

BUROCRACIA

Frequentemente entende-se por burocracia uma circulação lenta de papéis, normas rígidas, procedimentos rotineiros, incompetência, falta de consideração a casos concretos. Porém, seu significado político é literalmente “poder dos escritórios”. Um dos fundadores da sociologia e respeitado estudioso da burocracia foi Max Weber e, para ele, ela consiste em um tipo de administração *racional*, ou seja, refere-se à melhor adequação entre os meios e os fins, sem implicar que os fins sejam necessariamente racionais, justos, ou desejáveis, típica da dominação racional-legal, na qual se acredita que se obedece à lei e não a uma pessoa. É modelada de forma a atender às necessidades previstas e repetidas por meio de uma rotina. As organizações modernas, sejam elas públicas ou privadas, apresentam o caráter burocrático. São exemplos de organizações burocráticas: o Estado, organizações eclesiais e partidárias, exército, hospitais, grandes empresas privadas e instituições educacionais. A expansão da burocracia moderna foi favorecida pela economia monetária, pela arrecadação de tributos em dinheiro, pela economia de mercado e ampliação crescente da divisão do trabalho, características do desenvolvimento do capitalismo. Também contribuíram a racionalização do Direito e a configuração eminentemente administrativa do Estado Moderno. Weber destacou as seguintes características básicas da administração burocrática, do ponto de vista conceitual: o princípio das competências, a hierarquização dos cargos (sendo a autoridade inerente ao cargo e não à pessoa que o ocupa); o embasamento em documentos escritos; a necessidade de formação profissional, conhecimentos técnicos, jurídicos e de gestão por parte dos funcionários. Estes são assalariados e, portanto, não são proprietários de seus instrumentos de trabalho; dedicam-se em tempo integral (e não como diletantismo) às suas atividades profissionais, as quais são separadas de sua vida privada. A burocracia se caracteriza também pela formalidade - as relações entre os funcionários se estabelecem de cargo a cargo - e pela impessoalidade, normatizadas por regras, estatutos, leis e regulamentos, procedimentos que se justificam pelo princípio da igualdade perante a lei. O funcionário típico deveria trabalhar sem amor e sem ódio, sem ressentimentos e sem preconceitos, *sine ira et studio* e sem tomar posição, sobretudo com relação ao público. A total despersonalização da administração e a

sistematização racional do Direito, isto é: “A interpretação racional da lei, à base de conceitos rigorosos formais” e o “afastamento dos velhos processos de julgamento que estavam ligados à tradição ou pressupostos irracionais, pelo perito racionalmente treinado e especializado” (WEBER, 1974, p. 251 e 259) realizaram a separação entre o público e o privado. (WEBER, 1974, p.277). A burocracia pública se expande pela ampliação das esferas de ação do Estado moderno – criação de exércitos permanentes, polícia, finanças públicas, educação, saúde – e também pela criação e implantação dos meios de comunicação que facilitam a administração e o controle pelo Estado. (WEBER, 1974, p.216). Uma vez instalada, a burocracia é muito difícil de ser suprimida, porque é também um elo entre os detentores do poder político e os cidadãos, um excelente *instrumento de poder* para os detentores do seu controle. Assim, Weber afirma que “As consequências da burocracia dependem, portanto, da direção que os poderes que usam o aparato lhe derem.” (WEBER, 1974, p.268). Em comparação com outros tipos de aparatos administrativos – como formas colegiadas, honoríficas, ou constituídas por funcionários domésticos, parentes, amigos ou favoritos –, na burocracia, o cumprimento ‘objetivo’ de tarefas, segundo regras calculáveis e sem relação a pessoas, apresenta significativas vantagens técnicas: precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, discricção, unidade de subordinação rigorosa e redução do atrito. (WEBER, 1974, p.249). Assim, a burocracia, enquanto estrutura permanente regulada por regras racionais, ajusta-se ao capitalismo, pois permite a calculabilidade e a previsibilidade, qualidades essenciais para aquele modo de produção. (WEBER, 1974, p.249-250). O funcionamento burocrático das organizações pode apresentar algumas características indesejáveis que, muitas vezes, sustentam a conotação pejorativa do termo. Uma delas é o deslocamento ou perda dos objetivos, que ocorre tanto em nível da instituição quanto do funcionário. Nesse caso, a organização tende a se transformar em um fim em si mesmo e o funcionário se inclina ao carreirismo (deixar de servir à organização e passar a servir-se dela) e ao corporativismo. A estrita obediência às regras, à disciplina, tendem, segundo Merton (1976, p.111), a gerar, como deformação profissional, a “incapacidade treinada”, isto é, a preparação e o desempenho repetitivo das atividades são rígidos e podem se tornar inadequados ao mudarem as condições e necessidades do trabalho. Várias questões se apresentam a partir das afirmações acima. Entre elas, por que algumas estruturas burocráticas funcionam melhor do que outras? Pode-

se responder que seus objetivos são muito claros e, particularmente no caso de empresas privadas, os seus proprietários geralmente estão muito atentos à consecução dos resultados. Em outros casos, as diferenças de funcionamento relacionam-se aos interesses daqueles que controlam a administração. Exemplificando, para os poderes públicos, pode ser mais interessante o bom funcionamento de uma repartição que *arrecade impostos* do que outra que efetue *pagamentos* ou gere despesas. Porém, em quase todos os casos, a administração burocrática possibilita, melhor do qualquer outra, o controle e a previsão dos acontecimentos, características importantes em todas as situações nas quais poder, dinheiro e outros interesses estão envolvidos. Finalizando esta brevíssima síntese sobre o conceito de burocracia, cumpre assinalar que passaram também por processos de burocratização as universidades, colégios, unidades e sistemas de ensino, principalmente a partir de sua institucionalização como atividades oficiais e obrigatórias. Em instituições organizadas burocraticamente, desenvolvem-se as atividades escolares – o trabalho docente e o aprendizado dos alunos, fato que muitas vezes pode parecer “natural”, se desprovido de sua história. As relações ocorrem de cargo a cargo, a autoridade (inclusive a do professor) é inerente ao cargo e não à pessoa que o ocupa. As decisões são tomadas pela cúpula da hierarquia, enquanto que, em nível intermediário, a burocracia se configura como um sistema de ligações. O formalismo marca as relações definidas impessoalmente por regras e leis, assim como as regras de ingresso, a carreira, as obrigações e as sanções. As avaliações também são definidas burocraticamente e a autoridade é delegada de cima para baixo, por meio da hierarquia e esta define um sistema de supervisão e controle.

RAQUEL PEREIRA CHAINHO GANDINI

MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

WEBER, M **Ensaio de Sociologia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.