoal com competências diversas e altamente especializadas, e, por fim, a problemas de coordenação e de acompanhamento dessas mudanças.

Tais fatores, para ele, iriam definir, como incertos e desafiadores, uma nova natureza para os processos de organização e gestão carregada de ambigüidades e de incertezas.

No quadro delineado por Crozier (1977), o dirigente defrontar-se-ia com problemas multifacetados e cada vez mais complexos do que os anteriores. Sua atenção seriam disputada por eventos e por grupos situados dentro e fora da organização. Isso lhe proporcionaria informações contraditórias, complicando seu ponto de vista em relação aos problemas a enfrentar, como novas exigências dos clientes, dos fornecedores, das agências reguladoras, dos concorrentes, além das expectativas da alta administração, assim como dos subordinados, e dos acionistas. Frente a isso, os principais desafios para a gestão das organizações seriam seu crescimento com a conseqüente ampliação das próprias atividades; maiores exigências de coordenação e integração das partes envolvidas; concorrência mais aguda, ampliando-se os riscos na atividade organizacional; exigências de novos mercados; competitividade; sofisticação de tecnologias; taxas elevadas de inflação; internacionalização dos negócios; maior visibilidade das organizações, o que despertaria mais atenção do ambiente e do público, tanto de maneira positiva como negativa.

O fato é que Bennis precipitou-se ao declarar o fim da organização burocrática no contexto de relações contraditórias. Ele considerou antagônico por excelência os níveis de resposta que a organização poderia manter, em relação ao exercício de controle de poderes, especialmente no sistema capitalista. Na verdade, a burocracia invadiu todos os setores e passou a governar as nossas vidas. No quadro aqui traçado por esta análise, como se verificará mais adiante, a burocracia adota mecanismos de fuga para se proteger.

Ressalte-se, ainda, a validade de suas previsões, particularmente quanto à natureza da gestão das organizações, no seu contexto essencialmente de incerteza. Essa visão não apresenta contestações em nenhum campo do conhecimento. Qualquer organização atual, em todos os setores de suas atividades, lida com a imprevisibilidade em lugar da previsibilidade, com a descontinuidade e a instabilidade, com a ambigüidade e a incerteza, num quadro de extrema insegurança social.

Só será possível uma visão realista do funcionamento das organizações considerando-se, simultaneamente, todos os níveis, ou seja, dois elementos postos desta realidade: “[...] as exigências de uma racionalidade utilitária e a resistência dos meios humanos.” Segun-

do Crozier, para escapar a essa contradição, seria necessário mostrar as condições de desenvolvimento e os limites das conseqüências imprevistas da burocracia, que geram rotinas e opressão. Por isso deve-se procurar saber em que medida o desenvolvimento da burocracia, enquanto organização racional, é por elas afetado. Em linhas gerais depreende-se da leitura de Crozier (1977), que a inexorabilidade da evolução das burocracias concebida por Weber depende, pelo menos em parte, da própria capacidade do homem para dominar e romper os *círculos viciosos* burocráticos.

A rigidez de uma organização não decorre somente de pressões vindas de cima. Também as exigências de conformidade não funcionam em um único sentido: os subordinados também utilizam para se comprometer com a direção e, dessa forma, proteger-se contra ela. Trata-se, na verdade, de outro aspecto de luta pelo poder. Quando essas duas pressões opostas se estabilizam, deixando pouca margem de iniciativa para enfrentar as dificuldades, a organização em causa torna-se profundamente rígida. Nenhuma organização, todavia, pode escapar à necessidade de mudança; todas elas estão constantemente obrigadas a adaptar-se às transformações do seu ambiente. Contudo, em relação às transformações menos evidentes, igualmente profundas do corpo de pessoal, não poderão sobreviver se não forem suficientemente flexíveis e capazes de adaptação.

Para conseguir isso, deverão confiar na iniciativa e na capacidade de invenção de certos indivíduos e de certos grupos. Contudo, não se deve acreditar que a incerteza do ambiente seja, como tal, um obstáculo suficiente para impedir a rigidez das organizações. Ao contrário, afirma Crozier, as condições externas de incerteza são susceptíveis de implicar maior conformidade e rigidez, na medida em que fica evidenciada a inutilidade de procurar adaptar-se às situações totalmente imprevisíveis.

Esse argumento parece-nos esclarecedor para o estudo de um importante aspecto da problemática da organização burocrática, que é a rigidez. Observa-se um ambiente de extrema insegurança social em todos níveis, em um quadro de crescente violência, o que vem gerando na sociedade apelos de proteção e segurança dos indivíduos.

A impessoalidade, bem como a centralização, podem ser vistos como uma forma de escapar da realidade. Todavia, tais condições de fuga não podem ir muito longe. A organização está submetida a pressões, originárias de uma grande quantidade de informação. Isto a coloca a par das conseqüências de suas atividades, obrigando-a considerar erros e a corrigi-los. Uma organização burocrática seria aquela que não consegue corrigir-se em função de seus erros. Os modelos de ação como a impessoalidade, as regras e a centralização das decisões estão tão estabilizadas, que chegaram a ser parte integrante de seu equilíbrio interno. Quando uma regra não permite desenvolver adequadamente as atividades prescritas, a pressão resultante dessa situação disfuncional não leva ao abandono dessa regra. Ao contrário, contribui para sua extensão e reforço.

A característica principal do sistema de organização burocrática consiste em que as dificuldades, os maus tratos e as frustrações tendem a desenvolver novas pressões que reforçam o clima de impessoalidade e centralização que o originou. O sistema de organização burocrática repousa na existência de uma série de círculos viciosos, relativamente estéreis, que se desenvolvem a partir de um clima gerado por esses elementos. “[...] A rigidez burocrática não se pode manter, a não ser dentro de certos limites, e as disfunções não podem reforçar os círculos viciosos além de certa medida” (Crozier, 1977, p.20).

Como se vê, a organização burocrática, na acepção weberiana, revela ineficiência, rigidez e tendência a escapar da realidade. Esses traços não foram unicamente conseqüências inesperadas, mas elementos de um sistema racional de ação, cujos objetivos consistiram em obter um nível de conformidade, da parte dos membros da organização. Portanto, a problemática da organização burocrática, seja como um sistema social, seja como um processo ou até como uma forma de pensar cristalizada como cultura, parece-nos melhor compreendida. E essa compreensão ocorre pela função de equilíbrio entre o tipo de controle social utilizado para manter a organização em movimento, e as reações do grupo humano a ele submetido. Para Crozier, esses dois dados dependem, por sua vez, das normas culturais da sociedade global e das possibilidades técnicas exis-

tentes à disposição do homem, para diminuir a incerteza da ação social, que, conforme já referido anteriormente, impõe-se como força externa à mudança da rigidez burocrática.

No plano do indivíduo, ao se aprofundar a opção pela rigidez burocrática, observou-se que esta decorre das vantagens de conviver com situações de conflitos, em lugar da cooperação. Tais vantagens foram consideradas como os limites da permanência da organização burocrática no mundo atual, trabalhadas por Crozier (1977), a partir dos seguintes elementos:

- cooperar é uma atitude do indivíduo em matéria de sua decisão de participação;
- o equívoco dos teóricos das relações humanas, particularmente, os da escola lewiniana, em considerar que o desejo de participação de indivíduo estivesse sempre presente, independentemente das condições;
- nem sempre os indivíduos de uma organização mostram-se entusiasmados quando são convidados a participar de seu funcionamento.

A relativa ambigüidade das atitudes dos subordinados em relação a essa questão foi mostrada nas experiências de Chris Argyris.⁷ Do mesmo modo, Tannenbaun descobre que pode haver mais coerção em organizações democráticas com grande participação, do que em um sistema autoritário, com participação mais escassa, evidenciando, segundo ele, o interesse que o subordinado pode ter em refugiar-se na apatia (CROZIER, 1981, p.258).

Em tais circunstâncias, a falta de participação poderia ser resolvida, tanto através de mudanças na estrutura, quanto pela adoção de formas mais permissivas de comando.

Sugerem-se algumas observações no plano individual, originárias da situação examinada por Crozier. Delas foram destacadas:

- os membros de uma organização parecem ter atitudes bastante ambíguas, seguindo uma inclinação natural que os conduz a procurar controlar: de um lado gostariam de participar mais, e do outro temem perder a própria autonomia;

- é muito mais fácil preservar a própria independência e a própria integridade quando se permanece afastado das decisões. O indivíduo que se deixa levar pelos problemas que suscita a orientação da ação coletiva permanece muito mais livre vis-à-vis de qualquer pressão. A cooperação decidida é vulnerável a pressões dos superiores e até mesmo dos colegas;
- a vontade real de participar depende, em grande parte, do grau de confiança e sinceridade para com os demais, que caracteriza as relações interpessoais dentro do meio e da sociedade;
 - » as regras realmente protegem os indivíduos, e todo o sistema burocrático pode ser considerado como uma estrutura de proteção que se tornou necessária devido à vulnerabilidade do indivíduo ante os problemas suscitados pela ação social;
- a participação forçada ou imposta, na qual o indivíduo recusa completamente a responsabilidade, é uma participação clandestina e sem compromisso, e o indivíduo que se submete a ela conserva sua completa liberdade vis-à-vis da organização. Esse arranjo permite resolver uma contradição que, de outra forma, continuaria sem solução. Ele sabe que a organização não lhe pode proporcionar as compensações para o comprometimento e não quer arriscar-se a perder uma parcela de sua liberdade. Se a organização, através das regras oficiais, lhe impõe uma participação sem responsabilidade, ele poderá satisfazer, ao mesmo tempo, as suas duas aspirações contraditórias;

Dentro desse contexto, a função da rigidez burocrática pode ser finalmente analisada como uma função de proteção. Ela garante o mínimo de segurança ao indivíduo em suas relações com os semelhantes, na ocasião das atividades cooperativas coordenadas, necessárias para a consecução dos seus objetivos.

Pode-se considerar que Crozier desenvolve uma visão otimista da burocracia. Ele prevê sua mudança e sua adaptação como sistema social, dentro das sociedades mais industrializadas. Nelas, há e haverá cada vez mais uma tendência a diminuir a rigidez, já que os indivíduos parecem cada vez menos vulneráveis às dificuldades do

conflito e aos riscos do fracasso, dentro de um sistema de organização social muito mais flexível e muito mais complexo. Hoje, esse quadro traçado por Crozier torna-se mais complexo com a insegurança e o medo. Nessas circunstâncias, o indivíduo vê nelas as possibilidades que ela oferece para se proteger.

Das várias experiências de alteração da organização burocrática na busca da flexibilidade,⁸ obtiveram-se certas mudanças no grau de aplicação de alguns dos elementos do modelo originalmente concebido por Weber. Nesse sentido, a organização burocrática assume, progressivamente, novas configurações na sua estrutura, convivendo com formas de pensar relativas ao controle e a proteção individual de poderes em conflito e que pode redundar em novas formas de rigidez.