

BUROCRACIA(S) E (DES)BUROCRATIZAÇÃO

WILSON PIZZA JUNIOR*

“Tudo começa com a separação entre a empresa e o domicílio.”

(Hans Freyer)

1. *Introdução*; 2. *Considerações gerais*; 3. *Conceito positivo de burocracia*; 4. *Conceito negativo de burocracia*; 5. *Razão funcional e razão substantiva*; 6. *Burocracia e burocrata*; 7. *Burocratização e desburocratização*; 8. *Conclusão*.

1. *Introdução*

O Programa Nacional de Desburocratização vem popularizando, contra a burocracia, uma atitude que se caracteriza por revesti-la sistematicamente de aspectos negativos. Hoje em dia, tratar do tema significa, *a priori*, identificá-lo como sinônimo de ineficiência, e esse entendimento se estende, inclusive, aos meios acadêmicos. Tentaremos demonstrar, ao longo deste artigo, que “desburocratização” é um equívoco conceitual.

Inicialmente serão feitas algumas considerações gerais sobre o tema, com inevitável ênfase no modelo weberiano, o qual será freqüentemente citado em todo o artigo. Segue-se uma visão da burocracia do ponto de vista positivo, e do ponto de vista negativo, procurando-se evidenciar que, apesar da visão depreciativa, a deterioração do termo dentro da perspectiva das publicações oficiais é uma atitude apressada. No item 5, *Razão funcional e razão substantiva*, a burocracia é discutida à luz de conceitos propostos por uma visão dicotômica do conhecimento, que hoje se procura reavaliar. Consequência dessa tentativa de unificação, burocracia e burocrata apresentam para debate algumas questões que o fenômeno burocrático provoca como manifestação nos seus agentes. Em burocratização e desburocratização procura-se avaliar a adequada utilização terminológica e mais uma vez apresentar as duas ênfases existentes. O artigo é encerrado com uma conclusão, com remissão à proposta inicial.

* Bacharel em administração pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP/FGV). (Endereço do autor: Largo dos Leões, 140 — Bloco 01/apto. 1.001 — 22.260 — Botafogo — Rio de Janeiro, RJ.)

2. Considerações gerais

O que é burocracia? Segundo Max Weber, “a administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseada no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional”.¹ Georges Lapassade esclarece, citando Weber, que “a burocratização separa radicalmente a atividade oficial do domínio da vida privada. Os dinheiros e equipamentos públicos são nitidamente separados do patrimônio particular do funcionário (...). O princípio estende-se até o chefe de empresa: a vida profissional separa-se da vida doméstica, a correspondência administrativa separa-se da correspondência privada, os interesses de negócio separam-se da fortuna pessoal”, acrescentando ainda que a administração burocrática “sucede à administração por meio de dignitários, diferentemente de outros tipos históricos de gestão, como do tipo da sociedade feudal, em que o soberano faz executar as medidas mais importantes por intermédio de seus homens de confiança pessoal, de seus companheiros de mesa, e dos fiéis de sua corte”.² Esclareça-se que o termo “burocratização”, no sentido empregado por Lapassade, significa simplesmente expansão da burocracia, sem que isso implique diminuição da eficiência, conforme entendimento do Programa Nacional de Desburocratização.

Etimologicamente, burocracia provém de *bure* (pano de lã) e *kratós* (poder).³ De acordo com Weber, a burocracia é forma de legitimação do domínio, característica de um tipo de sociedade à qual denomina racional-legal. A legitimação do domínio como exercício do poder, definido este como capacidade de exercer influência, é efetivada pela força, através dos costumes e da tradição; nas chamadas sociedades tradicionais, o poder é exercido pelo patriarca e pelo príncipe. Na sociedade carismática, a legitimação do domínio é efetivada pelo dom da graça; o poder é exercido pelo demagogo, pelo líder, pelo homem de fé. Na sociedade racional-legal, a legitimação do domínio é efetivada pelas obrigações estatutárias, pelo domínio organizado, pela administração contínua, pela obediência.⁴ Uma sociedade identificada como racional-legal deixa para trás a força dos *mores* e do demagogo ou profeta como fonte do poder; em seu lugar surge a burocracia.

¹ Weber, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: Campos, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro. Zahar, 1978. p. 27. Veja também Weber, Max. *Ensaio de sociologia*. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1971, cap. 8.

² Lapassade, Georges. *Grupos, organizações e instituições*. 1. ed. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977. O capítulo 3 (As organizações e o problema da burocracia) é particularmente recomendado pela visão crítica que apresenta à luz da análise da contribuição de vários autores. Lapassade comenta, com muita propriedade, que as redes informais que se desenvolvem dentro das organizações constituem “uma teoria invertida da burocracia, compreendida a partir do que ela não é, daquilo que se opõe a ela”.

³ Tenório, Fernando Guilherme. *A permanência do modelo weberiano*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas/EIAP, n.º 1.406, 1981. mimeogr. Textualmente: “A expressão ‘burocracia’ (*bureaucratie*, no original francês) deriva de *bureau* e este de *bure* (em latim, pano de lã). Esse pano de toalha cobria a mesa na qual se despachavam os negócios oficiais, passando-se a utilizar mais tarde a mesma raiz para designar qualquer móvel sobre o qual se escrevia de forma habitual; o passo seguinte foi designar com o mesmo nome o local onde se encontrava a mesa que se utilizava para escrever.” Ironicamente, em português, o substantivo *burel*, derivado do latim, significa passo usado por motivo de luto ou, simplesmente, luto. Agradeço ao Prof. Fernando Tenório o esclarecimento, visto que os dicionários etimológicos, em português, não registram tal acepção.

⁴ Weber, Max. op. cit.

É preciso distinguir, no modelo weberiano, a “letra” e o “espírito”. Max Weber elaborou-o tendo em vista a Alemanha recém-unificada (1870) e a consolidação da sua condição emergente no seio de um contexto definido por países já unificados e em plena expansão industrial. O descumprimento de tal fato causa não pouca confusão entre discípulos e contestadores, reduzindo o modelo weberiano a uma condição, em si, que nunca foi pretendida pelo autor.

Para Weber, a burocracia só é possível com o desenvolvimento da economia monetária, isto é, surge com o capitalismo. Ela representa o meio de transformar uma “ação comunitária” em “ação societária”, racionalmente ordenada; portanto, como forma de socialização, é um instrumento de poder. Com frequência, realizou-se em aliança direta com os interesses capitalistas como, por exemplo, a grande aliança histórica do poder do príncipe absoluto com os interesses capitalistas.

Os críticos do modelo weberiano frequentemente negligenciam o fato de se ele apresentado como um “tipo ideal”. Segundo Weber, tipos ideais (ou “puros”) “são aqueles que mostram em si a unidade mais conseqüente de uma adequação de sentido, sendo por isso mesmo tão pouco freqüentes na realidade”.⁵ Wright Mills e Hans Gerth lembram que o tipo ideal, “expressão-chave na discussão metodológica de Weber, refere-se à construção de certos elementos da realidade numa concepção logicamente precisa. A palavra ‘ideal’ nada tem com quaisquer espécies de avaliações. Com finalidades analíticas, podemos construir tipos ideais de prostituição ou líderes religiosos. A expressão não significa que profetas ou prostitutas sejam exemplares ou devam ser imitados como representantes de um modo de vida ideal”.⁶ A inadequada compreensão do “tipo ideal” pode ser encontrada mesmo em autores que parecem atentos à obra de Weber. Assim, Alvin Gouldner, apesar de denunciar o indevido uso do modelo weberiano como um instrumento acabado, o que causa freqüentes equívocos de interpretação, afirma explicitamente que (Weber) “supôs tacitamente que o contexto cultural de uma burocracia específica seria neutro face aos diversos métodos de introdução de normas burocráticas”.⁷

Para Weber a burocracia consiste em:

- a) uma organização contínua de cargos, delimitados por normas;
- b) uma área específica de competência:
 - esfera de obrigações no desempenho de funções;
 - atribuição, ao responsável, da necessária autoridade para desempenho das funções;
- c) hierarquia;
- d) normas de conduta;

⁵ Weber, Max. *Economía y sociedad*. 3. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1977. p. 17.

⁶ Mills, C. Wright & Gerth, Hans. In: Weber, Max. *Ensaio de sociologia*. op. cit. Orientações intelectuais.

⁷ Gouldner, Alvin W. Conflitos na teoria de Weber. In: Campos, Edmundo, op. cit. p. 60, o que não pode ser depreendido da leitura da obra de Weber, nem tacitamente.

- e) separação da propriedade dos meios de produção e da administração;
- f) documentação e arquivo.⁸

Não será exagero lembrar que Max Weber jamais se preocupou com o funcionamento interno daquilo que chamou “burocracias”. Não é por acaso que o autor alemão produziu seus escritos na mesma época em que Taylor e Fayol e não se tenha deixado conduzir por apelos comuns à simplificação do trabalho. Weber chegou à burocracia numa tentativa de análise da manifestação do poder nas sociedades, enquanto que os representantes do chamado “movimento científico” tomaram o funcionamento das organizações como universo e generalização. Profissionais adestrados em processualística mantêm seu ponto de vista disfocado ao tratarem de questões macrosociedades.

3. *Conceito positivo de burocracia*

Ao contrário do que prega o Programa Nacional de Desburocratização, não há uma só maneira de analisar a burocracia. Para os autores que a entendem de forma positiva, burocracia é sinônimo de organização, e as regras que fundamentam o seu funcionamento são ordenadoras, ainda que por vezes se tornem inadequadas ou obsoletas. Dentro do conceito positivo, a burocracia significa um nível de qualificação e desenvolvimento capitalista próprio de sistemas sociais avançados, a tal ponto que, ao contrário de outros sistemas sociais, lealdade e obediência não estão ligadas a pessoas, mas a normas e regras. Os autores que obedecem o caráter positivo da burocracia se apóiam no modelo weberiano, segundo o qual a burocracia indica o surgimento da profissionalização, do domínio da técnica, o que garante a ela superioridade sobre outros sistemas sociais. Está, assim, intimamente ligada ao processo de industrialização, sendo uma “exigência do funcionamento da sociedade de massas”.⁹ A confusão que se instala em análises hipercorretas decorre da dificuldade de compreensão do papel da burocracia como um modelo heurístico. Ciente desses limites, Guerreiro Ramos estuda a burocracia no Brasil à luz dos seguintes estratos:¹⁰

1. Burocracia eleita e/ou propriamente política — integram esse estrato da burocracia pessoas que ocupam postos de importância por eleição ou designação por suas realizações, justamente porque suas carreiras não são reguladas por estatutos. Particularmente expostas à influência e ao controle do público, essas autoridades se credenciam na medida em que satisfazem as expectativas sociais quanto ao papel da administração.
2. Burocracia diretorial — servidores públicos de distintas profissões e categorias que, por força de competência específica ou alianças informais, mantêm-se permanentemente no exercício de altos cargos e funções. É o mais político estrato da burocracia permanente.

⁸ Weber, Max. Os fundamentos da organização burocrática... op. cit.

⁹ Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. 1. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966. p. 255.

¹⁰ Id. *ibid*.

3. Burocracia técnica e profissional — integram-na os ocupantes de cargos e funções profissionais, isto é, aqueles que dominam uma especialização suficientemente complexa para requerer largo tempo de adestramento.

4. Burocracia auxiliar — constituída pela grande maioria dos servidores públicos, ocupada em atividades de escritório ou ligada a gabinetes. Participa escassamente da elaboração de decisões de grande alcance inovador.

5. Burocracia proletária — trata-se do operariado do serviço público (limpeza pública, de cozinha, construção e conservação de estradas, labores agrícolas, artífices), distinguindo-se de muitas formas do operariado de empresas privadas, uma delas por intermédio da legislação que lhe é imposta.

Os estratos propostos por Guerreiro Ramos podem servir também para os negócios particulares, com as necessárias revisões. É de lembrar-se que o modelo weberiano visava à administração pública, mas a universalização da burocracia tornou despidiendia essa distinção.

Do ponto de vista positivo, a burocracia é entendida como sinônimo de eficiência e, segundo Peter Blau, “as burocracias podem ser encaradas como estratégias institucionalizadas para a consecução de objetivos administrativos pelo esforço conjugado de muitos funcionários”.¹¹ A questão que provavelmente provoca tanta confusão entre os estudiosos do tema, e principalmente entre os que defendem o ponto de vista negativo da burocracia é: por que razão, admitindo-se que a atividade organizada (ou “burocratizada”) em um ponto inicial produza resultados positivos, ocorre a deterioração?

4. *Conceito negativo de burocracia*

O Programa Nacional de Desburocratização adotou explicitamente o conceito negativo de burocracia. Essa posição, segundo a qual a burocracia é comparada a papelório, repetições inúteis e descabidas de procedimentos, rotinas intrincadas e sem finalidade, é defendida principalmente por seguidores do pensamento de Karl Marx, mas autores de formação não-marxista esposam o mesmo ponto de vista. Aliás, a idéia de que a burocracia é responsável pela deterioração da qualidade de vida dos seus clientes é tão empolgante que encontra crédito fácil em todas as camadas da população, e, com isso, muitas vezes razões reais deixam de ser levadas em conta.

O conceito negativo de burocracia foi popularizado pela produção literária, na qual se destaca a denúncia dos procedimentos incompreensíveis, dos fins-em-si-mesmos. Saint-Exupéry relata, a esse propósito, episódio exemplar: a França se empenhava na resistência à invasão alemã na II Guerra, e seus comandantes militares, com o país já ocupado, não se davam conta de que as condições haviam mudado. “(...) Ainda bem — e nós sabemo-lo — que as nossas informações não virão a ser utilizadas. Não as poderemos transmitir. As estradas hão de estar congestionadas. Os telefones hão de estar avariados. O Estado-Maior ter-se-á

¹¹ Blau, Peter M. A dinâmica da burocracia. In: Etzioni, Amitai. *Organizações complexas*. 1. ed. São Paulo, Atlas, 1967. p. 334.

transferido, subitamente, para outro lugar. As informações importantes sobre a posição do inimigo, há de ser o próprio inimigo a fornecê-las.”¹² E mesmo assim os aviões voam, para um reconhecimento inútil.

Na literatura administrativa, é abundante a produção de obras ressaltando o caráter negativo da burocracia. É famosa a denúncia apresentada por Gideon Sjöberg, dos “requisitos funcionais contraditórios” que caracterizam a burocracia e provam a sua impossibilidade de aplicação por contraditória em termos. De acordo com esse autor, são requisitos funcionais da burocracia, contraditórios, mas igualmente necessários à eficiência: impessoalização, neutralidade; conformidade às regras, obediência aos superiores, desempenho uniforme; padronização de métodos, tempos e procedimentos, formalização e canais, autoridade hierárquica como base do processo decisório — e — identificação com a organização, *esprit de corps*, envolvimento; espírito de independência e iniciativa, aceitação de risco, inovação, criatividade; flexibilidade, capacidade de autoajustamento; autoridade profissional (competência) como base do processo decisório.¹³ Sjöberg, assim como outros autores, visualiza apenas fatores endógenos e, portanto, não pode entender que a contradição é apenas aparente.

Contudo, há críticas extremamente importantes nas observações formuladas por autores que visualizam a burocracia de forma negativa, e a mais marcante dentre elas talvez seja a denúncia do verdadeiro poder paralelo que pode desenvolver a burocracia sempre que enfocada do ponto de vista positivo, passando a adquirir na sociedade uma importância que transfere para os seus manipuladores real capacidade de exercer influência.¹⁴ Dentro desse espírito, Michel Crozier define burocracia, ou melhor, “sistemas burocráticos de organização”, como todos aqueles em que o circuito erros-informações-correções não pode readaptar-se em função dos erros cometidos, sendo uma organização burocrática toda aquela que “não chega a corrigir-se em função dos seus erros”.¹⁵

Autores que não possuem talento literário nem adequado conhecimento teórico, mas que são suficientemente atilados, têm produzido obras com idêntico sentido de denúncia, e o sucesso editorial dos seus livros demonstra que o público responde favoravelmente a esse tipo de proposição. São obras normalmente escritas em tom jocoso ou provocativo, como *A lei de Parkinson*,¹⁶ *Viva e morra a organização*,¹⁷ *Todo mundo é incompetente inclusive você*,¹⁸ e outras do mesmo tipo, mas que possuem o mérito de espicaçar a insossa produção oficial. Tanto as obras literárias como os *best-sellers* denunciatórios não logram atingir a compreensão da razão de ser dos aspectos negativos da burocracia, os quais estão intimamente ligados ao uso do poder, na medida em que é a burocracia um instrumento de dominação. A crítica, nesse caso, não deveria ser dirigida

¹² Saint-Exupéry, Antoine de. *Piloto de guerra*. 7. ed. Lisboa, Aster, p. 15.

¹³ Conforme citado por Nascimento, Kleber Tatinge do. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, n. 1, p. 11-50, 1.º sem. 1967.

¹⁴ Veja, a esse respeito, artigo de Lipset, Seymour M. Burocracia e reforma social. In: Etzioni, Amitai. *Organizações complexas*. op. cit.; e Guerreiro Ramos, Alberto. op. cit. cap. 5, Burocracia e estratégia do desenvolvimento.

¹⁵ Crozier, Michel. *O fenômeno burocrático*. 1. ed. Brasília, Universidade de Brasília, 1981. p. 272.

¹⁶ Parkinson, C. Northcote. *A Lei de Parkinson*. São Paulo, Pioneira, 1964.

¹⁷ Townsend, Roberto. *Viva e morra a organização*. 1. ed. São Paulo, Melhoramentos, 1970.

¹⁸ Peter, Laurence J. & Hull, Raymond. *Todo mundo é incompetente inclusive você*. 4. ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1974.

à “burocracia”; ao constatar-se o seu funcionamento inadequado, a pergunta passaria a ser outra: a quem — e por que — interessa tal estado de coisas?

5. *Razão funcional e razão substantiva*

Em seu último livro editado em português, Guerreiro Ramos propõe a distinção entre dois tipos de razão. Segundo ele, razão substantiva é “força ativa na psique humana que habilita o indivíduo a distinguir entre o bem e o mal, entre o conhecimento falso e o verdadeiro e, assim, a ordenar sua vida pessoal e social”.¹⁹ Esse conceito permeava a produção intelectual de todo autor clássico, visto não haver outro tipo de “razão” senão voltada para a vida. De acordo com o depoimento de Guerreiro Ramos, é Thomas Hobbes quem estabelece um novo tipo de razão (dita “moderna”),²⁰ definindo-a como uma capacidade que o indivíduo adquire pelo esforço e que o habilita ao cálculo utilitário de consequências. O uso e a compreensão da razão no seu sentido utilitário, isto é, descompromissado com o que de mais representativo e característico possui o ser humano na sua vida individual e associada, identifica o conteúdo da ciência social do nosso tempo como ideologicamente marcado. Razão substantiva, uma distinção desconhecida antes de Hobbes porque a razão era uma só, a serviço do indivíduo, é toda aquela que permite a cada um distinguir e eleger criticamente os rumos do seu próprio caminho individual e associado, sem que isso envolva fidelidade ou engajamento a atividades produtivas. Razão funcional é toda aquela que subordina o indivíduo e suas ações e escolhas à produção de bens, quaisquer que sejam os sistemas sociais que frequente.

Max Weber não poderia distinguir explicitamente entre esses dois tipos de razão quando da elaboração do seu modelo de burocracia. Contudo, sua obra está marcada pela evidência de quem percebeu o problema na sua amplitude maior. Erroneamente Weber é considerado hoje defensor da burocracia,²¹ embora suas advertências tenham sido claras. Atente-se para esse trecho que, embora longo, vale a pena transcrever:

“O puritano queria tornar-se um profissional, e todos tiveram que segui-lo. Pois quando o ascetismo foi levado para fora dos mosteiros e transferido para a vida profissional, passando a influenciar a moralidade secular, fê-lo contribuindo poderosamente para a formação da moderna ordem econômica e técnica ligada à produção em série através da máquina, que atualmente determina de maneira violenta o estilo de vida de todo indivíduo nascido sob esse sistema, e não apenas daqueles diretamente atingidos pela aquisição econômica, e, quem sabe, o determinará até que a última tonelada de combustível tiver sido gasta. De acordo com a opinião de Baxter, preocupações pelos bens materiais somente poderiam vestir os ombros do santo ‘como um tênue manto, do qual a toda hora se pudesse despir’. O destino iria fazer com que o manto se transformasse

¹⁹ Guerreiro Ramos, Alberto. *A nova ciência das organizações — uma reconceitualização da riqueza das nações*. 1. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1981. p. 2.

²⁰ Veja, a esse respeito, a indispensável obra de Voegelin, Eric. *A nova ciência da política*. 1. ed. Brasília, Universidade de Brasília, 1979. Voegelin utiliza a expressão “gnosticismo da modernidade”.

²¹ Veja, nesse sentido, trabalho de Rezende, Ubiratan Simões. Os diferentes níveis de abstração do pensamento administrativo. In: *Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração*. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 1980. mimeogr.

numa prisão de ferro. (...) Ninguém sabe ainda a quem caberá no futuro viver nessa prisão, ou se, no fim desse tremendo desenvolvimento, não surgirão profetas inteiramente novos, ou um vigoroso renascimento de velhos pensamentos e idéias, ou ainda se nenhuma dessas duas — a eventualidade de uma petrificação mecanizada caracterizada por esta convulsiva espécie de autojustificação. Nesse caso, os ‘últimos homens’ desse desenvolvimento cultural poderiam ser designados como ‘especialistas sem coração, nulidades que imaginam ter atingido um nível de civilização nunca dantes alcançado.’”²²

O aparente paradoxo é apenas uma prova da grandeza da obra de Weber.²³ Apesar de pregar uma ciência “isenta de valores”,²⁴ Max Weber quebra sua proposta ao assumir posição em favor do ser humano, ao afirmar: “(...) o processo evolutivo no qual estamos submersos coloca uma questão fundamental que é não a de como podemos promover ou apressar esta evolução, mas sim como podemos nos opor a esta maquinaria a fim de manter uma parcela da humanidade livre desta divisão da alma, deste domínio supremo que a vida burocrática impõe sobre o homem contemporâneo, o homem moderno”²⁵ Aliás, a preocupação de distinguir entre dois tipos de racionalidade (formal e substantiva),²⁶ embora optando pela primeira, mas identificando a segunda com o ser humano, e julgando a ambas como referência para a elaboração teórica, já revelava desconfiança com os resultados de uma ciência social isenta de valores. Não seria possível a Max Weber ir além da denúncia e da tentativa de propor caminhos alternativos para uma questão fundamental e cuja origem estava nos rumos tomados pela ciência,²⁷ mas é fora de dúvidas que compreendeu toda a sua complexidade. No conceito de racionalidade que desenvolveu, Weber enfatiza elementos de causalidade, predicabilidade e ocorrência padronizadas, que constituem a base da formulação (ideológica) da ciência moderna.²⁸

²² Weber, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 1. ed. São Paulo, Pioneira, 1967. p. 131.

²³ Veja Tragtenberg, Maurício. *Burocracia e ideologia*. 1. ed. 2. reimpr., São Paulo, Ática, 1977. Por várias razões é importante tomar conhecimento deste livro, mas deve-se ressaltar que Tragtenberg esclarece a posição pessoal de Max Weber ante a burocracia, o que é insistentemente omitido por seus críticos e seguidores. Textualmente: “O que é real é que Weber estudou a burocracia porque via na sua expansão no sistema social o maior perigo ao homem (grifado no original). Estudou-o para criar os mecanismos de defesa ante a burocracia.”

²⁴ A discussão desse aspecto da obra de Max Weber pode ser encontrada em Voegelin, Eric. op. cit.

²⁵ Rezende, Ubiratan Simões. op. cit. Veja, ainda, Weber, Max. A política como vocação. In: *A sociologia de Max Weber*. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

²⁶ Uma das características da ciência social moderna é a perplexidade conceitual que resulta na construção de dicotomias: fatos e valores, mente e corpo, Eu e mundo, causa e efeito, sem dar-se conta de que a própria separação inviabiliza a compreensão. Comentando essa tendência, Werner Heipenberga afirma: “a causalidade pode somente explicar acontecimentos futuros, a partir de eventos passados, mas jamais poderá explicar seu começo.” Os postulados teóricos da ciência social moderna carecem de fundamentação epistemológica, mas algumas obras fundamentais, como a de Heisenberg, demonstram com clareza que é possível reencontrar o caminho para o conhecimento. *Física e filosofia*. 1. ed. Brasília, Universidade de Brasília, 1981. p. 34.

²⁷ Vale a pena refletir sobre esta afirmação de Karl Jaspers: “A partir do século XX intensificou-se o abandono dos fundamentos milenários, preteridos pelo saber disperso, pelos conhecimentos científicos desconjuntados, pela supersticiosa crença na ciência, por ilusórias finalidades mundanas e pela passiva abstenção do pensamento.” (Jaspers, Karl. *Iniciação filosófica*. Lisboa, Guimarães, p. 155.)

²⁸ Rezende, Ubiratan Simões. op. cit.

6. *Burocracia e burocrata*

“O senhor Watanabe foi salvo da morte pelo câncer.” O primeiro verso de famoso poema de Kurosawa, *Viver*, retrata bem o julgamento que se faz do burocrata, melhor dizendo, do que a burocracia pode fazer com os seus agentes. As críticas nesse sentido são tão unânimes que conseguem reunir autores de orientação marxista e não-marxista, apesar de os primeiros tributarem o fato à luta de classes. Não é possível negar que o emprego rigoroso de prescrições formais e a rigidez da hierarquia deixam marcas na alma dos que são responsáveis pela sua legitimação, mas será prerrogativa da burocracia empobrecer o horizonte intelectual das pessoas, a ponto de dar razão ao julgamento de Thorstein Veblen de que o burocrata é dotado de uma “incapacidade treinada”, ou a natureza do problema reside em outra ordem de fenômeno?

Albert Camus apresenta um depoimento que merece atenção: “Os deuses tinham condenado Sísifo a empurrar sem descanso um rochedo até ao cume de uma montanha, de onde a pedra caía de novo, em consequência do seu peso. Tinham pensado, com alguma razão, que não há castigo mais terrível do que o trabalho inútil e sem esperança. (...) Se este mito é trágico, é porque o seu herói é consciente. Onde estaria, com efeito, a sua tortura se a cada passo a esperança de conseguir o ajudasse? O operário de hoje trabalha todos os dias da sua vida nas mesmas tarefas, e esse destino não é menos absurdo.”²⁹ Restrita à fábrica, a crítica de Camus é ampliada a outras instituições por Lapassade e Lourau: “Quanto à fábrica, certos sociólogos industriais desejariam colocá-la numa categoria estranha à das instituições totalitárias. (...) Tal como outras formas sociais, mas sob o signo do princípio do rendimento, único princípio de realidade da sociedade industrial (segundo Marcuse), ela é atravessada pelo fator educativo e pelo carcerário. A fábrica é uma escola, uma dura escola para os indivíduos que a sociedade priva de escola desde o fim da infância. A fábrica é uma prisão, uma prisão onde ninguém é forçado a entrar e onde ninguém é retido, mas onde certos indivíduos são forçados a entrar pela ‘lógica’ da ordem social, da herança cultural e da seleção escolar.”³⁰

A crítica de Marx é metonímica. O burocrata é agente e não vítima da burocracia e, como tal, representante do *status quo*. “(...) o trabalhador, portanto, só se sente à vontade em seu tempo de folga, enquanto no trabalho só se sente contrafeito. Seu trabalho não é voluntário, porém imposto, é *trabalho forçado* (grifado no original). Ele não é a satisfação de uma necessidade, mas apenas um *meio* (grifado no original) para satisfazer outras necessidades. (...)”³¹ Para Marx, o burocrata, juntamente com o exército e a polícia, é representante da casta parasitária, e exprime, entre o “materialismo sórdido” e o “espiritualismo vazio”, a contradição existente no próprio interior da burocracia, e que nele se manifesta no carreirismo.

²⁹ Camus, Albert. *O mito de Sísifo: ensaio sobre o absurdo*. Lisboa, Livros do Brasil, s.d. Sísifo foi condenado por haver enganado a morte, mas seu castigo foi cumprido nos reinos infernais. A pena se repete em vida para todos os que laboram em tarefas que não têm sentido.

³⁰ Lourau, René & Lapassade, Georges. *A análise institucional*. 1. ed. Petrópolis, Vozes, 1975. p. 11-2.

³¹ Marx, Karl. Manuscritos econômicos e filosóficos. In: Fromm, Erich. *Conceito marxista do homem*. 3. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1964. p. 97-8.

Robert Merton demonstra preocupação com a influência que a burocracia exerce nos seus agentes, mas seu posicionamento frente ao tema revela que condiciona estes àquela: “Uma estrutura social, racionalmente organizada, envolve padrões de atividade claramente definidos, nos quais, segundo a maneira ideal, cada série ou conjunto de ações está funcionalmente relacionado com os propósitos da organização.”³² Embora identifique, a esse respeito, as “disfunções da burocracia”, em nenhum momento questiona a posição da organização, isto é, os indivíduos (e suas “personalidades”) devem adaptar-se. Mais ampla, mas igualmente reducionista, é a posição de Crozier: “O fenômeno burocrático parece corresponder ao equilíbrio que se estabelece entre o tipo de controle social utilizado para manter a organização como um sistema em movimento, e as reações do grupo humano a ele submetido. Esses dois dados dependem, por sua vez, das normas culturais da sociedade global e das possibilidades técnicas à disposição do homem, para diminuir a incerteza da ação social.”³³ Em qualquer das duas ênfases, a organização, ou a sociedade, o indivíduo recebe a carga da opressão despersonalizante, sem que seja negada validade à natureza opressora. As posições de Merton e Crozier são representativas do caráter ideológico subjacente à ciência social sublinhada pela razão utilitária,³⁴ mesmo quando os autores apresentam suas críticas e diagnósticos do ponto de vista macrosocietário. Tal fato se torna explícito naqueles que pretendem criar condições para a solução do problema e nos instrumentos “humanísticos” que desenvolvem através de intervenções próprias das relações humanas, behaviorismo e outras falácias a serviço da produção de bens.³⁵

Pode-se notar que de acordo com a fidelidade ideológica, a ênfase da denúncia é direcionada para o burocrata ou para o operário. O burocrata atua em

³² Merton, Robert K. *Estrutura burocrática e personalidade*. In: Etzioni, Amitai. *Organizações complexas*. 1. ed. São Paulo, Atlas, 1967. p. 57.

³³ Crozier, Michel. op. cit. Veja, também, do mesmo autor, o artigo Subdesenvolvimento, administração e burocracia. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 3(9):227-34, out./dez. 1963.

³⁴ Veja o trabalho de Rezende, Ubiratan Simões. *Teoria organizacional: dogmática ou ideologia*. In: *Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração*. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.

³⁵ Críticas a esse respeito podem ser encontradas em Guerreiro Ramos, Alberto. *A nova ciência das organizações — uma reconceitualização da riqueza das nações*. op. cit. Veja particularmente o capítulo 3, A síndrome comportamentalista. Tal tipo de denúncia vem sendo formulada por autores que se preocupam com os destinos do homem, do conhecimento, da sociedade, mas é uniforme quanto ao entendimento da perversidade que identifica a capitulação frente à supremacia da produção. Diz Marcuse: “(...) a cultura industrial avançada é mais (grifado no original) ideológica do que sua predecessora; visto que, atualmente, a ideologia está no próprio processo de produção” (Marcuse, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial*. 5. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. p. 32). A consequência, segundo Marcuse, é, para o indivíduo, “um padrão de pensamento e comportamento unidimensionais” (grifado no original), para a ciência, “operacionalismo nas ciências físicas, behaviorismo nas ciências sociais”. A padronização conduz a um tipo de indivíduo que Wright Mills denomina “robô alegre”, que consegue ser menos inteligente que os objetos que manipula. (Veja comentário a esse respeito em Guerreiro Ramos, Alberto. *Mito e verdade da revolução brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1963. cap. 6, Homem-organização e homem-parentético.) Não deixa de ser intrigante que mesmo dogmáticos seguidores, como Talcott Parsons, não tenham perseguido a linha de raciocínio denunciatória dos males da burocracia sobre o indivíduo, apresentada por Max Weber, a não ser como resultado de envolvimento com a ideologia própria da razão utilitária (veja Rocher, Guy. *Talcott Parsons e a sociologia americana*. 1. ed. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1976. cap. 5, Estrutura e desenvolvimento da personalidade). A tentativa de Parsons é pelo menos curiosa porque, fortemente influenciada pela teoria freudiana, tenta combiná-la com a ação, tendo como pano de fundo o fato social.

atividades não ligadas diretamente ao processo de produção de bens, ao contrário do operário, mas a opressão sobre o indivíduo não é efetivada pela burocracia, vista como organização para o poder, nem pela propriedade dos meios de produção; para compreendê-la nos seus fundamentos é preciso estabelecer distinção entre trabalho e ocupação. Conforme proposto por Guerreiro Ramos,³⁶ ocupação é um esforço livremente realizado pelo indivíduo na perseguição da atualização pessoal; está necessariamente ligada à condição existencial. Trabalho é um esforço subordinado a necessidades objetivas inerentes ao processo produtivo, seja no *bureau*, seja na linha de montagem, deve-se acrescentar; é aquilo que Marx chama de “trabalho forçado”. A degeneração do horizonte existencial não é privilégio da burocracia, não é encontrada apenas no burocrata, ou apenas no operário. O trabalho, qualquer que seja a sua forma, deprecia as condições de vida dos seres humanos.

7. Burocratização e desburocratização

Bergson afirma que “podemos dar às palavras o sentido que quisermos, desde que as definamos primeiro”.³⁷ O emprego dos termos “burocratização” e “desburocratização” é exemplo pertinente de uso indiscriminado, do qual temos prova no nosso Programa Nacional de Desburocratização. Se à burocracia se empresta roupagem positiva, burocratizar significará colocar ordem na confusão; se é vista como entrave ao bom andamento dos serviços, evidentemente quererá dizer o contrário, e dessa forma “burocratizar” ou “desburocratizar” poderão assumir qualquer uma das duas ênfases. Imperdoável, contudo, é a falta de referência ao significado original, ou o seu uso sem clara proposição conceitual.³⁸ Registre-se a observação feita pelo Ministro Hélio Beltrão: “Começo por ressaltar que o Programa (Nacional de Desburocratização) adota para a expressão burocracia a acepção *popular*, e não a conceituação *científica* (grifados no original). (...) Para o homem comum — e é a ele que se destina primordialmente o Programa — *burocracia* é sinônimo de demora, complicação, papelada, exigências excessivas ou inúteis, filas intermináveis e torturantes encaminhamentos à *consideração superior*” (grifados no original). Omite o autor, contudo, o fato de que o conceito “popular” de burocracia é negativo porque é o que vem sendo apresentado como “científico” ao público em geral, dentre outros, por aqueles que deveriam ter melhor conhecimento da terminologia científica.

A introdução do conceito de ambiente (etimologicamente, “o que está em torno”) contribuiu para esclarecer alguns pontos freqüentemente criticados na apreciação do tema burocracia. A esse propósito, vale a pena lembrar o ponto de vista defendido por Eisenstadt como elucidativo de posições distintas. Diz ele: “(...) estas características estruturais (especialização de papéis e encargos) não se desenvolvem em um vácuo social, mas se relacionam estreitamente com as funções e atividades da organização burocrática, em seu ambiente. A exten-

³⁶ Guerreiro Ramos, Alberto. *A nova ciência das organizações*. op. cit.

³⁷ Bergson, Henri. *As duas faces da moral e da religião*. 1. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p. 182.

³⁸ Beltrão, Hélio. Programa Nacional de Desburocratização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 15(3):92-119, jul./set. 1981.

são em que podem desenvolver-se e persistir em qualquer organização burocrática depende do tipo de equilíbrio dinâmico que a organização desenvolve em relação ao ambiente.” Dentro desse raciocínio, Eisenstadt entende que “burocratização” “é a ampliação das esferas de atividade da burocracia e do seu poder, em seu próprio interesse ou no interesse de sua elite”, ocorrendo a desburocratização quando algumas organizações “tentam modificar as regras e o funcionamento de uma organização burocrática para sua própria estilização ou de acordo com os seus próprios valores e objetivos”.³⁹ Desburocratizar é, assim, o funcionamento de uma organização (“burocrática”), graças à influência de grupos de pressões políticas e econômicas, em desacordo com as suas próprias regras, até o ponto de desvirtuá-las. Nosso Programa Nacional, partidário da burocracia como negatividade, defende posição contrária, isto é, intitula procedimentos simplificadores do funcionamento de organizações públicas de desburocratização. A proposta desburocratizante do Programa Nacional leva em conta o meio-ambiente apenas naquilo que ele apresenta como pressão externa para mudança (e do qual o programa oficial se faz porta-voz), mas não considera o papel por ele desempenhado na composição dos estratos burocráticos.

Como poderia ser formulado o programa oficial se comparado com qualquer modelo de burocracia, e levando-se em conta o significado do prefixo *des* (tirar) como proposta de extinguir a burocracia? Comparado inicialmente com o modelo weberiano, já transcrito, “desburocratizar” significaria:

- a) uma organização sem cargos;
- b) inexistência de especialização:
 - ausência de obrigações;
 - ausência de autoridade;
 - indefinição dos instrumentos;
- c) abolição da hierarquia;
- d) extinção de normas de conduta;
- e) junção da propriedade dos meios de produção e da administração;
- f) envolvimento pessoal e parcialidade de atitudes;
- g) inexistência de documentação e arquivo.

O exercício poderia ser repetido *ad nauseam*. Assim, para Friedrich, a burocracia possui as seguintes características: hierarquia de autoridade, divisão de trabalho, competência técnica, normas de procedimento, normas referentes ao comportamento funcional; para Merton, hierarquia de autoridade, divisão de trabalho, competência técnica, normas de procedimento, normas referentes ao comportamento funcional, autoridade limitada ao cargo, impessoalidade dos contatos. Para Udy, hierarquia de autoridade, competência técnica, normas de pro-

³⁹ Eisenstadt, S. N. Burocracia, burocratização e desburocratização, condições do desenvolvimento de organizações burocráticas. In: Etzioni, Amitai. op. cit. p. 265.

cedimento, normas referentes ao comportamento funcional; Michels, hierarquia de autoridade, divisão de trabalho, normas referentes ao comportamento funcional; Dimock, hierarquia de autoridade, divisão de trabalho, normas de procedimento.⁴⁰ A hierarquia de autoridade é o único ponto em comum entre esses autores a respeito das características da burocracia,⁴¹ mas os resultados seriam os mesmos que se pretende com o exemplo “desburocratizante” iniciado com o modelo weberiano: sua adoção levaria as organizações a desaparecerem, ou pelo menos, a acreditar-se no consenso, a extinguir-se a autoridade formal. A contradição seria, então, evidente: utilizar-se-ia a burocracia para desburocratizar.⁴²

8. Conclusão

O objetivo deste artigo é questionar a propriedade conceitual da desburocratização, conforme apresentada no Programa Nacional de Desburocratização. Procuramos mostrar que o entendimento do tema não é pacífico nem simples como parece aos procedimentos oficiais. O termo é mal-empregado porque apresenta a burocracia apenas sob a ótica negativa, e não se preocupa em fundamentar teoricamente o que propõe. É verdade que, coerentemente, o programa se propõe uma atividade de ação, não de formulação teórica, embora, e talvez por isso mesmo, sua atuação seja casuística. Todavia, a ausência de tal campo de formulação contribui para que preconceitos, estereótipos e hipercorreções se difundam e passem a apresentar validade intrínseca.

De acordo com a posição assumida pelo Programa Nacional de Desburocratização, a culpa pelos deslizes funcionais de administração pública é devida à burocracia. Trata-se de indesculpável ignorância de como se processou a formação histórica do Brasil criticar a burocracia (que, em si, não é positiva nem negativa), uma vez que o aparente despropósito entre as normas formais e a realidade objetiva obedece a imperativos de natureza não-administrativa, isto é, que não podem ser compreendidos por especialistas em simplificação de rotinas. A burocracia é um instrumento de dominação, de uso do poder. Se a multiplicação de atividades adjetivas e despachos interlocutórios significa na verdade que as pessoas neles envolvidos estão desempregadas (ou estariam, se não fossem criados, e, nesse caso, seriam conspiradoras em potencial ou explosiva

⁴⁰ Hall, Richard H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: Campos, Edmundo. op. cit., onde inclusive pode ser encontrado quadro comparativo na página 34.

⁴¹ Veja Berkely, George E. *A revolução administrativa*. 1. ed. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1972. A obra é representativa do impressionismo ingênuo. O autor afirma e prega o fim da burocracia, e relata um tempo final em que as decisões serão tomadas sem a pressão da hierarquia e a opressão da autoridade. Como essas decisões não deixarão de estar vinculadas a organizações econômicas, não explica o que acontecerá com os que tomarem decisões que comprometam as suas finalidades, quem as define, quem demite os ineficientes.

⁴² Senão, vejamos: o *Programa Nacional de Desburocratização* foi instituído por decreto; seu titular formalmente designado, sua equipe constituída, sua documentação composta, seus equipamentos e instalações providenciados. Certamente não foram nomeadas pessoas sem qualificação para as tarefas requeridas, nem que gozassem da desconfiança de quem, na escala hierárquica, as escolheu. Tudo conforme as prescrições da burocracia. É nesse sentido que deve ser entendida a afirmação de Richard Hall, de que “tem havido uma infeliz ausência de refinamento no uso do conceito de burocracia”. (Hall, Richard H. op. cit.)

força reivindicatória), deve-se questionar onde estão — ou sob que ponto de vista devem ser focalizadas — as disfunções da burocracia. O controle sobre a burocracia significa enorme soma de poder, e por essa razão a tentativa de intervenção indica intenção de alterar a composição das fontes de dominação, ou é, ainda, uma das suas manifestações. Em contexto, largamente identificado como peculiar às sociedades racionais-legais, para usar terminologia weberiana, a proposta desburocratizante é uma ingenuidade.

Curiosamente, a “desburocratização” poderia apresentar contribuição revisionista se estivesse fundamentada em bases teóricas adequadas. A burocracia é característica inerente a organizações formais, e elas são construídas segundo o imperativo do mercado. Na medida em que o mercado deixe de ser o primado fundamental da vida humana, individual e associada, a burocracia encontraria, com a delimitação dos seus horizontes e por força da delimitação do mercado, campo próprio para atuar e restrições para não expandir-se além de fronteiras estabelecidas. Tal seria uma proposta real de desburocratização, mas, evidentemente, implicaria toda uma revisão de decisões políticas.

Finalmente, cabe esclarecer que não há qualquer intenção de combater o programa de desburocratização, positivo como iniciativa e responsável por melhoria de relações entre a administração pública e todos nós, sua clientela. Não obstante, vai uma grande distância entre concordar com medidas oportunas e com seus equívocos conceituais. Da maneira como é proposto, o programa oficial estaria mais bem designado como sendo de burocratização.

Summary

The author intends to question the conceptual appropriateness of a de-bureaucratization policy, as it is presented in the *Programa Nacional de Desburocratização* (De-bureaucratization National Program), and tries to demonstrate that the theme is neither simple nor pacific, in terms of its understanding, as official procedures seem to consider.

Following some general commentaries on the subject in which is emphasized the Weberian model, he presents a comprehensive view of bureaucracy, not only from the positive point of view, but also from the negative side as well.

Both topics of Functional Reason and Substantive Reason are focused, bureaucracy being observed in the light of concepts proposed by a dichotomic view of knowledge, which we are now attempting to re-evaluate.

The author analyzes also some of the effects brought about by the bureaucratic phenomena, as a manifestation of its agents and, finally, tries to evaluate the adequate terminological utilization of bureaucratization and of de-bureaucratization, presenting the two existing trends.