

## **Burocracia: Poder, Organização ou Grupo Social**

---

A organização burocrática é o tipo de sistema social dominante nas sociedades modernas; é uma estratégia de administração e de dominação; é fruto e berço da burocracia, com a qual pode inclusive ser identificada. A burocracia pode constituir-se em um grupo ou uma classe social, mas é também uma forma de poder que se estrutura por intermédio das organizações burocráticas.

Escrever sobre burocracia é descrever um mundo muito presente, no qual a liberdade não se apresenta como realidade, mas como desejo permanentemente frustrado. Escrever sobre burocracia é denúncia e esperança. Se tantos percebem a História como caminho de libertação do homem consciente de seu destino, então é preciso perceber os auxílios e os entraves que a própria História coloca. É preciso entender, mas não basta entender. Se precisamos entender a burocracia, precisamos também aprender a superá-la. É essa a leitura que gostaríamos que fosse feita deste livro.

A burocracia já está presente nas formações pré-capitalistas. Conserva ainda um papel secundário na fase competitiva do modo capitalista de produção. No século XX, entretanto, assume um papel cada vez mais decisivo e autônomo, nos quadros do capitalismo monopolista do mundo ocidental e principalmente nas sociedades de economia planejada, inadequadamente chamadas de socialistas. Com a História a burocracia modifica-se, sem perder algumas características essenciais. Seja como grupo social, seja como forma

de organização social, a burocracia é sempre um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo.

Como todo fenômeno complexo, a burocracia precisa ser entendida em todas as suas dimensões, e o que pretendemos é empreender um esforço de incursão em algumas dessas dimensões. Na realidade, podemos perceber que os significados do termo *burocracia* são muitos, mas que estão todos eles indefectivelmente entrelaçados. Se a burocracia é uma forma de organização prevalecente no mundo contemporâneo, é também verdade que burocracia é dominação e que dominação é poder. Antes de mais nada, burocracia é poder; antes de mais nada, burocracia é uma organização que confere àqueles que a controlam uma imensa parcela de poder. Mas o grupo que controla diretamente a maioria das organizações é constituído de burocratas. Do Ocidente ao Oriente, do Norte ao Sul, os burocratas constituem um grupo social claramente identificável, um grupo que tem longa história e cujas raízes históricas estão em uma forma de produção que separou fases inseparáveis do trabalho humano. Grandes teóricos dos séculos XIX e XX afirmaram, respectivamente, que a burocracia era o único estamento que permanecia na sociedade moderna e que os burocratas gozavam de honra estamental. Possivelmente, os burocratas procuram gozar de muito mais do que uma honra estamental. Eles estão, antes de tudo, a seu próprio serviço.

A burocracia, em todos os seus sentidos, é, em última instância, a negação da liberdade. E, no entanto, é preciso estudá-la com muita seriedade. Seria extremamente difícil entender os processos pelos quais nossas sociedades reproduzem suas condições de existência, através dos diversos modos de produção, sem entender com clareza o que a burocracia significa em tais processos. E entendê-la significa percebê-la como organização racional instrumental, caracterizada pelo primado do formalismo, da despersonalização e do profissionalismo. Significa entender os meandros de uma forma de poder que se insinua na esfera da produção, da política e da ideologia. Significa entender a dinâmica do exercício desse poder. Significa entender uma forma específica de conduta; significa, igualmente, entender a lógica de um grupo social que faz prevalecer determinado tipo de organização. A burocracia é um desafio que precisa ser vencido em todos os níveis em que se manifesta. E, se os obstáculos são colocados historicamente, também sua superação se dá historicamente.

Burocracia é uma forma de poder que se expressa hoje de duas maneiras fundamentais: (a) como um tipo de sistema social – a organização burocrática; e (b) como um grupo social que hoje vai assumindo cada vez mais o caráter de classe social, à medida que as organizações burocráticas

modernas – as grandes empresas monopolistas e o próprio Estado – assumem de forma crescente o controle da produção.

Este livro examina a burocracia exclusivamente em termos de organização burocrática. Isso significa que a burocracia é aqui estudada como uma estratégia de administração. No processo de desenvolvimento capitalista, à medida que cresciam as empresas, a classe capitalista verificou que uma condição essencial para a continuidade desse crescimento e, portanto, para a manutenção do próprio processo de acumulação de capital, era a estruturação das empresas na forma de organizações burocráticas. Definiu-se, assim, uma estratégia de administração baseada nas organizações burocráticas. Através dessa estratégia, a classe capitalista defendia-se contra a tendência ao declínio secular da taxa de lucro ao alcançar maior produtividade, não apenas da mão-de-obra, mas também do capital. Por outro lado, essa estratégia inseria-se no processo histórico de luta de classes, garantindo para os empresários a disciplina e a cooperação dos trabalhadores.

À medida, entretanto, que se desenvolvia essa estratégia administrativa de multiplicação e ampliação das organizações burocráticas, a própria burocracia, enquanto grupo social, aumentava em número de forma dramática, ganhava massa crítica. Ao mesmo tempo novas relações de produção eram definidas, a partir do momento em que as organizações burocráticas assumiam o controle e mesmo a propriedade dos meios de produção. A burocracia, inserida e definida a partir dessas novas relações de produção, assumia cada vez mais o caráter de classe social; um novo modo de produção tecnoburocrático ou estatal ia aos poucos se definindo e se imbricando no modo de produção capitalista dominante nos países ocidentais, conforme um dos autores deste livro vem procurando demonstrar em diversos trabalhos.<sup>1</sup> Não estudaremos aqui a burocracia enquanto classe inserida nas relações de produção de um novo modo de produção que seria emergente nas formações sociais e capitalistas e já dominante na União Soviética. Cabe, inclusive, observar que alguns capítulos do presente trabalho foram escritos, em primeira versão, em uma época bem anterior à formulação da teoria sobre o modo tecnoburocrático de produção. Embora esta seja uma obra coletiva, os capítulos 1, 2, 3, 4, 5 e 9 foram basicamente escritos por Bresser-Pereira

---

<sup>1</sup> Cf. Luiz Carlos Bresser-Pereira. *Tecnoburocracia e contestação*. Petrópolis: Vozes, 1972; *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. São Paulo: Brasiliense, 1977. “Notas introdutórias ao modo tecnoburocrático ou estatal de produção” e “Além da crítica”. *Cadernos CEBRAP*, nº 20, abril/junho, 1977; e “Lições do aprendiz de feiticeiro ou tecnoburocracia e empresa monopolista”, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, ECON-L-29, 1978, mimeo.

em 1963 e 1964, com o apoio da Ford Foundation e da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, enquanto os capítulos 6, 7, 8 e 10 foram escritos em 1978 por Fernando Prestes Motta, já em função deste livro. Em 1979, todo o trabalho foi amplamente editado e atualizado pelos dois autores.

*Introdução à organização burocrática* pretende ser ao mesmo tempo um livro didático e crítico. Examinamos de forma sistemática a organização burocrática, tendo sempre dois objetivos: de um lado, tentar conceituar e verificar como funcionam as organizações burocráticas, de outro, procurar situá-las dentro da sociedade como um sistema de dominação a serviço do capital e da própria organização. Na medida em que a organização burocrática é também uma estratégia administrativa, estaremos estudando administração. Mas nunca de um ponto de vista operacional, de como fazer, de como administrar. Muito mais importante é compreender a estrutura e a dinâmica das organizações burocráticas. Se conseguirmos alcançar esse objetivo, estaremos obtendo uma visão muito mais completa e geral não apenas dos processos administrativos, mas também da sociedade em que vivemos. Se o mundo moderno é marcado pela substituição das pequenas empresas familiares por grandes empresas burocráticas, é também caracterizado pela importância cada vez maior do planejamento e da administração em relação ao mercado e ao sistema de preços como formas de coordenação da economia. Administração e organização burocrática são, portanto, dois fenômenos econômicos e sociais centrais do nosso tempo que caminham paralela e entrelaçadamente. Nesse sentido, procuraremos estudar os dois fenômenos, embora dirigindo o foco de nossa atenção para a organização burocrática.<sup>2</sup>

Cabe finalmente assinalar que o conceito de organização burocrática que utilizaremos neste livro é amplo. Alguns autores restringem o conceito de burocracia a um tipo de sistema social rígido, centralizado, que se amolda quase perfeitamente ao tipo ideal de burocracia descrito por Max Weber. Para esses autores, bastaria que o sistema social se afastasse um pouco desse modelo, que se descentralizasse, que se flexibilizasse para deixar de ser uma organização burocrática. Não concordamos com essa visão. Ela serve apenas para legitimar as formas de organização burocrática existentes no mundo moderno. Na medida em que a palavra *burocracia* possui conotações negativas, procura-se retirá-la de tudo aquilo que se pretende defender. Em vez de

---

<sup>2</sup> Para uma análise da administração com ênfase nas teorias administrativas, e não nas organizações burocráticas, consultar Fernando C. Prestes Motta. *Teoria geral da administração: uma introdução*. São Paulo: Pioneira, 1974.

cairmos nessa armadilha ideológica, preferimos adotar um conceito amplo de organização burocrática. Todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é uma organização burocrática. Haverá organizações burocráticas mais flexíveis ou mais rígidas, mais formalizadas ou menos, mais ou menos autoritárias. Mas todas serão organizações burocráticas, desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo.

A partir dessa perspectiva, não distinguimos, por exemplo, organização burocrática de organização tecnocrática. Para alguns autores, a primeira se situaria precipuamente dentro do Estado, encarregada de desempenhar as funções repressivas ou disciplinadoras do aparelho estatal. A preocupação fundamental da burocracia seria fazer cumprir a lei, seja no nível dos tribunais, da polícia, como também dos órgãos administrativos de fiscalização. A atividade financeira do Estado de arrecadação de impostos e administração das finanças públicas seria ainda típica da organização burocrática, que se caracterizaria pela rígida hierarquia e pelo apego aos regulamentos. Já a organização tecnocrática, própria das grandes organizações produtivas públicas e privadas, seria muito mais flexível e descentralizada na medida em que estaria voltada para a realização de objetivos dentro do mercado, de produzir bens e serviços a um custo mínimo, em vez de concentrar seus esforços no caráter disciplinador, regulamentar do Estado. Enquanto o único critério de eficiência da burocracia seria a racionalidade instrumental, apoiada arbitrariamente no cumprimento dos regulamentos e das leis, os critérios de eficiência da tecnocracia seriam os resultados alcançados em termos de produção e custos envolvidos. Essa distinção, embora tenha algum fundamento, sugere apenas que podemos ter diversos tipos de organização burocrática ou tecnoburocrática. Temos pelo menos a organização burocrática patrimonial, pré-capitalista; a organização burocrática clássica, racional-legal, disciplinadora; a organização burocrática tecnocrática, orientada para a produção. Todas, entretanto, são antes de mais nada organizações burocráticas porque são administradas segundo critérios de eficiência de forma hierárquica, estruturando-se o poder sempre de cima para baixo.

Isso não significa, entretanto, que não exista nenhuma alternativa para a organização burocrática. Ela existe exclusivamente na forma de organização democrática ou autogestionária, em que a racionalidade administrativa se expressa no sentido inverso, de baixo para cima. Dessa forma, a alternativa à organização burocrática existe mais em termos de utopia do que em termos de realidade. Mas utopias para nós não são projetos irrealizáveis. São simplesmente projetos revolucionários que apontam o caminho da História.