

"TEORIA DA BUROCRACIA

MAX WEBER

(*) Texto compilado do capítulo 11 da obra de Idalberto Chiavenato, "Introdução à Teoria Geral da Administração", MAKRON Books, 4ª edição.

Max Weber (1864-1920), sociólogo alemão, foi o criador da Sociologia da Burocracia. Foi professor das Universidades de Friburgo e de Heidelberg e ficou famoso pela teoria das estruturas de autoridade. Com a tradução de alguns de seus livros para a língua inglesa, por Talcott Parsons, tomou corpo nos Estados Unidos a Teoria da Burocracia em Administração. Sua obra é realmente muito vasta. Seu principal livro, para o propósito deste estudo, é "A Ética Protestante e o Espírito de Capitalismo", São Paulo, Livrada Pioneira Editora, 1967.

ORIGENS DA TEORIA DA BUROCRACIA

A Teoria da Burocracia desenvolveu-se dentro da Administração ao redor dos anos 40, em função principalmente dos seguintes aspectos:

- a) A fragilidade e parcialidade tanto da Teoria Clássica como da Teoria das Relações Humanas, ambas oponentes e contraditórias entre si, mas sem possibilitarem uma abordagem global, integrada e envolvente dos problemas organizacionais. Ambas revelam dois pontos de vista extremistas e incompletos sobre a organização, gerando a necessidade de um enfoque mais amplo e completo, tanto da estrutura como dos participantes da organização.
- b) Tornou-se necessário um modelo de organização racional capaz de caracterizar todas as variáveis envolvidas, bem como o comportamento dos membros dela participantes, e aplicável não somente à fábrica, mas a todas as formas de organização humana e principalmente às empresas.
- c) O crescente tamanho e complexidade das empresas passou a exigir modelos organizacionais mais bem definidos. Alguns historiadores verificaram que a "indústria em grande escala depende da sua organização, da Administração e do grande número de pessoas com diferentes habilidades. Milhares de homens e mulheres devem ser colocados em diferentes setores de produção e em diferentes níveis hierárquicos: os engenheiros e administradores no alto da pirâmide e os operários na base. Devem executar tarefas específicas, devem ser dirigidos e controlados. Tanto a Teoria Clássica como a Teoria das Relações Humanas mostraram-se insuficientes para responder à nova situação, que se tomava mais complexa.

d) O ressurgimento da Sociologia da Burocracia, a partir da descoberta dos trabalhos de Max Weber, o seu criador. Segundo essa teoria, um homem pode ser pago para agir e se comportar de certa maneira preestabelecida, a qual lhe deve ser explicada com exatidão, muito minuciosamente e em hipótese alguma permitindo que suas emoções interfiram no seu desempenho. A Sociologia da Burocracia propôs um modelo de organização e os administradores não tardaram em tentar aplicá-lo na prática em suas empresas. A partir daí, surge a Teoria da Burocracia na Administração.

ORIGENS DA BUROCRACIA

A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. As origens da burocracia – como forma de organização humana – remontam à época da Antigüidade, quando o ser humano elaborou e registrou seus primeiros códigos de normatização das relações entre o Estado e as pessoas e entre as pessoas. Contudo, a burocracia – tal como existe hoje, teve sua origem nas mudanças religiosas verificadas após o Renascimento. Nesse sentido, salienta Max Weber que o moderno sistema de produção, eminentemente racional e capitalista, não se originou das mudanças tecnológicas nem das relações de propriedade, como afirmava Karl Marx, mas de um novo conjunto de normas sociais morais, às quais denominou "ética protestante": o trabalho duro e árduo, a poupança e o ascetismo que proporcionaram a reaplicação das rendas excedentes, em vez de seu dispêndio e consumo em símbolos materiais e improdutivos de vaidade e prestígio. Weber notou que o capitalismo, a organização burocrática e a ciência moderna constituem três formas de racionalidade que surgiram a partir dessas mudanças religiosas ocorridas inicialmente em países protestantes – como Inglaterra e Holanda – e não em países católicos. As semelhanças entre o protestantismo e o comportamento capitalista são impressionantes, porquanto essas três formas de racionalidade se apoiaram nas mudanças religiosas.

AUTORIDADE LEGAL, RACIONAL ou BUROCRÁTICA

Quando os subordinados aceitam as ordens dos superiores como justificadas, porque concordam com um conjunto de preceitos ou normas que consideram legítimos e dos quais deriva o comando. É o tipo de autoridade técnica, meritocrática e administrada. Baseia-se na promulgação. A idéia básica fundamenta-se no fato de que as leis podem ser promulgadas e regulamentadas livremente por procedimentos formais e corretos. O conjunto governante é eleito e exerce o comando de autoridade sobre seus comandados, seguindo certas normas e leis. A obediência não é devida a alguma pessoa em si, seja por suas qualidades

impessoais excepcionais ou pela tradição, mas a um conjunto de regras e regulamentos legais previamente estabelecidos. A legitimidade do poder racional e legal baseia-se em normas legais racionalmente definidas. Na dominação legal, a crença na justiça da lei é o sustentáculo da legitimação. O povo obedece às leis porque acredita que elas são decretadas por um procedimento escolhido tanto pelos governados como pelos governantes. Além disso, o governante é visto como uma pessoa que alcançou tal posição exclusivamente por procedimentos legais (como nomeação, eleições, concursos etc.) e é em virtude de sua posição alcançada que ele exerce o poder dentro dos [limites fixados pelas regras e regulamentos sancionados legalmente. O aparato administrativo que corresponde à dominação legal é a burocracia. Tem seu fundamento nas leis e na ordem legal. A posição dos funcionários (burocratas) e suas relações com o governante, os governados e seus próprios colegas burocratas são estritamente definidas por regras impessoais e escritas, que delineiam de forma racional a hierarquia do aparato administrativo, os direitos e deveres inerentes a cada posição, os métodos de recrutamento e seleção etc. A burocracia é a organização típica da sociedade moderna democrática e das grandes empresas. A autoridade legal, por esse motivo, não abrange apenas a moderna estrutura do Estado, mas principalmente as organizações não-estatais, particularmente as grandes empresas. Através do - "contrato" ou instrumento representativo da relação de autoridade dentro da empresa capitalista, as relações de hierarquia nela passam a constituir esquemas de autoridade legal. Muito embora tenham existido administrações burocráticas no passado, somente com a emergência do Estado Moderno - o exemplo mais próximo do tipo legal de dominação - é que a burocracia passou a prevalecer em tão larga escala. Todavia, a burocratização não se limita à organização estatal, pois embora Weber tenha elaborado o conceito de burocracia a partir de sua sociologia política, ele usou o conceito de modo mais abrangente, englobando as demais instituições sociais além da administração pública. Weber notou a proliferação de organizações de grande porte, tanto no domínio religioso (a Igreja) como no educacional (a Universidade) ou no econômico (as grandes empresas), que adotaram o tipo burocrático de organização, concentrando os meios de administração no topo da hierarquia e utilizando regras racionais e impessoais, visando à máxima eficiência. Weber identifica três fatores principais que favorecem o desenvolvimento da moderna burocracia:

1. O desenvolvimento de uma economia monetária: a moeda não apenas facilita, mas racionaliza as transações econômicas. Na burocracia, a moeda assume o lugar

da remuneração em espécie para os funcionários, permitindo a centralização da autoridade e o fortalecimento da administração burocrática.

2. O crescimento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas do Estado Moderno: apenas um tipo burocrático de organização poderia arcar com a enorme complexidade e tamanho de tais tarefas.

3. A superioridade técnica - em termos de eficiência - do tipo burocrático de administração: que serviu como uma força autônoma interna para impor sua prevalência. "A razão decisiva da superioridade da organização burocrática sempre foi unicamente sua superioridade técnica sobre qualquer outra forma de organização.

4. O desenvolvimento tecnológico fez com que as tarefas da administração tendessem ao aperfeiçoamento. Assim, os sistemas sociais cresceram em demasia, as grandes empresas passaram a produzir em massa, sufocando as pequenas. Além disso, nas grandes empresas há uma necessidade crescente de cada vez mais se obter um controle e uma maior previsibilidade do seu funcionamento.

O modelo concebido com grande antecipação por Max Weber tem muita semelhança com as grandes organizações modernas, como a General Motors, a Philips, a Sears Roebuck, a Ford etc.

CARACTERÍSTICAS DA BUROCRACIA SEGUNDO WEBER

Segundo o conceito popular, a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa ou organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas ou eficientes. O termo também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência à organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo. O conceito de burocracia para Max Weber é exatamente o contrário. A burocracia é a organização eficiente por excelência. E para conseguir essa eficiência, a burocracia precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas deverão ser feitas.

Segundo Max Weber, a burocracia tem as seguintes características principais:

1. CARÁTER LEGAL DAS NORMAS E REGULAMENTOS

A burocracia é uma organização ligada por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito. Em outros termos, é uma organização baseada em uma espécie de legislação própria (como a Constituição para o Estado, os estatutos para a empresa privada etc.) que define antecipadamente como a organização burocrática deverá funcionar. Essas normas e regulamentos são escritos. Também são exaustivos porque procuram cobrir todas as áreas da organização, prever todas as ocorrências e enquadrá-las dentro de um esquema previamente definido capaz

de regular tudo o que ocorra dentro da organização. As normas e regulamentos são racionais porque são coerentes com os objetivos visados. Neste sentido, a burocracia é uma estrutura social racionalmente organizada. As normas e regulamentos são legais porque conferem às pessoas investidas da autoridade um poder de coação sobre os subordinados e também os meios coercitivos capazes de impor a disciplina. As normas e regulamentos são escritos para assegurar uma interpretação sistemática e unívoca. Desta maneira, economizam esforços e possibilitam a padronização dentro da organização.

2. CARÁTER FORMAL DAS COMUNICAÇÕES

A burocracia é uma organização ligada por comunicações escritas. As regras, decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito. Daí o caráter formal da burocracia: todas as ações e procedimentos são feitos para proporcionar comprovação e documentação adequadas. Além disso, a interpretação unívoca das comunicações também é assegurada. Como muitas vezes certos tipos de comunicações são feitos reiterada e constantemente, a burocracia lança mão de rotinas e de formulários para facilitar as comunicações e para rotinizar o preenchimento de sua formalização.

3. CARÁTER RACIONAL E DIVISÃO DO TRABALHO

A burocracia é uma organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho. Essa divisão do trabalho atende a uma racionalidade, isto é, ela é adequada aos objetivos a serem atingidos: a eficiência da organização. Daí o aspecto racional da burocracia. Há uma divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder, estabelecendo as atribuições de cada participante, os meios de obrigatoriedade e as condições necessárias. Cada participante passa a ter o seu cargo específico, as suas funções específicas e a sua específica esfera de competência e de responsabilidade. Cada participante deve saber qual a sua tarefa, qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e, sobretudo, quais são os [limites de sua tarefa, direito e poder, para não ultrapassar esses [limites, não interferir na competência alheia nem prejudicar a estrutura existente. Assim, as incumbências administrativas são altamente diferenciadas e especializadas e as atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos.

4. IMPESSOALIDADE NAS RELAÇÕES

Essa distribuição de atividades é feita impessoalmente, ou seja, é feita em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas. Daí o caráter impessoal da burocracia. A administração da burocracia é realizada sem considerar as pessoas como pessoas, mas como ocupantes de cargos e de funções. O poder de cada pessoa é impessoal e deriva do cargo que ocupa. Também a obediência prestada pelo subordinado ao superior é impessoal. Ele obedece ao superior, não em

consideração à sua pessoa, mas ao cargo que o superior ocupa. A burocracia precisa garantir a sua continuidade ao longo do tempo: as pessoas vêm e vão, os cargos e funções permanecem. Cada cargo abrange uma área ou setor de competência e de responsabilidade.

5. HIERARQUIA DA AUTORIDADE

A burocracia é uma organização que estabelece os cargos segundo o princípio da hierarquia. Cada cargo inferior deve estar sob o controle e supervisão de um posto superior. Nenhum cargo fica sem controle ou supervisão. Daí a necessidade da hierarquia da autoridade para fixar as chefias nos diversos escalões de autoridade. Esses escalões proporcionarão a estrutura hierárquica da organização. A hierarquia é a ordem e subordinação, a graduação de autoridade corresponde às diversas categorias de participantes, funcionários, classes etc. Todos os cargos estão dispostos em graduações hierárquicas que encerram determinados privilégios e obrigações, estreitamente definidos por meio de regras [imitadas e específicas. A autoridade - o poder de controle resultante de uma posição reconhecida - é inerente ao cargo e não ao indivíduo específico que desempenha o papel oficial. A distribuição de autoridade dentro do sistema serve para reduzir ao mínimo o atrito, por via do contato (oficial) amplamente restritivo, em relação às maneiras previamente definidas pelas regras de organização. Desta forma, o subordinado está protegido da ação arbitrária do seu superior, dado que as ações de ambos se processam dentro de um conjunto mutuamente reconhecido de regras.

6. ROTINAS E PROCEDIMENTOS ESTANDARDIZADOS

A burocracia é uma organização que fixa as regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo. O ocupante de um cargo - o funcionário - não pode fazer o que quiser, mas o que a burocracia impõe que ele faça. As regras e normas técnicas regulam a conduta do ocupante de cada cargo, cujas atividades devem ser executadas de acordo com as rotinas e procedimentos fixados pelas regras e normas técnicas.

Toda a estrutura da burocracia é projetada intencionalmente de acordo com princípios racionais: a disciplina no trabalho e o desempenho no cargo são assegurados por um conjunto de regras e normas que tentam ajustar completamente o funcionário às exigências do cargo e às exigências da organização: a máxima produtividade. Essa racionalização do trabalho encontra sua forma mais extremada na Administração Científica, que "atingiu os maiores trunfos no condicionamento e treinamento racionais do desempenho no trabalho. Todas as atividades de cada cargo são desempenhadas segundo padrões claramente definidos, nos quais cada conjunto de ações está funcionalmente relacionado com

os propósitos da organização, segundo uma maneira ideal. Esses padrões facilitam a pronta avaliação do desempenho de cada participante.

7. COMPETÊNCIA TÉCNICA E MERITOCRACIA

A burocracia é uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais. A admissão, a transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios, válidos para toda a organização, de avaliação e de classificação, e não em critérios particulares e arbitrários. Esses critérios universais são racionais e levam em conta a competência, o mérito e a capacidade do funcionário em relação ao cargo ou função considerados. Daí a necessidade de exames, concursos, testes e títulos para admissão e promoção dos funcionários.

8. ESPECIALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

A burocracia é uma organização que se baseia na separação entre a propriedade e a administração. Os membros do corpo administrativos devem estar completamente separados da propriedade dos meios de produção. Em outros termos, os administradores da burocracia não são os seus donos ou proprietários. O dirigente não é necessariamente o dono do negócio ou um grande acionista da organização, mas um profissional especializado na sua administração. Com a burocracia surge o profissional que se especializa em gerir a organização, e daí o gradativo afastamento do capitalista da gestão dos negócios, diversificando as suas aplicações financeiras de capital. Os meios de produção, isto é, os recursos necessários para desempenhar as tarefas da organização, não são propriedades dos burocratas, mas estão acima destes. O funcionário não pode vender, comprar ou herdar sua posição ou seu cargo, e sua posição e seu cargo não podem ser apropriados e integrados ao seu patrimônio privado. Essa estrita separação entre os rendimentos e os bens privados e os públicos é a característica específica da burocracia e que a distingue dos tipos patrimonial e feudal de administração. Existe um princípio de completa separação entre a propriedade que pertence à organização e a propriedade pessoal do funcionário.

9. PROFISSIONALIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES

A burocracia é uma organização que se caracteriza pela profissionalização dos seus participantes. Cada funcionário da burocracia é um profissional, pelas seguintes razões:

a) É um especialista: cada funcionário é especializado nas atividades do seu cargo. Sua especialização varia conforme o nível onde está situado. Enquanto os que ocupam posições no topo da organização são generalistas, à medida que se desce nos escalões hierárquicos, os que ocupam posições mais baixas vão-se tomando gradativamente mais especialistas.

b) É assalariado: os funcionários da burocracia percebem salários correspondentes ao cargo que ocupam. Quanto mais elevado o cargo na escala hierárquica, maior o salário e, obviamente, o poder. Os funcionários devem ser recompensados exclusivamente por salários e não devem receber pagamentos de clientes, a fim de preservarem sua orientação para a organização, suas normas e regulamentos. O trabalho na burocracia representa geralmente a principal ou única fonte de renda do funcionário.

c) É ocupante de cargo: o funcionário da burocracia é um ocupante de cargo e seu cargo é a sua principal atividade dentro da organização, tomando todo o seu tempo de permanência nela. O funcionário não ocupa um cargo por vaidade ou por honrada, mas sim porque é o seu meio de vida, o seu ganha-pão.

d) É nomeado por superior hierárquico: o funcionário é um profissional selecionado e escolhido por sua competência e capacidade, nomeado (admitido), assalariado, promovido ou demitido da organização pelo seu superior hierárquico. O superior hierárquico tem plena autoridade (autoridade de linha) sobre seus subordinados. Em outros termos, é o superior quem toma decisões a respeito de seus subordinados.

e) Seu mandato é por tempo indeterminado: quando um funcionário ocupa um cargo dentro da burocracia, o seu tempo de permanência nesse cargo é indefinido e indeterminado. Não que o cargo seja vitalício, mas porque não existe uma norma ou regra que determine previamente o tempo de permanência de um funcionário, seja no cargo, seja na organização.

f) Segue carreira dentro da organização: à medida que um funcionário revela mérito, capacidade e competência, ele pode vir a ser promovido para outros cargos superiores. Em outros termos, o funcionário na burocracia também é recompensado por uma sistemática promoção, através de uma carreira dentro da organização. O funcionário é um profissional que faz do trabalho a sua carreira, ao longo de sua vida.

g) Não possui a propriedade dos meios de produção e administração: o administrador administra a organização em nome dos proprietários, enquanto o funcionário, para trabalhar, precisa das máquinas e dos equipamentos fornecidos pela organização. Como essas máquinas e equipamentos vão-se tornando sofisticados pela tecnologia e, portanto, caros, somente as grandes organizações passam a ter condições financeiras de adquiri-los. Daí as organizações gradativamente assumem o monopólio dos meios de produção. O administrador administra a organização, mas não é o proprietário dos meios de produção. O funcionário utiliza as máquinas e equipamentos mas não é o dono delas.

h) É fiel ao cargo e identifica-se com os objetivos da empresa: o funcionário passa a defender os interesses do seu cargo e da sua organização, em detrimento dos demais interesses envolvidos.

i) O administrador profissional tende a controlar cada vez mais completamente as burocracias, pelas seguintes razões:

* aumento do número de acionistas das grandes organizações, ocasionando dispersão e fragmentação da propriedade das suas ações;

* os proprietários que, em função de sua riqueza, controlavam uma única organização, concentrando nela toda a sua fortuna, passaram a dispersar o risco do seu investimento em muitas outras organizações. Em decorrência disso, hoje em dia, o controle acionário está subdividido e diminuído com o crescimento do número de acionistas;

* os administradores profissionais, através de sua carreira dentro da organização, chegam a posições de comando e de controle, sem possuírem a propriedade da coisa comandada e controlada. Assim, um administrador pode ter mais poder sobre a organização do que um grande acionista.

10. COMPLETA PREVISIBILIDADE DO FUNCIONAMENTO

A conseqüência desejada da burocracia é a previsibilidade do comportamento dos seus membros. No modelo de Weber, todos os funcionários se comportam de acordo com as normas e regulamentos da organização, a fim de que esta atinja a máxima eficiência possível. Tudo na burocracia é estabelecido no sentido de prever antecipadamente todas as ocorrências e rotinizar sua execução, para que a máxima eficiência do sistema seja plenamente alcançada. Aparentemente, Weber não previu nenhuma diferenciação no comportamento humano dentro da organização. Antes, pelo contrário, a burocracia parece assentar-se numa visão padronizada do comportamento humano. Weber não considera a organização informal. Parece simples ignorá-la. Na verdade, a organização informal não é prevista por Weber, ou seja, não está considerada nas conseqüências desejadas das organizações. A organização informal aparece como um fator de imprevisibilidade das burocracias, pois o sistema social racional puro de Weber pressupõe que as reações e o comportamento humano sejam perfeitamente previsíveis, uma vez que tudo estará sob o controle de normas racionais e legais, escritas e exaustivas. A organização informal surge como uma derivação direta do sistema burocrático, como uma conseqüência da impossibilidade prática de se bitolar e padronizar completamente o comportamento humano nas organizações.

A burocracia é baseada em:	Conseqüências previstas:	Objetivo:
1. Caráter legal das normas.	Previsibilidade do	Máxima eficiência
2. Caráter formal das	Comportamento humano.	da organização.

comunicações. 3. Divisão do trabalho. 4. Impessoalidade no relacionamento. 5. Hierarquização da autoridade. 6. Rotinas e procedimentos. 7. Competência técnica e mérito. 8. Especialização da administração. 9. Profissionalização. 10. Previsibilidade do funcionamento.	Padronização do desempenho dos participantes.	
---	---	--

VANTAGENS

DA

BUROCRACIA

Weber viu inúmeras razões para explicar o avanço da burocracia sobre as outras formas de associação. Para ele, comparar os mecanismos burocráticos com outras organizações é o mesmo que comparar a produção da máquina com outros modos não-mecânicos de produção.

As vantagens da burocracia, para Weber, são:

1. Racionalidade em relação ao alcance dos objetivos da organização.
2. Precisão na definição do cargo e na operação, pelo conhecimento exato dos deveres.
3. Rapidez nas decisões, pois cada um conhece o que deve ser feito e por quem e as ordens e papéis tramitam através de canais preestabelecidos.
4. Univocidade de interpretação garantida pela regulamentação específica e escrita. Por outro lado, a informação é discreta, pois é fornecida apenas a quem deve recebê-la.
5. Uniformidade de rotinas e procedimentos que favorece a padronização, redução de custos e de erros, pois os procedimentos são definidos por escrito.
6. Continuidade da organização através da substituição do pessoal que é afastado. Além disso, os critérios de seleção e escolha do pessoal baseiam-se na capacidade e na competência técnica.
7. Redução do atrito entre as pessoas, pois cada funcionário conhece aquilo que é exigido dele e quais são os limites entre suas responsabilidades e as dos outros.
8. Constância, pois os mesmos tipos de decisão devem ser tomados nas mesmas circunstâncias.

9. Subordinação dos mais novos aos mais antigos, dentro de uma forma estrita e bem conhecida, de modo que o superior possa tomar decisões que afetem o nível mais baixo.

10. Confiabilidade, pois o negócio é conduzido de acordo com regras conhecidas, sendo que grande número de casos similares são metodicamente tratados dentro da mesma maneira sistemática. As decisões são previsíveis e o processo decisório, por ser despersonalizado no sentido de excluir sentimentos irracionais, como o amor, raiva, preferências pessoais, elimina a discriminação pessoal.

11. Existem benefícios sob o prisma das pessoas na organização, pois a hierarquia é formalizada, o trabalho é dividido entre as pessoas de maneira ordenada, as pessoas são treinadas para se tomarem especialistas em seus campos particulares, podendo encarrear-se na organização em função de seu mérito pessoal e competência técnica.

Nessas condições, o trabalho é profissionalizado, o nepotismo é evitado e as condições de trabalho favorecem a moralidade econômica e dificultam a corrupção. A equidade das normas burocráticas, quase sempre baseadas em padrões universalísticos de justiça e de tratamento igualitário, tem a virtude de assegurar cooperação entre grande número de pessoas sem que essas pessoas se sintam necessariamente cooperadoras. As pessoas cumprem as regras organizacionais principalmente porque os fins alcançados pela estrutura total são altamente valorizados e cada qual deve fazer a sua própria parte para que o objetivo seja alcançado.

RACIONALIDADE

BUROCRÁTICA

Um conceito muito ligado à burocracia é o de racionalidade. No sentido weberiano, a racionalidade implica adequação dos meios aos fins. No contexto burocrático, isto significa eficiência. Semelhante ao conceito de Taylor, um processo é racional se os meios mais eficientes são escolhidos para sua implementação. Para Weber, são as metas coletivas da organização e não as dos seus membros individuais que são levadas em consideração. Deste modo, o fato de uma organização ser racional não implica necessariamente que seus membros ajam racionalmente no que concerne às suas próprias metas e aspirações. Muito ao contrário, quanto mais racional e burocrática torna-se uma organização, tanto mais os membros individuais tornam-se simples engrenagens de uma máquina, ignorando o propósito e o significado de seu comportamento. Para Weber, a racionalidade funcional é atingida pela elaboração - baseada no conhecimento científico - de regras que servem para dirigir, partindo de cima, todo comportamento de encontro à eficiência. É esta concepção de racionalidade que fundamenta a teoria de Administração Científica que almeja a descoberta e aplicação da melhor maneira de desempenho e de

trabalho industrial.

Weber usa o termo burocratização em um sentido mais amplo, referindo-se também às formas de agir e de pensar que existem não somente no contexto organizacional, mas que permeiam toda a vida social. O termo burocratização usado por Weber coincide mais ou menos com o conceito de racionalização. Assim, o racionalismo, para Weber, tanto pode referir-se aos meios racionais e sua adequação ou inadequação para se chegar a um fim, qualquer que seja (atividade racional da organização burocrática), como também pode referir-se à visão racional do mundo através de conceitos cada vez mais precisos e abstratos, desenvolvidos inclusive pela ciência, rejeitando toda religião e valores metafísicos ou tradicionais (desmistificação do próprio mundo). Embora considerasse a burocracia como a mais eficiente forma de organização criada pelo homem, Weber temia esta grande eficiência, cujos resultados, advindos da crescente burocratização do mundo moderno, seriam uma enorme ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas das sociedades ocidentais.

DILEMAS DA BUROCRACIA

O próprio Weber notou a fragilidade da estrutura burocrática, que enfrenta um dilema típico: de um lado, existem pressões constantes de forças exteriores para encorajar o burocrata a seguir outras normas diferentes das da organização e, de outro lado, o compromisso dos subordinados com as regras burocráticas tende a se enfraquecer gradativamente. A organização, para ser eficiente, exige um tipo especial de legitimidade, racionalidade, disciplina e limitação de alcance. A capacidade para aceitar ordens e regras como legítimas, principalmente quando repugnam os desejos da pessoa, exige um nível de renúncia que é difícil de se manter. Assim, as organizações burocráticas apresentam uma tendência a se desfazerem, seja na direção carismática, seja na tradicional, onde as relações disciplinares são mais "naturais" e "afetuosas" e menos separadas das outras. Além do mais, a capacidade de renúncia exigida pela organização racional não pode se desenvolver no seu interior, pois como diz Etzioni, depende de relações sociais mais amplas, que existem na família tradicional ou no grupo carismático. Assim, a racionalidade da estrutura racional é frágil e precisa ser constantemente protegida contra pressões externas, a fim de poder ser dirigida para os seus objetivos e não para outros.

Para Weber, os burocratas são pessoas que formam o corpo administrativo da hierarquia e estrutura da organização, devidamente indicadas, que seguem as regras impostas e servem aos objetivos da organização. Contudo, Weber salienta também a existência de chefes não-burocráticos, que indicam e nomeiam os subordinados, que estabelecem as regras, que resolvem os objetivos que deverão

ser atingidos e geralmente são eleitos ou herdada sua posição, como, por exemplo, os presidentes, os diretores e os reis. Esses chefes (não-burocráticos) da organização desempenham o importante papel de estimular a ligação emocional e mesmo irracional dos participantes com a racionalidade, pois a identificação com uma pessoa, um líder ou um chefe da organização influi psicologicamente, reforçando o compromisso abstrato com as regras da organização e dela permitindo uma imagem mais concreta e "afetuosa". Na organização burocrática, as identificações referem-se à posição e não ao ocupante. Se os indivíduos se ausentam, morrem ou se aposentam, são substituídos por outros pelo critério de qualificação técnica e a eficiência da organização não é prejudicada. Porém, a ausência ou morte de um chefe não-burocrático da organização - único indivíduo perante o qual as identificações são pessoais, e não-burocráticas - provoca uma crise, a chamada crise de sucessão, que geralmente é acompanhada de um período de instabilidade. Alega Weber que a crise de sucessão é mais evidente nos estados totalitários, mas que também as empresas, igrejas, exércitos ou outras organizações podem estar sujeitos a ela. As burocracias estabelecem normas e precisam impô-las. Têm regulamentos e regras. Dão ordens que devem ser obedecidas a fim de que a organização funcione com eficiência.

DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA

Para Weber, a burocracia é uma organização cujas conseqüências desejadas se resumem na previsibilidade do seu funcionamento no sentido de obter a maior eficiência da organização. Todavia, ao estudar as conseqüências previstas (ou desejadas) da burocracia que a conduzem à máxima eficiência, notou também as conseqüências imprevistas (ou indesejadas) e que a levam à ineficiência e às imperfeições. A estas conseqüências imprevistas, deu-se o nome de disfunções da burocracia, para designar as anomalias de funcionamento responsáveis pelo sentido pejorativo que o termo burocracia adquiriu junto aos leigos no assunto. Robert K. Merton salienta que os cientistas têm dado muita ênfase aos resultados positivos e às funções da organização burocrática, descuidando-se das tensões internas de tais estruturas, enquanto o leigo, ao contrário, tem exagerado exatamente as imperfeições da burocracia.

Na verdade, não existe uma organização plenamente racional e o formalismo não tem a profundidade descrita por Weber. Por outro lado, o conceito popular de burocracia faz pensar que o grau de eficiência administrativa deste sistema social

racional é baixíssimo. Isto porque o tipo ideal de burocracia sofre transformações quando operado por homens. Segundo Merton, o homem (excluído dos estudos de Max Weber, que descreveu um sistema social desumano e mecanicista), quando participa da burocracia, faz com que toda a previsibilidade do comportamento, que deveria ser a maior conseqüência da organização, escape ao modelo preestabelecido. Ocorre, então, o que passou a se denominar disfunções da burocracia, isto é, anomalias e imperfeições no funcionamento da burocracia. Cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático explicado por Weber. Cada disfunção é uma conseqüência não-prevista pelo modelo weberiano. As disfunções da burocracia são basicamente as seguintes:

1. INTERNACIONALIZAÇÃO DAS REGRAS E EXAGERADO APEGO AOS REGULAMENTOS

As diretrizes da burocracia, emanadas através das normas e regulamentos, para atingir os objetivos da organização, tendem a adquirir um valor positivo, próprio e importante, independentemente daqueles objetivos, passando a substituí-los gradativamente. As normas e regulamentos passam a se transformar de freios em objetivos. Passam a ser absolutos e prioritários: o funcionário adquire "viseiras" e esquece que a flexibilidade é uma das principais características de qualquer atividade racional. Com isto, o funcionário burocrata torna-se um especialista, não por possuir conhecimento de suas tarefas, mas por conhecer perfeitamente as normas e os regulamentos que dizem respeito ao seu cargo ou função. Os regulamentos, de meios, passam a ser os principais objetivos do burocrata.

2. EXCESSO DE FORMALISMO E DE PAPELÓRIO

A necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações dentro da burocracia a fim de que tudo possa ser devidamente testemunhado por escrito pode conduzir à tendência ao excesso de formalismo, de documentação e, conseqüentemente, de papelório. Aliás, o papelório constitui uma das mais gritantes disfunções da burocracia, o que leva o leigo, muitas vezes, a imaginar que toda burocracia tem necessariamente um volume inusitado de papelório, de vias adicionais de formulários e de comunicações.

3. RESISTÊNCIA A MUDANÇAS

Como tudo dentro da burocracia é rotinizado, padronizado, previsto com antecipação, o funcionário geralmente se acostuma a uma completa estabilidade e repetição daquilo que faz, o que passa a lhe proporcionar uma completa segurança a respeito de seu futuro na burocracia. Atendendo às normas e regulamentos impostos pela burocracia, o funcionário torna-se simplesmente um executor das rotinas e procedimentos, os quais passa a dominar com plena segurança e

tranqüilidade com o passar do tempo. Quando surge alguma possibilidade de mudança dentro da organização, essa mudança tende a ser interpretada pelo funcionário como algo que ele desconhece, e, portanto, algo que pode trazer perigo à sua segurança e tranqüilidade. Com isto, a mudança passa a ser indesejável para o funcionário. E, na medida do possível, ele passa a resistir a qualquer tipo de mudança que se queira implantar na burocracia. Essa resistência à mudança pode ser passiva e quieta, como pode ser ativa e agressiva através de comportamentos de reclamação, tumultos e greves.

4. DESPERSONALIZAÇÃO DO RELACIONAMENTO

A burocracia tem com uma de suas características a impessoalidade no relacionamento entre os funcionários. Daí o seu caráter impessoal, pois ela enfatiza os cargos e não as pessoas que os ocupam. Isto leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização: diante dos demais funcionários, o burocrata não os toma mais como pessoas mais ou menos individualizadas, mas como ocupantes de cargos, com direitos e deveres previamente especificados. Daí a despersonalização gradativa do relacionamento entre os funcionários da burocracia. Os funcionários passam a conhecer os colegas não pelos seus nomes pessoais, mas pelos títulos dos cargos que ocupam. Algumas vezes, o conhecimento é feito pelo número do registro do colega ou por qualquer outra forma de identificação das pessoas imposta pela organização.

5. CATEGORIZAÇÃO COMO BASE DO PROCESSO DECISORIAL

A burocracia se assenta em uma rígida hierarquização da autoridade. Portanto, quem toma decisões em qualquer situação será aquele que possui a mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto. Quem decide é sempre aquele que ocupa o posto hierárquico mais alto, mesmo que nada saiba a respeito do problema a ser resolvido. Por outro lado, categorizar significa uma maneira de classificar as coisas, estereotipadamente, a fim de lidar com elas com mais facilidade. Quanto mais se lançar mão da categorização no processo decisório, menor será a procura de alternativas diferentes de solução.

6. SUPERCONFORMIDADE ÀS ROTINAS E PROCEDIMENTOS

A burocracia baseia-se em rotinas e procedimentos, como meio de garantir que as pessoas façam exatamente aquilo que delas se espera. Como uma burocracia eficaz exige devoção estrita às normas e regulamentos, essa devoção às regras e regulamentos conduz à sua transformação em coisas absolutas: as regras e rotinas não mais são consideradas como relativas a um conjunto de objetivos, mas passam a ser absolutas. Com o tempo, as regras e as rotinas tornam-se sagradas para o funcionário. O impacto dessas exigências burocráticas sobre a pessoa provoca profunda [imitação em sua liberdade e espontaneidade pessoal, além da crescente

incapacidade de compreender o significado de suas próprias tarefas e atividades dentro da organização como um todo. Estudando o efeito da estrutura burocrática sobre a personalidade dos indivíduos, alguns autores chegaram a algumas conclusões, como a "incapacidade treinada" (no conceito de Veblen³⁸, ou a "deformação profissional" ou, ainda, a "psicose ocupacional", para mostrar que o funcionário burocrata trabalha em função dos regulamentos e das rotinas, e não em função dos objetivos organizacionais que foram realmente estabelecidos. Essa superconformidade às regras, aos regulamentos, às rotinas e procedimentos conduz a uma rigidez no comportamento do burocrata: o funcionário passa a fazer o estritamente contido nas normas, nas regras, nos regulamentos, nas rotinas e procedimentos impostos pela organização. Esta perde toda a sua flexibilidade, pois o funcionário restringe-se ao desempenho mínimo. Perde sua iniciativa, criatividade e inovação.

7. EXIBIÇÃO DE SINAIS DE AUTORIDADE

Como a burocracia enfatiza a hierarquia de autoridade, torna-se necessário um sistema capaz de indicar, aos olhos de todos, aqueles que detêm o poder. Daí surge a tendência à utilização intensiva de símbolos ou de sinais de status para demonstrar a posição hierárquica dos funcionários, como o uniforme, a localização da sala, do banheiro, do estacionamento, do refeitório, o tipo de mesa etc., como meios de identificar quais são os principais chefes da organização. Em algumas organizações - como o exército, a Igreja etc. - o uniforme constitui um dos principais sinais de autoridade.

8. DIFICULDADE NO ATENDIMENTO A CLIENTES E CONFLITOS COM O PÚBLICO

O funcionário está completamente voltado para dentro da organização, para suas normas e regulamentos internos, para suas rotinas e procedimentos, para seu superior hierárquico que avalia o seu desempenho. Essa sua atuação interiorizada para a organização geralmente o leva a criar conflitos com os clientes da organização. Todos os clientes são atendidos de forma padronizada, de acordo com os regulamentos e rotinas internos, fazendo com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com os seus problemas particulares e pessoais. Com as pressões do público, que pretende soluções personalizadas que a burocracia padroniza, o funcionário passa a perceber essas pressões como ameaças à sua própria segurança. Daí a tendência à defesa contra pressões externas à burocracia. Com essas disfunções, a burocracia torna-se esclerosada, fecha-se ao cliente, que é o seu próprio objetivo, e impede totalmente a inovação e a criatividade.

Características da Burocracia	Disfunções da Burocracia
1. Caráter legal das normas	1. Internalização das normas
2. Caráter formal das comunicações	2. Excesso de formalismo e papelório

3. Divisão do trabalho	3. Resistência a mudanças
4. Impessoalidade no relacionamento	4. Despersonalização do relacionamento
5. Hierarquização da autoridade	5. Categorização o relacionamento
6. Rotinas e procedimentos	6. Superconformidade
7. Competência técnica e mérito	7. Exibição de sinais de autoridade
8. Especialização da administração	8. Dificuldades com clientes
9. Profissionalização	
Previsibilidade do funcionamento	Imprevisibilidade do funcionamento

As causas das disfunções da burocracia residem basicamente no fato de que a burocracia não leva em conta a chamada organização informal que existe fatalmente em qualquer tipo de organização, nem se preocupa com a variabilidade humana (diferenças individuais entre as pessoas) que necessariamente introduz variações no desempenho das atividades organizacionais. Em face da exigência de controle que norteia toda a atividade organizacional é que surgem as conseqüências imprevistas da burocracia.