

**A BUROCRACIA FORA DO SENSO COMUM.**

June Alisson Westarb Cruz <sup>(1)</sup>  
Faculdades Paranaense, Curitiba-PR.

**RESUMO**

A identificação da forma do desenvolvimento de nossa sociedade nos possibilita administrar nossas potencialidades e dificuldades. Nesse contexto, o presente estudo propõe uma percepção teórica da burocracia. Contudo, trata-se de um estudo predominantemente descritivo, que aborda as origens, principais características, disfunções e colaboradores da burocracia, objetivando observar o contexto e as reais contribuições da burocracia. Como resultado, percebe-se a contribuição impar da burocracia aos dias atuais, e nos remete a uma provável percepção comum contemporânea de burocracia resumida as suas disfunções e não no seu real conteúdo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Burocracia; Organizações; Disfunções; Senso Comum.

**BUREAUCRACY OUT OF THE COMMON SENSE****ABSTRACT**

The identification of the way our society has developed makes us control our capability and difficulties. In this context we will realize bureaucracy theoretically. But, most part of this study is descriptive. It is about the origins, main characteristics and dysfunctions of bureaucracy, trying to observe the context and the real value of bureaucracy. As a result, we are able to notice the important contribution of bureaucracy nowadays. It makes us think about a probable new common perception of bureaucracy and not in its real content.

**KEYWORDS:** Bureaucracy; Organizations; Dysfunctions; Common sense.

---

## 1) INTRODUÇÃO

A Teoria das Organizações vem apresentando uma farta discussão a respeito de modelos organizacionais. As organizações são, indiscutivelmente, o tipo de sistema predominante na sociedade contemporânea. A Teoria das Organizações encontra seu sentido no âmbito da Sociologia das Organizações Complexas e, mostrar isso, é o principal mérito de Weber, que descreveu as organizações burocráticas com uma perspectiva dimensional, juntando uma série de atributos organizacionais que, presentes, configuram uma forma burocrática de organização.

Neste estudo pretende-se examinar, por meio de observações teóricas, o surgimento da burocracia e seu contexto ao longo do tempo, conforme as determinações econômico-sociais existentes. O trabalho pretende resgatar, de forma descritiva, a reflexão da real contribuição da burocracia aos dias de hoje.

O levantamento dos dados para realização deste ensaio teórico deu-se em textos significativos de autores como Ramos (1981), Tragtenberg (1992), Etzioni (1973), entre outros. Este estudo remonta as origens da burocracia e seus aspectos de surgimento, passando as principais características da mesma, aos tipos de autoridades, suas disfunções, seus graus e encerra com as considerações finais do autor.

## 2) ORIGEM DA BUROCRACIA

A organização formal burocrática, identifica-se com o Estado, muito antes de seu surgimento na área da empresa privada.

A burocracia protege uma generalidade imaginária de interesses particulares. As finalidades do Estado são as da burocracia, e as finalidades desta se transformam em finalidades do Estado. A burocracia é sinônimo de toda casta, seja hindu ou chinesa. Ela possui o Estado como sua propriedade. (TRAGTENBERG, 1992, p. 24).

Seu surgimento se deu como forma de dominação estatal na antiga Mesopotâmia, Índia, Rússia, China e antigo Egito. Emergindo como mediação dos interesses particulares e gerais, pode ser caracterizada no modo de produção asiático,

coordenando os esforços da sociedade, determinando maior divisão de trabalho, separando mais rigidamente a agricultura e o artesanato. Dá-se, então, a apropriação de poucos representantes da sociedade.

No Egito, na antiga Mesopotâmia e na China, a água era controlada por funcionários do Estado que exerciam dominação sobre os camponeses, que eram incapazes de se organizarem. Sua ideologia se mostra na divisão dos funcionários como portadores de símbolos, e não pelo conhecimento técnico e utilitário real. Seus registros emergem em instituições como a Igreja e o Exército. (MOTA e PEREIRA, 2004)

Embora algumas características burocráticas mostrem-se presentes há séculos, seu efetivo estudo é melhor delineado nos trabalhos do sociólogo alemão Max Weber. Segundo Ramos (1981), a identificação da burocracia apresentada por Weber ocorre no final do século passado, quando a Alemanha se revela importante competidora dos mercados mundiais com a Inglaterra, que desencadeará o processo do capitalismo industrial. Neste meio, a Alemanha passa por um arranque industrial, regido pela burocracia de Bismarck e pela estruturação de um proletariado de consciência individual e por uma burguesia dependente do Estado.

Sob este contexto, entre 1889 e 1920, os principais estudos de Weber revelam-se abrangendo os mecanismos do capitalismo, realizando estudos sobre a Revolução Russa de 1905. Visto como próspero político da “Dieta” Municipal de Berlim, Weber era conselheiro e pertencia ao grupo liberal.

Sua percepção da burocracia deve-se ao fato de realizar várias pesquisas relacionadas ao trabalho rural a respeito da seleção e adaptação dos operários nas grandes indústrias, o comportamento do consumidor, entre outros. Seus referenciais teóricos observavam considerações de Kant, Rickert, entre outros.

Weber tinha formação burguesa, era educado de acordo com a cultura da época, mas, apesar disso, reconhecia que sua classe não dispunha de maturidade para a direção do país, critica “[...] a Alemanha dominada ilegitimamente e manipulada por funcionários que nada entendem de política, e especialmente o militarismo que

tomou o comando e lembra a necessidade de falar menos no Estado e lembrar mais da Nação” (TRAGTENBERG, 1992, p. 119).

A contribuição ímpar de Weber, na realização de estudos a respeito da burocracia, intensificou-se no contato direto na administração do hospital da Alemanha por ocasião da Primeira Grande Guerra, convertendo seus colaboradores de “diletantes em burocratas racionais” (TRAGTENBERG, 1992, p. 137). Sua obra foi traduzida para o inglês em 1947 e somente a partir daí seus escritos passaram a ser discutidos nos meios acadêmicos e empresariais do mundo, como a Teoria da Burocracia.

### **3) ASPECTOS DO SURGIMENTO DA BUROCRACIA**

Segundo Ramos (1981), uma característica distinta das modernas sociedades é seu caráter burocrático, possibilitando que as organizações atinjam dimensões enormes sem que haja disfunções graves. Entre outros, esse é um dos fatos que fez da burocracia um sistema dominante nas organizações.

A burocracia surgiu em função de alguns aspectos, como a necessidade de métodos teóricos que possibilitassem uma abordagem global e integrada dos problemas organizacionais – tentativa que Taylor e Fayol exploraram em suas teorias, porém, com enfoques totalmente divergentes e incompletos, que se caracterizam, na maioria das variáveis, como a organização estrutural e do comportamento humano – da tendência de crescimento das organizações, que necessitariam de modelos bem definidos e aplicados a grandes estruturas, e do descobrimento das obras de Weber, que rapidamente foram aplicadas de forma prática, proporcionando as bases para a Teoria da Burocracia.

### **4) CARACTERÍSTICAS DA TEORIA DA BUROCRACIA**

A teoria da burocracia fundamenta-se em uma perspectiva dimensional, obtendo uma série de atributos que, se presentes, constituem uma forma burocrática de organização. De acordo com Motta e Pereira (2004), os atributos são:

a. Divisão do trabalho: atende a uma racionalidade, decorrendo a eficiência no cumprimento dos objetivos da organização, sendo assim uma estrutura racionalmente organizada.

- b. Hierarquia de autoridade: um sistema organizado de domínio e subordinação mútua entre as autoridades, mediante supervisão das inferiores pelas superiores, possibilitando ao subordinado apelar da decisão de uma autoridade inferior a uma autoridade superior.
- c. Separação entre administração e proprietário; surge o profissional especializado em gerir as organizações, que não se trata necessariamente do proprietário, e sim de um profissional preparado para a função de administrador.
- d. Salário e promoção baseado na competência técnica; as escolhas de definição de salários e de estabelecimento de promoções, são realizadas pelo mérito e não por preferências pessoais.
- e. Impessoalidade no relacionamento; não sendo possível a observação de sentimentos nas relações.
- f. Rotinas e procedimentos padronizados: o funcionário não determina o que pretende ser, ele é o que a burocracia determina ou impõe, e o desempenho no cargo é assegurado por um conjunto de regras.
- g. Caráter legal das normas: é uma organização regida por normas pré-estabelecidas por escrito, caracterizada por ter uma legislação própria.
- h. Caráter formal das comunicações: usa-se comunicação escrita, todas as ações e decisões são comprovadas por documentação adequada, sendo realizadas repetitivamente através de formulários. (Cf. MOTTA e PEREIRA, 2004)

Para esta corrente, essas características formulam o modelo ideal de organização ou burocracia. Assim, o chamado “tipo ideal” trata-se de uma abstração, que trazem características extremas do modelo.

## **5) A AUTORIDADE CLÁSSICA DA BUROCRACIA**

Autoridade significa a probabilidade de que um comando específico seja obedecido, representando o poder institucionalizado e oficializado. Aqui, poder implica o potencial para exercer influência sobre o próximo. Assim, a autoridade proporciona o poder, baseando-se nas fontes e tipos de legitimidade empregados e não nos tipos de poder.

A autoridade é classificada como tradicional, devido ao subordinado aceitar a ordem superior pelo fato de ser sempre assim; como carismática, quando “os subordinados

aceitam ordem de um superior, justificada por causa da influência de sua personalidade, com a qual se identificam” (ETZIONI, 1973, p. 83); e como racional ou burocrática, quando os subordinados aceitam ordens dos superiores como justificativas, porque concordam com normas que consideram legítimas. A obediência não é devida a pessoa em si, mas a um conjunto de regras e regulamentos legais estabelecidos. Nesse caso a crença na justiça é o sustentáculo da legitimação, “como o governo, quando aceito como justificado, porque concorda com um conjunto de preceitos mais abstratos que consideram legítimos” (ETZIONI, 1973, p. 83).

## **6) AS DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA**

O senso comum remete a burocracia como um lento processo de controle, que impede as soluções práticas rápidas e eficientes. Este senso comum é percebido através do estudo de suas disfunções.

O modelo burocrático em sua forma original remete a opiniões diferentes como a de Veblen (1987), de incapacidade treinada, ou a de Dewey (1980) de psicose ocupacional, ou ainda a de Warnotte (1937) de deformação profissional (Cf. CAMPOS, 1976).

Segundo Campos “[...] sua inflexibilidade, sua aplicação pratica produz uma série de desajustes” (CAMPOS, 1976, p. 111). Ele ainda diz que podem ser comparados a pintinhos, que são condicionados para que o som de uma campainha se converta em sinal de alimento, e a mesma campainha seja utilizada para a sua decapitação. Diz ainda que em geral usa-se medidas correspondentes a preparação anterior em condições diferentes, possibilitando uma adoção errada de conduta, exercendo sobre os funcionário uma constante pressão para torná-lo metódico, prudente e disciplinado.

Entre outras disfunções, a mais popular apresentada por Campos (1976), é o fato de as normas e os regulamentos deixarem de ser ferramentas de trabalho para serem o objetivo do trabalho, ou seja, “a submissão às normas, de inicio concebida como meio, transforma-se em um fim em si mesma” (CAMPOS, 1976, p. 113), passando o

cumprimento das normas a ser o fator principal dos burocratas, não importando os reflexos práticos de agilidade e eficiência causados.

Em relação à motivação, Campos (1976) refere-se aos carreiristas como pessoas que não observam desafios pelo fato de sua vida estar pré-determinada, havendo pouca competição, ficando desse modo à agressividade reduzida no interior do grupo, função que agrega valor a prática burocrática.

Mudanças são pouco bem vindas, pois os “interesses chocam-se com qualquer ordem nova que elimine ou diminua a certeza das vantagens estabelecidas” (MERLON apud CAMPOS, 1976, p. 117).

Outra característica da estrutura burocrática é a ênfase no caráter impessoal das relações entre os colaboradores da organização, que tende a produzir conflitos do burocrata com seus clientes ou pessoas externas à organização, devido ao fato de categorizar o tratamento, alguns indivíduos se queixam com a impessoalidade adotada pelos funcionários dizendo que os funcionários adotam postura de superioridade. Assim entre outras diferentes disfunções, a explicitação do comportamento formal e impessoal estabelecido pela teoria se dá no tratamento com o público externo a organização, pois algumas vezes o público deseja uma atenção especial.

A análise das disfunções práticas da burocracia faz perceber que em sua aplicabilidade alguns pontos são passíveis de questionamentos e estudos. A sociedade, porém, observa e realça as imperfeições da burocracia, podendo deduzir que a palavra “burocracia” reduziu-se para as massas populacionais, em suas disfunções.

## **7) GRAUS DA BUROCRACIA**

O tipo ideal de burocracia, como já foi abordado anteriormente, trata-se de uma abstração do sistema burocrático, o que remete a graus de burocracias.

Nem toda associação formal possuirá o conjunto das características incorporadas no tipo ideal de burocracia. O tipo ideal poder ser usado com uma medida que nos possibilita

determinar em que aspecto particular uma organização é burocratizada. O tipo ideal de burocracia pode ser usado como uma régua de doze polegadas. “Não se pode esperar, por exemplo, que todos os objetivos medidos pela régua tenham exatamente doze polegadas – algumas terão mais outros terão menos” (GOULDNER apud CAMPOS, 1976, p. 32).

Trata-se de uma condição que não se observa pela ausência ou presença. Ela simplesmente está, podendo até afirmar que a burocracia é dimensionada, de acordo com o experimento de Udy (1959), pois ele utilizou sete características burocráticas, subdivididas em elementos burocráticos e elementos racionais. Utilizando as respostas de ausente ou presente para cada característica, ele encontrou variações entre as associações no padrão das respostas para sete dimensões, sendo que as características não estavam nem totalmente ausentes nem totalmente presentes em qualquer organização. Foram constituídas escalas para medir cada uma das seis dimensões, sendo utilizado junto com outros métodos o formato da técnica de consistência interna de Likert (1963). Apesar de tratar-se de escalas reduzidas, elas obtiveram um coeficiente de precisão pela técnica de correlação das metades colocado entre 0,80 e 0,90.

Na análise destes resultados pode perceber que é válido abordar a burocracia por uma perspectiva dimensional, possibilitando a continuidade da discussão de organizações altamente burocratizadas, mas de maneira científica, possibilitando ainda que outras organizações percebam seu grau de burocratização e estimulem a sua realidade contemporânea de acordo com suas necessidades.

## **8) CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O julgamento que Weber fez do capitalismo e da moderna sociedade de massa foi essencialmente crítico, apesar de aparentemente parecer favorável. Percebe-se que o choque em relação à maneira pela qual tal sociedade fazia a reavaliação do significado tradicional da racionalidade, em sua existência, observa-se uma manifestação moral conflituosa em relação à moderna sociedade das massas, “como é amplamente sabido, ele salientou que a racionalidade formal e instrumental (Zweckrationalitat) é determinada por uma expectativa de resultado, ou fins calculados”. (WEBER apud RAMOS, 1981, p. 5).

Ramos (1981) cita que Weber descreve a burocracia como empenhada em funções racionais, no contexto peculiar de uma sociedade capitalista centrada no mercado, e cuja racionalidade é funcional e não substantiva. Percebe-se ainda a visão de mercado como a maior fonte de fomento da capacidade produtiva de uma sociedade organizada.

A burocracia age de forma a unir a sociedade civil ao Estado, e passa a essencialidade diária. As considerações de Weber, inserem-se no quadro ideológico da reprodução do trabalho simples e da industrialização extensiva, na medida em que se separa o trabalhador dos meios de produção, e o administrador e os meios de administração, sendo a racionalidade operacionalizada através da razão comercial, através do capital contábil.

Percebe-se que o modelo burocrático contribui para a Teoria das Organizações de forma impar. Com sua percepção formal, Weber identificou algumas características da realidade, que proporcionou o desenvolvimento estrutural das organizações, e apesar de suas disfunções, interpretadas como as conseqüências da aplicabilidade da teoria, possibilitou desenvolver, resolver e criar inúmeros conflitos e virtudes sociais atuais. A realidade contemporânea, deve-se em muito a Teoria da Burocracia, que através de suas metodologias, desenvolveu a sociedade, sendo observada em seus vários níveis nas organizações de hoje. O desenvolvimento da burocracia organiza e dá sentido a realidade, porém engessa e formaliza pessoas e serviços, dando pouco valor ao subjetivo.

## 9) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

CLEGG, S. R. **Sucesso do modelo japonês pode fazer empresas (RE) “descobrirem” recursos humanos**. São Paulo: Tendências do trabalho, 1991.

DELLAGNELO, E. H. L. **Novas formas organizacionais: ruptura com o modelo burocrático?** Florianópolis: Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

DRUCKER, P. F. **A organização do futuro: como preparar hoje as empresas de amanhã**. São Paulo: Futura, 2000.

ETZIONI, A. **Organizações modernas**. São Paulo: Pioneira, 1973.

MOTA, F. C.; PEREIRA, L. C. B. **Introdução à organização burocrática**. 7.ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

RAMOS, A. G. **A Nova ciência das organizações** – uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1981.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1992.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília, Universidade de Brasília, 1991. v.1.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo, Martin Claret, 2005.

## 11) NOTAS

<sup>(1)</sup> Mestrando em administração pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), Pós-graduado em Contabilidade e Finanças pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade Bom Jesus (FAE). É professor titular da Faculdade Paranaense e do Núcleo Preparatório de Oficiais da Reserva do 5º Batalhão Logístico. Suas pesquisas abrangem as teorias organizacionais e a formação de redes organizacionais de forma sustentável. E-mail: june@brturbo.com.br.

*Enviado: 25/02/2006*

*Aceito: 22/03/2006*

*Publicado: 06/05/2006*