

A Organização Burocrática

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

Atualmente, o quadro é outro. As organizações são indiscutivelmente o tipo de sistema social predominante das sociedades industriais. Enquanto antes a sociedade era constituída de um sem-número de pequenos sistemas sociais desorganizados, hoje são as organizações – e organizações cada vez maiores e mais bem estruturadas – que dominam o panorama social contemporâneo. Enquanto em um passado às vezes não muito longínquo eram a família, a tribo, o clã, o feudo, a pequena empresa familiar, de caráter agrário, artesanal, ou eventualmente comercial, os sistemas sociais dominantes, no mundo moderno apenas a família, embora muito modificada, conserva sua importância; as pequenas empresas tendem a desaparecer, e aqueles outros tipos de sistema social já desapareceram, dando lugar às

grandes empresas, ao Estado moderno com toda a imensa gama de serviços que presta, aos clubes, às escolas, às igrejas, às associações de classe.

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

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

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

A medida crescente em que as organizações contribuem para a definição da personalidade de um indivíduo e condicionam seu comportamento tem sido motivo de interesse e preocupação de muitos estudiosos modernos. Alguns, como Max Weber e Robert Merton¹, limitaram-se apenas a estudar o problema do ponto de vista científico. Outros, como William Whyte, Jr. e David Riesman², foram além. William Whyte, especialmente, descrevendo o homem norte-americano que participa das grandes organizações, chamou-o de *the organization man*. Um individualista apresentando o quadro de uma sociedade em que o conformismo social é crescente, ele a descreveu em termos muitas vezes amargos. Abandonou o ponto de vista puramente científico para passar para o campo da crítica social. O homem

¹ Max Weber. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1944, vol. IV, capítulo VI, e Robert K. Merton. *Social theory and social structure*. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1949, capítulo VI.

² William H. Whyte, Jr. *The organization man*. Nova York: Simon and Schuster, 1956, e David Riesman, "A study of the changing American character". In: *The lonely crowd*. New Haven: University Press, 1956.

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

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

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

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

Ora, se existe uma relação tão direta entre produtividade e desenvolvimento e, por outro lado, se a produtividade é o princípio fundamental

³ Luiz Carlos Bresser-Pereira. “Desenvolvimento econômico e o empresário”. *Revista de administração de empresas*, v. 2, nº 4, maio/agosto de 1962, p. 79-91.

que orienta as organizações, é fácil compreender mais uma vez a importância destas para o desenvolvimento e para a sociedade moderna como um todo.

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

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

Essas últimas foram também objeto de estudo tanto da Administração de Empresas quanto da Administração Pública. É aliás à Administração⁵, mais

⁴ Frederick H. Harbison e Charles A. Myers. *Management in the industrial world, and international analysis*. Nova York: McGraw-Hill, 1959, p. 3.

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

do que a qualquer outro ramo do conhecimento, que as organizações interessam. Não existe organização sem administração, e a recíproca é quase totalmente verdadeira, já que é precipuamente dentro das organizações que a administração é exercida. O estudo geral das organizações, com ênfase em seus aspectos administrativos, é o objeto deste livro. O tema é vasto e sua importância já foi salientada. Vejamos agora o plano do livro.

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

► *O conceito de organização burocrática*

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

Temos, então, desde o agrupamento praticamente inorganizado até o agrupamento completamente organizado.⁶ Os casos extremos dos agrupa-

⁶ Georges Gurvitch. *La vocation actuelle de la sociologie*. Paris: Presses Universitaires de France, 1957, p. 307, 326 e seg.

mentos não-organizados seriam representados pelos diversos públicos, como o conjunto dos consumidores ou dos produtores, o povo etc.; no extremo oposto estariam as organizações burocráticas, que também podem ser chamadas simplesmente de organizações ou de burocracias. Isso significa que, quanto mais um sistema social é organizado, mais se aproxima do modelo ideal da organização burocrática. Um sistema social é ou não uma organização na medida em que é burocraticamente organizado.

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

Em primeiro lugar, Max Weber, que o estudou amplamente, não considerou burocracia um tipo de sistema social, mas um tipo de poder ou de dominação. A burocracia seria um tipo de poder da mesma categoria que o patriarcalismo, o patrimonialismo, o feudalismo e o carisma, que estudaremos adiante. Entretanto, a cada um desses tipos de poder correspondem um ou mais sistemas sociais diferentes. À burocracia ou poder burocrático correspondem, na nossa terminologia, as organizações, organizações burocráticas, ou simplesmente burocracias. É muito comum, nos escritos posteriores a Weber, chamar de burocracia uma empresa, um organismo estatal ou o exército. Decidimos, portanto, adotar a expressão *burocracia* como sinônimo de organização, para exprimir um tipo de sistema social.

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

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

Essa definição é curta e direta, mas não suficientemente clara porque não explica o que seja “racional”. Na Introdução deste livro, já discutimos em parte esse problema, quando afirmamos que a Escola da Administração Científica e os próprios estudos de Administração em geral são um fruto do racionalismo. As organizações são também um fruto desse mesmo racionalismo. O desejo de racionalização do homem moderno atingiu todos os setores de sua vida, inclusive o da estrutura dos sistemas sociais de que participa. Estes são racionalizados através de métodos administrativos. É o administrador que racionaliza, que organiza os sistemas sociais, transformando-os em burocracias. Mas o que significa racionalizar, o que é um ato racional?

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

Precisamos, na realidade, encontrar um critério que nos permita, com relativa facilidade, afirmar se um ato é ou não racional, se está ou não de acordo com a razão; um critério que nos permita dizer que o administrador que paga o mesmo salário a dois subordinados, quando um deles é muito mais qualificado, hierarquicamente superior e tem tanto ou mais tempo de

⁷ Karl Mannheim. *Systematic sociology*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1957, p. 116-117.

serviço que o outro, está praticando um ato irracional. Um critério que nos possibilite afirmar desde logo a irracionalidade do ato de alguém que tome um avião em São Paulo, com escala em Dacar, quando seu único destino é Nova York.

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

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

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

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

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

O tipo ideal não tem nenhuma conotação de valor, como a expressão poderia sugerir; o escravismo é um excelente exemplo de tipo ideal. Não procura tampouco representar as características típicas ou médias de um determinado fenômeno social; o tipo ideal é uma abstração, através da qual as características extremas desse fenômeno são definidas, de forma a fazer com que ele apareça em sua forma “pura”. Assim, nenhuma organização corresponde exatamente ao modelo puro de burocracia. Muitas se aproximam grandemente desse modelo, desse tipo ideal, como as grandes empresas, o Estado moderno, as igrejas, as escolas, as associações, os clubes. Por isso, embora não tenham passado por um processo completo de burocratização, incluem-se entre as burocracias, entre as organizações, na medida em que têm objetivos definidos e que procuram atingi-los de forma sistemática e coerente, na medida em que, segundo a definição de organização de Chester Barnard, são um “tipo (sistema) de cooperação entre homens consciente, deliberado, visando objetivos”.⁹

► *As organizações entre os sistemas sociais*

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

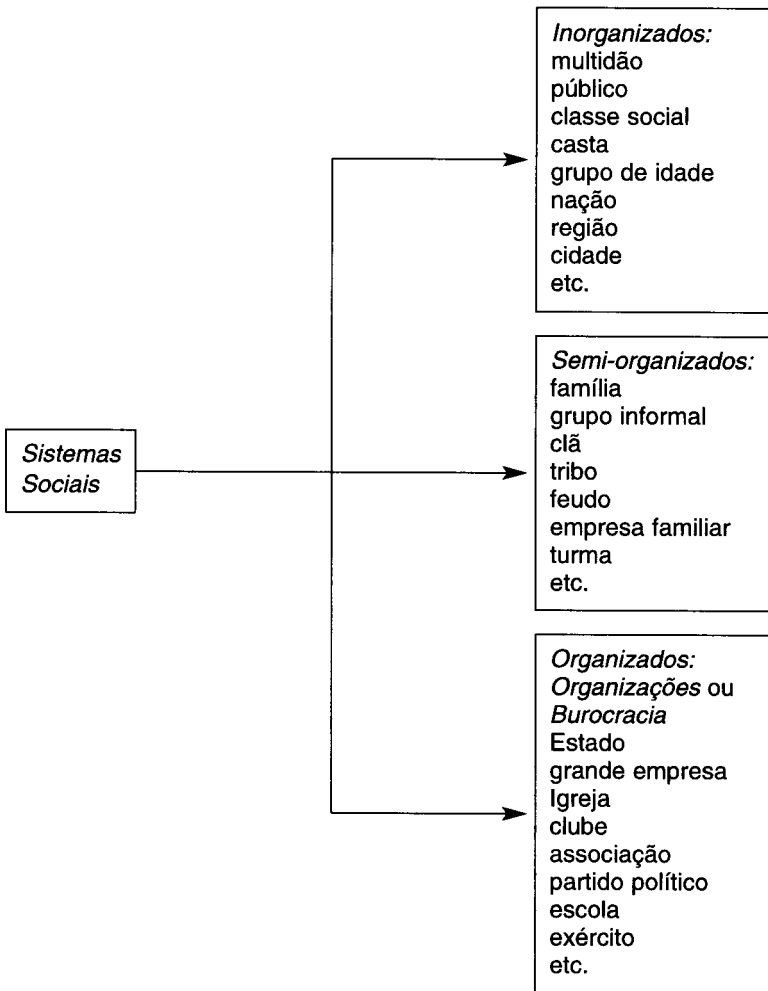
A classificação de Georges Gurvitch a que nos referimos no início deste capítulo serve como um ponto de partida. É necessário, porém, adaptá-la, pois

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

⁹ Chester Barnard. *The functions of the executive*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1958, p. 4.

Gurvitch entende organização de uma forma diferente da nossa. A primeira classificação que sugerimos, como fruto dessa adaptação, apresenta três tipos de sistemas sociais: (1) sistemas sociais praticamente desorganizados, como a multidão, “um compacto agregado de seres humanos, colocados em contato direto, temporário e inorganizado”¹⁰, e os diversos públicos, entendendo-se

QUADRO 1.1 – A organização burocrática entre os sistemas sociais



¹⁰ Karl Mannheim, *op. cit.*, p. 104.

por público “uma integração de muitas pessoas baseada não em relações pessoais, mas em uma reação ao mesmo estímulo”¹¹, as classes sociais; os grupos de idade, a nação, a cidade, a região etc.; (2) sistemas sociais semi-organizados, como a família, o grupo primário (pequeno grupo informal no qual as relações sociais são face a face), a tribo, o clã, o feudo, a pequena empresa familiar etc.; e (3) organizações ou burocracias. É claro que nesta, como na maioria das classificações, as “áreas cinzentas” entre os diversos tipos são enormes, mas ela já facilita nosso trabalho de confrontar e distinguir as organizações dos demais sistemas sociais.

Outra classificação das mais interessantes, e que nos permite salientar o fato de que as burocracias, além de seu caráter racional, são geralmente sistemas sociais de grandes proporções, é aquela que R. M. MacIver e Charles H. Page apresentam. Segundo essa classificação, teríamos: (1) as unidades territoriais inclusivas, cujo tipo genérico seria a comunidade e cujos tipos específicos seriam a tribo, a nação, a região, a cidade, a vila etc.; (2) as unidades baseadas na consciência de um interesse comum mas sem uma organização definida, cujos tipos genéricos são (a) a classe social, (b) os grupos étnicos e raciais e (c) a multidão, com seus respectivos tipos específicos; e (3) as unidades baseadas na consciência de um interesse comum e com organização definida: as associações, cujos tipos genéricos são (a) o grupo primário e (b) a grande associação, e os respectivos tipos específicos: a família, o grupo desportivo, a turma etc., para os grupos primários, e o Estado, a Igreja, a empresa, o sindicato etc., para as grandes associações.¹²

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

¹¹ Idem, p. 106.

¹² R. M. MacIver e Charles H. Page. *Sociología*. Madri: Editorial Tecnos, 1960, p. 223.

¹³ Idem, p. 238-245.

► *A burocracia e os tipos de dominação*

Outra forma de delinear os limites que separam a burocracia dos demais sistemas sociais é através da classificação dos tipos de dominação. Segundo Max Weber, são três os seus tipos fundamentais: o carismático, o tradicional e o racional-legal.¹⁴ Cada um desses tipos diferencia-se dos demais pela sua origem, pela sua “legitimidade”, conforme a expressão de Weber. A legitimidade da dominação é o fato que a torna efetiva, é o motivo que explica por que determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém, conferindo-lhe poder. Além disso, a forma pela qual a dominação é exercida é também diferente para cada um dos três tipos.

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

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

¹⁴ Max Weber. “The social psychology of the world religions”. In: H. H. Gerth e C. Wright Mills (organizadores), *From Max Weber*. Nova York: Oxford University Press, 1958, p. 294 e 300. Veja também Max Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*, v. 1, p. 224.

¹⁵ Max Weber, “The social psychology of the world religions”, *op. cit.*, p. 296.

exercem geralmente uma dominação carismática, que vem romper com a estabilidade e a solidez das normas legais e dos costumes tradicionais.

É fácil compreender por que a dominação carismática não é própria da burocracia. Sua irracionalidade, instabilidade e arbitrariedade chocam-se diretamente com as bases do conceito de organização. Isso não quer dizer, porém, que as burocracias não possam conter em seu seio pessoas com poder carismático. O problema da liderança natural, que é de importância fundamental para o bom funcionamento das organizações, está intimamente ligado ao conceito de dominação carismática. É certo que a definição de liderança geralmente adotada pelos representantes dessa Escola procurou negar que o poder do líder tenha base em sua personalidade, em certas características especiais e extraordinárias de sua pessoa. Mas esse é um problema de como conceituar liderança, o qual apenas acentua a importância da dominação carismática na Administração.

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

Todas essas características tiram da dominação tradicional qualquer base racional. Ela não é exercida com uma preocupação de eficiência. Não se procuram escolher os meios mais eficientes para atingir os fins visados. As normas tradicionais, o tipo de subordinados e o arbítrio do senhor não o permitem. Max Weber distingue dois tipos básicos de dominação tradicional:

¹⁶ Idem, p. 296.

¹⁷ Max Weber. *Economía y sociedad, op. cit.*, vol. I, p. 235-237.

o patriarcalismo e o patrimonialismo. O primeiro, que se aproxima muito da gerontocracia, do domínio dos mais velhos, é a dominação tradicional original. Suas bases são não apenas tradicionais mas também familiares e hereditárias. O que exerce a dominação patriarcal obedece estritamente às normas tradicionais, e seus subordinados são iguais e não inferiores, companheiros e não súditos. Já o patrimonialismo surge com o aparecimento de um quadro administrativo. O poder do senhor patrimonial apóia-se não só na tradição, mas também no domínio de escravos, servos, colonos, de forma que seu arbítrio é muito maior do que a do senhor patriarcal. São típicos do patrimonialismo os privilégios, as honrarias e o favoritismo. De um modo geral, a dominação patriarcal tende a transformar-se em dominação patrimonial.¹⁸

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

► *Características das burocracias*

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

O formalismo da burocracia expressa-se no fato de que a autoridade deriva de um sistema de normas racionais, escritas e exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades a serem executadas de forma sistemática, tendo em vista os fins visados. Sua

¹⁸ Idem, p. 240-241.

administração é formalmente planejada, organizada, e sua execução se realiza por meio de documentos escritos. Analisemos agora mais pormenorizada-mente as características que definem o caráter formal das burocracias.

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

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

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

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

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

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

²⁰ Idem, vol. I, p. 231.

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

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

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

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

²¹ Idem, vol. I, p. 226.

a administração impessoal, que não leva em consideração as pessoas. Ele estava simplesmente afirmando que as burocracias, em seu estado puro, eram ou tendiam a ser impessoais.

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

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

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

O nepotismo e o filhotismo fazem parte dos sistemas sociais não burocráticos e não podem ser considerados aberrações dentro deles. Ninguém pensava em criticar, em um feudo, que o filho sucedesse o pai, ou que o senhor

²² Idem, vol. IV, p. 104 e 105.

