



UFAM

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - ICHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA - PPGS**

LAIANA CARVALHO DOS SANTOS

O FENÔMENO BUROCRÁTICO EM MAX WEBER E MICHEL CROZIER

**MANAUS – AM
2017**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - ICHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA - PPGS**

LAIANA CARVALHO DOS SANTOS

O FENÔMENO BUROCRÁTICO EM MAX WEBER E MICHEL CROZIER

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS), como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

ORIENTADOR: Prof^a. Dr^a. Marilene Corrêa da Silva Freitas

**MANAUS – AM
2017**

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Santos, Laiana Carvalho dos
S237f O Fenômeno Burocrático em Max Weber e Michel Crozier /
Laiana Carvalho dos Santos. 2017
97 f.: 31 cm.

Orientadora: Marilene Corrêa da Silva Freitas
Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do
Amazonas.

1. Burocracia. 2. Max Weber. 3. Michel Crozier. 4. Fenômeno
Burocrático. I. Freitas, Marilene Corrêa da Silva II.
Universidade Federal do Amazonas III. Título

À mulher mais forte, corajosa e generosa da
minha vida, minha mãe, “Ceidão”, dedico este
trabalho e todas as minhas conquistas.
Ao parceiro do futebol, do samba e da vida, meu
pai, Luiz.

AGRADECIMENTOS

*“Na terra molhada com cheiro de mato, se molda o retrato do nosso valor (...)”
Celdo Braga / Raimundo Angulo (Grupo Raízes Caboclas)*

Agradeço a Deus pela vida, pelo amparo espiritual e por dar a mim muito mais do que mereço.

A Jesus, meu Rabi, melhor amigo e incentivador.

Aos meus companheiros espirituais pelo concurso sempre amigo.

Aos meus pais, Maria da Conceição e Luiz, e aos meus tios, Grace e Peixoto, por tornarem possível, ao longo de muitos anos, as minhas conquistas.

À prof^a. Marilene Corrêa da Silva Freitas, minha orientadora e referência acadêmica, reconhecida publicamente pela humildade, por acreditar em mim e compreender as minhas dificuldades, respeitando as minhas limitações intelectuais.

À dona Marluce, secretária do PPGS, pelo cuidado e carinho durante este desafio.

À minha avó, Haydeé, que ensinou muito sobre amor e educação e a minha tia-avó, Nely, que me ensinou o valor da doação.

À Maria (Maricota) por todo carinho e cuidado.

Aos meus chefes profissionais que tornaram possível o sonho: Altina, Olívia, Luiz Caram, Cláudia e Juliana.

Aos meus irmãos Éric, Renata e Gutemberg pela amizade e suporte por terem trazido ao mundo as três pessoas mais doces da minha vida: Camila, Maria Eduarda e Luiz Eduardo; e a minha Haydeé Peixoto que, mesmo de longe, torce e se faz presente na minha vida.

À Klyo Monteiro por nunca ter desistido de mim, por ter apresentado a Sociologia e por estar sempre aqui, sempre comigo; e à tia Lú por abrir as portas da sua casa e do seu coração.

À Vanessa Nascimento por ter estendido a mão amiga em momentos de desespero e concordado em ser minha irmã durante esta existência.

Aos meus amigos, a todos eles. Aos mais antigos, dos tempos de escola, Yuri e Mayara; aos dos tempos da faculdade, Creyci, Débora, Amanda, Aliziane, Raquel e Jéssica; e àqueles que reencontrei na doutrina espírita: Diana Aguiar, Iklena, Cláudio, Létícia, Leandro, Aline, Efraim e Cássio.

Ao Centro Espírita Emmanuel, Porto de Luz, Maria de Jesus e Federação Espírita Amazonense por terem sido sempre o sustentáculo da minha encarnação.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, tornaram possível mais este capítulo da minha história.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o fenômeno burocrático nas organizações e na sociedade a partir das obras de Max Weber, como *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* e *Economia e Sociedade*; e Michel Crozier, deste autor, mais particularmente *O Fenômeno Burocrático*, ainda que a pesquisa tenha buscado conhecimentos em outros escritos. A pesquisa bibliográfica mostrou-se uma opção válida e com suficiente legitimidade, visto que possibilitou a contextualização das obras e dos sistemas elaborados, momento da pesquisa que justificou a descrição da trajetória do autor pela necessidade de contextualização da obra e compreensão dos escritos a partir de um momento histórico, social, econômico e político; e a identificação das características do *fenômeno burocrático*; as relações de poder e a sua manifestação na sociedade francesa, além da possibilidade de refleti-lo na sociedade brasileira com suas especificidades. Crozier empreende uma análise estratégica das organizações a partir do modelo burocrático, o que leva a uma interpretação contemporânea e relevante da obra weberiana tanto para a Sociologia quanto para a Administração, considerando que reflexão sociológica sobre as características específicas da burocracia, enquanto sistema de organização traz consigo a possibilidade de uma contribuição notável para a solução das questões dos países em desenvolvimento.

Palavras-chaves: Burocracia. Max Weber. Michel Crozier. Fenômeno Burocrático.

ABSTRACT

This work aims to analyze the bureaucratic phenomenon in organizations and society, from the works of Max Weber, such as *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* and *Economy and Society*, and Michel Crozier, of this author more particularly *The Bureaucratic Phenomenon*, still that research has sought knowledge in other writings. The bibliographical research proved to be a valid option and with sufficient legitimacy, since it made possible the contextualization of the works and the elaborated systems, moment of the research that justified the description of the trajectory of the author by the necessity of contextualization of the work and understanding of the writings from a historical, social, economic and political moment; and the identification of the characteristics of the bureaucratic phenomenon; the relations of power and their manifestation in French society, besides the possibility of reflecting it in Brazilian society with its specificities. Crozier undertakes a strategic analysis of organizations from the bureaucratic model, which leads to a contemporary and relevant interpretation of the Weberian work for both Sociology and Administration, considering that sociological reflection on the specific characteristics of the bureaucracy as a system of organization, brings with it the possibility of a remarkable contribution to the solution of the questions of the developing countries.

Keywords: Bureaucracy. Max Weber. Michel Crozier. Bureaucratic Phenomenon.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A BUROCRACIA COMO TEORIA DA ORGANIZAÇÃO EM MAX WEBER.....	12
2.1 Weber: destinado à História	12
2.2 Considerações sobre a Sociologia da Dominação	16
2.3 Dominação, Administração e Dominação Burocrática	21
2.4 Bases da burocracia	23
2.5 A Teoria da Burocracia em Max Weber.....	25
2.6 Pressupostos da burocracia.....	29
2.7 O Modelo Burocrático de Merton: Uma adaptação weberiana?	33
2.8 As disfunções da burocracia.....	35
2.9 Max Weber e o trabalho de Michel Crozier	36
3 A QUESTÃO DO PODER NA PERSPECTIVA DE MICHEL CROZIER.....	39
3.1 A trajetória de Michel Crozier.....	39
3.2 A Teoria das Organizações e o problema do poder.....	45
3.3 As relações de poder no funcionamento das organizações.....	51
3.4 A estratégia das relações de poder e o governo das organizações.....	58
4 ANÁLISE COMPARATIVA DA BUROCRACIA DE MAX WEBER E MICHEL CROZIER.....	64
4.1 A Teoria da Burocracia e o Fenômeno Burocrático	64
4.2 O Fenômeno Burocrático manifestado na Administração Pública.....	69
4.3 O Fenômeno Burocrático manifestado na Administração Pública brasileira.....	76
4.4 O lugar da burocracia na evolução geral da sociedade das organizações.	81
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERENCIAS.....	90

1 INTRODUÇÃO

As organizações formam o tipo de sistema social que predomina na sociedade contemporânea e a maneira de conduzi-las, organizá-las e administrá-las torna-se um anseio para o alcance de metas. Os trabalhos de Max Weber, após as traduções de suas obras, tornaram-se base para a implantação do modelo burocrático dentro das organizações privadas e públicas fundamentadas na descrição das características de um modelo burocrático de administração.

A burocracia como forma de organização do Estado racional-legal dentro da sociedade capitalista e equipada de forma a produzir e colocar em práticas políticas desenvolvidas em seu âmbito interno. É traduzida como um aparato administrativo eficiente. Este modelo desenvolve-se em um Estado que permita a previsão da ação com vistas ao alcance das metas organizacionais.

A obra de Max Weber traduz-se na análise da dinâmica gerada por indivíduos que buscam o alcance de objetivos e desenvolvem relações, longe, porém, da ortodoxia doutrinária que encarcera pesquisadores. A obra de Weber foi capaz de transcender um período histórico ao mesmo tempo em que oferece bases para interpretações contemporâneas.

A designação “sociologia” permite várias interpretações. Diante de uma perspectiva weberiana, a de uma sociologia compreensiva, pode ser entendido como “ciência que tem como meta a compreensão interpretativa da ação social de maneira a obter uma explicação de suas causas, de seu curso e dos seus efeitos” (WEBER, 2008, p. 11). Considerando o nascimento e o desenvolvimento das ciências sociais como formas de “autoconsciência científica da realidade social” é legítimo o entendimento que elas podem ser desafiadas quando a realidade transforma-se.

O conceito de “burocracia moderna” como uma forma de dominação que opera mediante setores jurisdicionais e organizados de maneira formal, mediante ordenamentos administrativos, com a autoridade distribuída de forma estável, com a exigência de uma qualificação mínima, segundo regras gerais, entre outras características específicas, só é possível em comunidades da política e em organizações religiosas do Estado Moderno, considerando a esfera pública (WEBER, 1991).

Ocorreu, no século XX, uma ampliação do objeto das ciências sociais capaz de ir além dos conceitos conhecidos a partir da apresentação de novos e surpreendentes problemas, sobre os quais ainda não se tinha trabalhado ou se iniciava uma investigação (IANNI, 2005)

Este trabalho surge, então, como a possibilidade de análise da burocracia a partir de sua origem, caracterizada na obra brilhante do sociólogo alemão Max Weber, responsável pelo alicerce mais resistente (BORBA, 1998) e interpretado por variadas vertentes teóricas após as traduções feitas no século XX. A análise da burocracia em seus meandros é, na visão desta proponente um caminho para o exercício da interdisciplinaridade que explicita suas contribuições através da “própria disposição dialógica em que vários olhares disciplinares se fundem em aproximações epistêmicas, teóricas, metodológicas” (FREITAS, 2016, p. 2).

Max Weber e Michel Crozier compõem a base teórica desta proposta de pesquisa por formarem um esteio conceitual e prático do funcionamento das organizações e por trabalhem o fenômeno burocrático que tomou conta do modelo administrativos das organizações a partir das traduções de Max Weber, em 1947, e que dominou a Administração Pública do Brasil até surgirem as ideias gerenciais de administração. A Sociologia da Burocracia, criada por Weber (CHIAVENATO, 1998), transformou o burguês alemão em um baluarte, figurando ao lado de Karl Marx e Émile Durkheim na tríade clássica da ciência nomeada por Comte.

Michel Crozier desponta como um dos expoentes das novas interpretações da obra de Weber. A obra “Fenômeno Burocrático”, de Crozier (1964), é uma obra do início dos anos 60 e baseada em duas pesquisas da década de 1950. A análise do sociólogo francês é instigante e fora das tradicionais pesquisas a respeito da burocracia, o que o lança a um patamar revolucionário dentro dos pesquisadores. A burocracia surge como um conjunto de jogos complexos que estão entrecruzados e são interdependentes em que se objetiva a maximização de objetivos (CROZIER, 1963). A análise crozieriana permite questionamentos e impulsiona o desenvolvimento das ciências ditas “sociais”, seja a Sociologia, seja a Administração.

O trabalho é essencialmente bibliográfico e para este feito recorre ao conjunto da obra de Max Weber, principalmente *Economia e Sociedade* (1991), além dos trabalhos de Michel Crozier, especificamente *O Fenômeno Burocrático* (1964), obra que vai encadear a trajetória desta dissertação, e outros escritos como *Subdesenvolvimento, Administração e Burocracia* (1962), *The Actor and the System: The Politics of Collective Action* (1980), em parceria com Erhard Friedberg, passado por diferentes linhas no desenvolvimento do trabalho como Maurício Tragtenberg e suas célebres *Burocracia e Ideologia* (1974) e *Administração, Poder e Ideologia* (1980) e o brilhante Bressan-Pereira com sua contribuição inestimável para a

literatura administrativa brasileira com os cadernos do Ministério da Administração e da Reforma do Estado e seus registros na Revista do Serviço Público.

É importante ressaltar que o trabalho, por ser bibliográfico e ser direcionado fortemente para as questões abordadas por Michel Crozier, teve como referência bibliográfica trabalhos já realizados e publicados brilhantemente como monografias, artigos, dissertações e teses, tais como: *Estruturas Burocráticas e Capacidade de Ação: Construindo Burocracias Autônomas e Inseridas no Brasil*, de André Godoy (2010); *Burocracia e Poder: Um Estudo Crítico sobre o uso dos Sistemas de Informação em uma Empresa de Crédito ao Consumidor*, de Hélio Batista (2003); *A Implantação de Políticas Públicas nos Encontros entre Burocratas e Destinatários: Contribuições da Sociologia do Guichê*, de Roberto Pires (2016); *Do Modelo Racional-Legal ao Paradigma Pós-Burocrático: Reflexões sobre a Burocracia Estatal*, de Paulo Medeiros (2006).

Pensar a administração pública à luz da Sociologia é uma orientação moderna e capaz de produzir resultados práticos para o Estado e para a sociedade (OLAİK, 1999). O que pauta a opção da pesquisa sobre a burocracia é a crença de que o conhecimento das teorias mais modernas de administração necessita de uma base teórica que analisa modelos tradicionais a fim de se buscar consciência humana, autonomia, informações, a fim de exercitar a cidadania que será realizada como soberania quando da amadurecida elaboração da autoconsciência. (IANNI, 2005, p. 115).

2 A BUROCRACIA COMO TEORIA DA ORGANIZAÇÃO EM MAX WEBER

2.1 Weber: destinado à História

Max Weber, nascido Maximilian Carl Emil Weber, em 21 de abril de 1864, em Enfurt, Turíngia - um estado federal no centro da Alemanha, integra a sociologia alemã, que se constitui uma das mais elevadas formas de autoconsciência e autocrítica, resultadas de desagregações e reorganizações sociais na passagem do século XIX e XX (TRAGTENBERG, 2006).

A intelectualidade destacada desde a infância o acompanhou durante toda a vida. Aos 19 anos ingressa em Heidelberg, lugar onde posteriormente assumiria uma cátedra, no curso de Direito, que o habilitou para o exercício da advocacia em tribunais de Berlim (WEBER, 1963).

Weber doutorou-se em Direito com a tese *Histórias das Sociedades Mercantis na Idade Média* e apresentou uma agregação intitulada *História Romana e sua Importância para o Direito Público e Privado*, em que analisa o desenvolvimento econômico-social do Império Romano. A publicação de uma ampla pesquisa a respeito dos trabalhadores do Elba e sua repercussão permite a nomeação à Universidade de Friburgo (TRAGTENBERG, 2006), onde lecionou Economia, gesto exemplificador de seus variados interesses, característica marcante de sua produção intelectual.

A depressão, o esgotamento e a tensão psíquica por receber dinheiro da universidade sem estar efetivamente trabalhando, ainda que dentro de suas possibilidades, forçasse a si mesmo o trabalho, marcaram alguns anos a vida de Max Weber, tendo na morte do pai, em 1897, o gatilho para tal quadro psicológico. Em 1904, há a retomada de sua atividade intelectual, com as mais relevantes publicações, como a publicação da primeira parte da célebre obra *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*.

Ainda em 1904, os Estados Unidos da América foram palco de um ciclo de viagens de Weber que se tornaram responsáveis por apresentar ao sociólogo alemão o tema da burocracia e sua relação com a democracia (WEBER, 1963). A análise aprofundada da burocracia seria a baliza da ciência da administração, quando o ambiente tornou-se propício para este feito, sendo a herança valiosa do homem que, embora não tenha tido herdeiros de sangue foi o pai intelectual de uma época.

Weber faz um movimento contrário ao exagero em considerar a burocracia paralela à democracia (TRAGTENBERG, 2006). Na obra *Economia e Sociedade, Volume I*, há a afirmação de Weber (1991, p.724):

Dentro da própria administração oficial, o progresso da burocratização na França, Estados Unidos e atualmente na Inglaterra se dá paralelamente com o desenvolvimento da democracia. Naturalmente há de se ter em conta que a palavra *democracia* pode induzir ao erro. O *demos*, no sentido de uma massa inarticulada, não governa numa das sociedades numerosas por si mesmo, e sim, é governado, mudando somente a forma de seleção dos chefes de governo e a proporção da influência que podem exercer, ou melhor, dito, que podem exercer outros círculos procedentes de seu seio por meio do controle de uma chamada *opinião pública* sobre o conteúdo e direção da atividade do governo. No sentido aqui apontado, a *democratização* não deve significar necessariamente aumento da participação efetiva dos dominados no domínio interno da organização considerada.

Compõe a tríade dos clássicos da sociologia moderna ao lado de Durkheim e Karl Marx. O pensamento deste grande intelectual ultrapassou fronteiras e influenciou outros campos do conhecimento como a Administração. Weber foi contemporâneo da Administração Científica e da etapa inicial da teoria do processo administrativo.

Impotente para competir nos mercados mundiais, externamente, com a Inglaterra tendo como pano de fundo o capitalismo industrial, espelhado na Escola Clássica; e impossibilitada de chegar ao patamar do radicalismo político da França, que deu protagonismo à política, dando à sociedade Proudhon e Saint-Simon; a Alemanha fez sociologia sobre si própria, gerando Kant, Fichte e Hegel.

A produção intelectual de Max Weber ocorre entre os anos de 1889 e 1920 com interesses variados, tendo como contexto a resposta à sociedade de classes sintetizada por Karl Marx e o arranque industrial alemão, no fim do século XIX e início do século XX.

Próspero político pertencente aos liberais viajou aos Estados Unidos, lugar onde pôde observar o desenvolvimento industrial e a máquina política norte-americana. Foi um dos pioneiros da pesquisa empírica tão cara a administração de empresas na contemporaneidade e os temas que protagonizaram os seus estudos foram: os mecanismos do capitalismo, a ética derivada das religiões e os sistemas econômicos.

Weber chegou a elaborar uma pequena pesquisa acerca da produtividade no trabalho na indústria têxtil de sua esposa, procurando estabelecer as causas das diferenças de

qualificação entre os operários, envolvendo neste processo o estudos das motivações individuais dos funcionários. Desenvolveu seis pesquisas abordando variados temas e sistematizando um trabalho acerca da burocracia que o peso das décadas não foi capaz de apagar. (TRAGTENBERG, 2006).

Weber utilizou o conceito de probabilidade em análises sociológicas, buscando a compreensão das relações sociais em termos probabilísticos. Investiga o problema da ação no contexto do sistema jurídico e o transpõe ao seu esquema sociológico, definindo classicamente a Sociologia como a ciência da ação social, sendo a ação estruturada tipologicamente em níveis:

- a. Onde o indivíduo age em função de uma situação concreta;
- b. Onde a ação é prescrita conforme regras determinadas, cuja forma extrema se dá no Exército;
- c. “Onde a ação ocorre por uma compreensão informal das regras, menos rígidas que no segundo caso, mais estável e precisa que as orientações imprevistas no primeiro.” (TRAGTENBERG, 2006, p. 137-138).

O mercado, as associações, as organizações e relações sociais são alvos da pesquisa e análise de Max Weber. E a neutralidade axiológica é a base de um esquema interpretativo construído por ele. Embora a ciência sem pressupostos seja teoricamente a essência da neutralidade, é legítimo afirmar que a herança do reconhecimento de valores variados e condicionados historicamente na base de uma ciência é de suma importância. A concepção de valores, significados, causalidade que fazem parte do universo da pesquisa dão a Weber o posto de “clássico”.

Weber possuía a autoconsciência de sua formação burguesa. Em Weber, tem-se, segundo Maurício Tragtenberg (2006, p. 26), na obra *Burocracia e Ideologia*, “a situação complexa de um pensador liberal que ultrapassou os limites do liberalismo clássico”.

A migração da teoria da administração à sociologia das organizações ocorre com Max Weber, em especial com seus estudos a respeito da Teoria da Burocracia, sentida diretamente na administração de um hospital alemão em decorrência da Primeira Guerra Mundial, onde trabalhou entre agosto de 1914 e o outono de 1915 (TRAGTENBERG, 2006).

Os sociólogos das organizações reconhecem em Weber o ponto central do estudo da Teoria da Burocracia e sua influência nas pesquisas que sucederam a sua teorização:

A análise teórica perceptiva e incisiva dos princípios da burocracia feita por Max Weber é, sem dúvida, o trabalho geral mais importante a respeito das organizações formais. Desde a sua publicação, em *Economia e Sociedade*, há mais ou menos 40

anos, ele tem exercido profunda influência sobre quase todos os pensamentos e pesquisas subsequentes, neste campo (SCOTT, 1970, p. 40).

É relevante a visão sobre o funcionário na estrutura burocrática, especialmente no serviço público, visto que a retribuição pecuniária e a jornada de trabalho são fixos, há uma seleção com base na meritocracia o que, diante do senso comum, são contribuições para a formação de um funcionário burocrata que colabora para a rigidez de uma estrutura essencialmente hierárquica, tendo como pano de fundo a estabilidade e a ausência de uma capacitação voltada para o desenvolvimento do servidor (MELLO, 2000).

A burocracia é um modelo, um tipo de organização, confundida muitas vezes com seus problemas de funcionalidades, tomando-se, desta forma, o efeito pela causa. A ineficiência, o engessamento dos processos e procedimentos, a hierarquia que enrijece a execução das atividades administrativas, a qualificação deficiente, a escassez de um treinamento adequado às demandas da sociedade, a estrutura organizacional e regulamentar que permite a corrupção sistemática são realidades que geram questionamentos acerca da gestão pública.

A Administração Pública é a atividade desenvolvida sob regime jurídico, de direito público, ainda que parcialmente público, para a consecução de interesses coletivos (Di Pietro, 2014), em sentido estrito é traduzida na execução das atividades administrativas. Acredita-se, portanto, que a abordagem sociológica acerca do funcionamento e das bases teóricas de dominação da Administração Pública seja a alternativa compreender a organização pública e sua estrutura.

Segundo Max Weber a burocracia seria a forma mais eficiente de organização e tornaria a administração mais eficaz, garantindo rapidez e racionalidade ao trabalho, entretanto há o requisito da gestão por profissionais o que está intimamente ligado com a capacitação.

A questão que conduz a análise da Teoria da Burocracia, atualmente, em meio a novos sistemas desenvolvidos com base em novas demandas, é perceber o legado deste conjunto de conceitos e práticas para a ciência da administração e como suas características ainda podem ser sentidas nas grandes organizações, especificamente nas organizações públicas.

Weber transportou a sua impossibilidade de ação política prática para o campo intelectual e influenciou gerações com sua obra escrita. Preocupado com o futuro, o pensador alemão estudou o passado, consciente de um liberalismo que nunca se realizou plenamente em uma Alemanha em crise. A luta de Weber é na frente teórica (TRAGTENBERG, 2006).

A Sociologia, a ciência e a pesquisam convidam à reflexão acerca do conteúdo objetivo do produto ideológico e a vontade consciente do ideólogo. O homem que perdeu uma cátedra em Berlim por suas críticas à burocracia prussiana é o mesmo homem pensionista do Estado que foi afastado do magistério por doença persistente e que jamais aderiu às ideias racistas difundidas pelos nacionalistas da época que formariam a base do terror nazista.

A proposta da Sociologia aliada à Administração, no que tange à Teoria da Burocracia, é pensar criticamente e refletir com Weber e com todos aqueles que beberam na fonte de um dos maiores pensadores das Ciências Sociais, de maneira a absorver o legado de Weber e ir além, exceder, transcender interpretações em busca de uma ciência que contribui e avança sempre.

2.2 Considerações sobre a Sociologia da Dominação

A “dominação”, em um sentido mais amplo, é um dos elementos mais importantes da ação social. Nem todas as estruturas necessariamente implicam dominação, entretanto, na maioria dos seus formatos há um papel considerável do que se entende por dominação, mesmo que em um sentido amplo, compreende-se, a partir da análise das relações, que todas as áreas da ação social mostram-se influenciadas pela dominação. Na maioria dos casos, a dominação e o a sua forma de exercício é o que faz surgir uma relação de associação racional de uma relação social sem forma definida, e na outra parte dos casos, a estrutura de dominação e seu desenvolvimento moldam a ação social, além de constituir o impulso primeiro que orienta a um objetivo.

A dominação é um caso especial do poder. Desde as formações sociais economicamente mais relevantes do passado até os dias atuais, a dominação desempenha este tipo de poder e funciona como papel decisivo. É importante destacar que os seus detentores não pretendem interesses puramente econômicos apoiados nela, apesar de ser um de seus meios mais importantes e uma consequência muitas vezes deliberada e planejada, nem toda dominação utiliza de meios econômicos de coação para fundação e conservação.

O que ocorre em grande parte dos casos, principalmente nas mais importantes formas de dominação, que o modo como os meios econômicos são usados para uma conservação desta forma de poder influencia decisivamente sua estrutura. As comunidades econômicas

mais importantes e mais modernas apresentam uma estrutura que provocam dominação e esta organização é sempre um fator de relevância para a economia e está condicionada por ela.

É importante determinar primeiramente o que significa “dominação” e qual a sua relação com o conceito amplo de “poder”. Em um sentido geral de poder, dominação, como possibilidade de impor um comportamento a terceiros, pode apresentar-se das maneiras mais diversas, como, por exemplo, compreender os direitos que a lei concede aos indivíduos. Em uma organização administrativa, por exemplo, o trabalhador teria, em relação ao empresário, um poder de mandar, entendido como “dominação”, que seria equivalente a sua pretensão salarial.

Uma posição designada na linguagem comum como dominação pode ser desenvolvida nas diversas formas de relações sociais. Empregar o termo de uma maneira tão ampla faria a dominação deixar de ser compreendida como uma categoria cientificamente útil, portanto é necessário, para um movimento sociológico, delimitá-la. Dentro das infinitudes de tipos possíveis, há dois que são opostos de maneira radical. De um lado, a dominação devido a uma constelação de interesses e, do outro, em virtude de uma autoridade. Um exemplo puro, ou seu tipo mais puro, é a que se desenvolve em função do monopólio do mercado, e, no último caso, o poder que exerce uma autoridade administrativa que se assemelha, inclusive, à autoridade de um chefe de família.

A “ação” social é orientada pelo comportamento dos outros, no presente, passado ou no futuro, sejam estes outros indivíduos conhecidos ou uma coletividade completamente desconhecida. Entretanto, nem todo tipo de ação é ação social dentro da perspectiva weberiana. Para encaixar-se neste conceito necessita ser orientada pela ação dos outros. A ação pode ser determinada racionalmente referente a fins, a valores, de modo afetivo e de modo tradicional. Já a “relação” social é um comportamento referido de forma recíproca quanto ao seu conteúdo e que envolve uma pluralidade de pessoas agentes que são orientadas por essa referência. Entende-se aqui uma probabilidade de ação em uma forma indicável pelo sentido. (WEBER, 1991).

A dominação, entendida também como “autoridade”, pode ser baseada em variados motivos de subordinação, desde os atos inconscientes até os mais puros em racionalidade. Neste sentido, faz-se necessário um grau de vontade e de interesse, seja interno ou externo, no que tange à obediência. Ambos fazem parte de uma relação denominada “autêntica” de dominação. Os motivos ou interesses da obediência são determinantes, em amplo grau, do tipo de dominação. Entretanto, embora a quantidade variada de motivos, é necessário um

fundamento confiável de dominação, que junta-se a outros fatores, que é traduzido na crença na legitimidade. (WEBER, 1991).

A dominação reside na ação que pode ter três sentidos na perspectiva weberiana: a tradicional, relacionada à obediência; a carismática, ligada no poder excepcional do líder carismático; e a burocrática que tem seu cerne localizado no dever e na responsabilidade.

Todos os tipos de dominação procuram formar suas bases na legitimidade. O tipo de obediência, quadro que irá garanti-la, e o caráter do seu exercício dependerão da natureza da legitimidade, portanto convém fazer uma distinção das classes dominadoras de acordo com as pretensões típicas relacionadas à legitimidade. Os três tipos puros de dominação são descritos em *Economia e Sociedade, V. I*, de Max Weber (1991, p. 141) como:

1. De caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito a mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou
2. De caráter tradicional: baseada na crença cotidiana da santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional) ou, por fim,
3. De caráter carismático: baseada na veneração extra cotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por estas reveladas ou criadas (dominação carismática).

A dominação que se desenvolve em função do monopólio do mercado é fundamentada em uma propriedade assegurada de alguma forma ou de uma habilidade disponível no mercado, aparentemente direcionada de acordo com os interesses pessoais dos dominados; enquanto a última forma desenvolve-se com base em um dever de obedecer sem atenção aos interesses próprios daqueles que executam o mando. É válido ressaltar que há formas de transição entre um extremo e outro.

Enquanto o poder tem como significado a probabilidade de impor a vontade pessoal em uma relação social, mesmo que haja resistência e seja preciso ir direção contrária a ela e qualquer que seja o fundamento desta probabilidade, a dominação, por sua vez, é a probabilidade de se encontrar obediência a uma ordem de um conteúdo específico. A disciplina é também uma probabilidade, a de encontrar obediência pronta, automática e sistemática a uma determinada ordem, em decorrência de atividades treinadas. (WEBER, 1991).

Toda forma típica de dominação pode transmutar-se em um tipo de dominação autoritária em virtude de uma ação monopolizadora. E uma organização, seguindo padrões

rígidos de funcionamento com instâncias e hierarquia pode aproximar-se bastante da burocracia estatal autoritária e os que recebem as ordens estariam desempenhando uma sujeição com caráter de obediência autoritária.

Há transições graduais entre as formas de dominação desde a Antiguidade, com a escravidão por dívidas, passando pelos artesãos da Modernidade, até os trabalhadores dos escritórios atuais que são selecionados e recrutados no mercado com base em um contrato de troca formal. As organizações podem assemelhar-se a um escritório estatal ou ao serviço militar, em um caso extremo, de acordo com sua forma de dominação, distinguindo-se, neste último caso, pela voluntariedade do serviço. Em todo caso, há sempre formas de transição até uma relação autoritária pura, involuntária e indissolúvel pelo indivíduo sujeito a ela, como no caso da escravidão. Entretanto, ainda neste caso, na prática, a força motriz da obediência é indispensável para o seu desempenho continua sendo o interesse em obedecer por parte do submetido, pertencendo, este caso a uma categoria situacional flutuante e variável.

É imperioso ressaltar a diferença entre o poder resultante da troca no mercado e o poder de um chefe de família, em que o dever puro de obedecer reside, a fim de chegar a distinções com utilidade dentro dos fenômenos reais, em decorrência da multiplicidade das formas de poder. Em determinadas circunstâncias, todas as relações podem assumir um caráter autoritário, seja no mercado ou nas inerentes à vida social, mesmo que seja em um sentido mais amplo de dominação. Situações de interesses podem ser transformadas em situações de autoridade reguladas de maneira formal, uma “heterocefalia baseada numa relação associativa do poder de mando e do aparato coativo” (WEBER, 1999, p. 191).

A dominação caracterizada como pertencente aos modos de operação dos mercados ou motivada por interesses particulares, em razão da falta de regulamentos, podem ter um caráter muito mais opressivo do que a regulamentada expressamente que determinam um dever de obediência. Tal situação não é de fundamental importância dentro da conceituação sociológica, pois para esta importa o emprego do conceito em seu sentido mais restrito, oposto ao condicionado por situações de interesses. O conceito empregado é o do mando de forma autoritária.

O conceito weberiano de dominação engloba uma situação em que uma vontade expressa do dominador (mandante) ou de um grupo de dominadores quer influenciar outros, os dominados, e influenciam as ações de outros indivíduos a tal ponto de serem realizados como se os dominados tivessem transformado o conteúdo destas em uma máxima de ação (obediência). Para compreender o conceito de dominação é imperioso destacar:

1. Compreender a dominação, de acordo com a perspectiva weberiana, é inevitável recorrer ao “como se”. Não é indispensável para este tipo de análise o sentido da aceitação de um mandado. E a corrente causal que existe entre a ordem e seu cumprimento é capaz de apresentar formas muito diversas. Um mandado por ser eficaz, psicologicamente, em decorrência de intuição, inspiração ou persuasão racional, ou ainda devido a uma combinação destas formas. Na motivação concreta, o mandado pode ser cumprido por convicção, por um sentimento de obrigação, medo, costume ou vantagens pessoais, sem que haja uma verdadeira relevância sociológica. O traço sociológico da dominação apresenta características diferentes de acordo com as diferenças básicas nos fundamentos genéricos da vigência de determinada dominação.
2. A dominação em um sentido mais amplo é compreendida como um “fazer-se valer”. Entre esta apreensão e um sentido mais restrito há inúmeras formas de transição que são, inclusive, gradativas, portanto, com complexidades diferentes. É claramente compreensível que uma relação de dominação pode ser bilateral. Entre funcionários que trabalham em departamentos diferentes pode ocorrer uma subordinação de forma recíproca dentro das competências desses colaboradores. É admissível que há formas de transição e que a distinção entre a administração de um negócio da esfera privada e de um cargo público é produto de um desenvolvimento e para alcançar um conceito com uma utilidade razoável é importante referir-se à dominação como “poder de mando”. A análise sociológica requer a existência efetiva deste poder, e não apenas a existência ideal que não se realiza na prática. O que palpita no seio dos questionamentos da sociologia é o quadro que se forma quando um mandado encontra efetiva obediência com um grau relevância social. Esta análise não exclui o reconhecimento de que os poderes de mando que são exercidos de maneira efetiva costumam ter como adicional uma ordem legal, de forma a não ser possível desconsiderar o arranjo jurídico conceitual. (WEBER, 1991).

2.3 Dominação, Administração e Dominação Burocrática

A dominação nesta abordagem está vinculada à administração. Toda forma de dominação é manifestada e funciona como forma de administração e esta, por sua vez, precisa da dominação para sua direção por ser imperioso que certos poderes se encontrem na posse de alguém ou de um grupo de indivíduos. A dominação pode ter uma aparência modesta, sendo quem domina é considerado e sentido por si mesmo um servidor. Quando este formato atinge seu mais alto grau tem-se uma “administração diretamente democrática”. (Weber, 1999, p. 193). Chamada democrática por duas razões que não precisam necessariamente coincidir: uma qualificação igual para tratamento de assuntos comuns e a minimização do poder de mando.

As funções administrativas, nos casos em que há este caráter democrático, são assumidas em turnos, com eleições em curto prazo, ou seja, temporaneidade ou sorteio, e são reservadas a membros deste tipo de organização para decisões materiais ou mais importantes, sendo as de execução reservadas aos demais funcionários. Esta é a configuração da administração de muitas formações, sejam empresas privadas ou cidades, e ainda que seja modesta a forma de administrar, a presença da dominação e do poder de andar sem as garantias democráticas desembocariam em uma dominação expressa e sem o caráter servil.

A administração diretamente democrática é essencialmente instável. Weber (1991) também aborda dentro do universo da análise denominado “dominação e administração” a questão da qualificação. Quando há uma diferenciação econômica nasce a oportunidade de que os detentores do poder econômico se apoderem das funções administrativas. E isto não está relacionado à capacidade pessoal, mas por estes possuidores poderem afastar-se de seus negócios, desempenhando um trabalho administrativo de maneira acessória e por terem condições de fazê-lo de maneira mais barata ou ainda de maneira gratuita.

Os indivíduos que não fazem parte da classe que detém o poderio econômico têm que sacrificar tempo para fazê-lo por estarem obrigados a exercer uma profissão. O sacrifício de tempo significa oportunidade de ganho, entretanto tal esforço torna-se, com o aumento da intensidade do trabalho, insuportável. A renda que é portadora de uma superioridade, desta forma, não é a alta puramente, mas aquela obtida a partir de um trabalho intermitente ou até mesmo sem trabalho.

Quanto menos tempo disponível tem aqueles indivíduos que exercem um trabalho profissional, tanto maior a probabilidade de uma dominação democrática se transformar em

uma dominação de determinado grupo dominador, os *honoratiores*, que são o exemplo da obra weberiana, se for considerada uma situação de diferenciação social. A característica normal e indispensável deste grupo é a qualificação que resulta da situação econômica para o exercício de uma administração social e da dominação e ainda que haja um movimento contra este grupo, há um acionamento a um tipo de equipe de proteção pelos próprios, através de uma relação social para manter a ordem das coisas.

A administração de massas é diferente, fundamentalmente, das associações menores, baseada em relações pessoais. A democracia no que tange ao nível das massas sofre uma alteração no sentido sociológico a ponto de não haver razoabilidade em procurar fenômenos homogêneos em seu âmbito. Desenvolver qualitativamente e quantitativamente das tarefas administrativas favorece, ao menos em longo prazo, a continuidade de uma parte dos funcionários, continuidade efetiva, pois em assuntos públicos a superioridade técnica é baseada em treinamento somado à experiência. Há, então, a probabilidade de que haja a constituição social para fins administrativos, com um caráter perene, que seria para o exercício da dominação, colegiada ou monocrática. (WEBER, 1991).

Antecedendo a uma descrição de administração burocrática é necessária a explanação acerca dos outros tipos puros que formam a tríade weberiana acerca da autoridade. A dominação tradicional, carismática e burocrática, a fim de entender que tais dominações, baseadas na legitimidade.

A dominação tradicional repousa na santidade e na tradição. O senhor é determinado em virtude de regras asseguradas pela tradição e o dominador é um senhor e não um superior quem obedece aos que obedecem a ordens e são assemelhados a súditos. O que se torna decisivo nesta categoria de dominação é a fidelidade de quem serve.

O “carisma” é uma qualidade que excede o cotidiano e que atribui a determinadas pessoas um poder ou qualidades semelhantes às sobrenaturais. Não importa a avaliação objetiva, mas como estas qualidades são analisadas pelos adeptos, analisadas, diga-se carismaticamente. O que valida o carisma é o reconhecimento deste pelo dominado, este fato constitui em si uma prova, ainda que não seja a razão norteadora da legitimidade. O reconhecimento é um dever daquele que é convocado para identificá-lo, que se caracteriza como uma entrega pessoal que pode nascer da miséria ou da esperança. (WEBER, 1991).

A dominação legal e burocrática, e importante ressaltar um núcleo irrefutável deste estudo, é a que está baseada em sistema de regulamentos e normas, seja orientado para fins ou valores, ou ainda ambos. É um tipo de dominação respeitada pelos membros da organização. Há o entendimento de que todo direito, em sua essência, é uma ordem de regras abstratas,

estatuídas com intenções. O judiciário aplica estas regras na esfera particular, enquanto a administração é responsável pelo uso racional dos interesses previstos dentro de uma determinada associação, sempre seguindo as normas estabelecidas. O dominado obedece a uma determinada ordem, uma determinada lei, um determinado regulamente baseado na responsabilidade racional após as orientações de um dominado que se caracteriza como um “superior”. É valido ressaltar que um exercício organizado deste tipo de dominação é denominado de “autoridade institucional”. (WEBER, 1991).

A forma de administração que se desempenha atualmente, herdeira da racionalidade, é baseada neste último tipo de dominação, é sua expressão e entender seu funcionamento é dependente de uma análise das bases de sua natureza. A sociologia torna-se uma aliada na análise e no desenvolvimento das ciências administrativas por permitir uma abordagem abrangente dos problemas e da estruturação das organizações públicas.

2.4 Bases da burocracia

O poder é a possibilidade de encontrar a obediência a uma ordem específica com diferentes motivos de obediência: por situações de interesses, as teleológico-rationais, pelo costume ou ainda por uma tendência pessoal de quem se submete ao poder. No âmbito do Estado, o poder baseia-se em relações jurídicas que são legitimadoras e um abalo desta estrutura produz efeitos vastos e visíveis na ordem social. Dentre as razões da legitimidade do poder, existem três formas consideradas “puras”, ligadas a uma estrutura sociológica que se apresenta diversa radicalmente da administração, sendo o poder legal a base do que se chama de burocracia.

O poder legal tem na burocracia seu tipo mais puro: é o poder dos estatutos. O cerne do poder reside na ideia de que um estatuto é capaz de criar e alterar direitos, a partir de uma associação escolhida ou imposta. Em uma organização direcionada por meio do poder ocorre uma racionalização das relações e as empresas apresentam esta característica. Os funcionários compõem um corpo administrativo, nomeados pelo detentor do poder e os subordinados são membros desta organização.

A essência deste tipo de poder é a obediência por meio de regras formadoras de um estatuto e quem detém o poder também obedece a regras formais. O funcionário é especializado, capacitado, possuidor de uma relação baseada no contrato de trabalho, com

salário fixo que varia de acordo com a categoria do trabalho e com direito a promoções. A administração é profissional; é racional.

Embora seja a burocracia o tipo mais puro, o que há nas administrações, inclusive no Estado, é um híbrido de representações em que também são reveladas características tradicionais e burocráticas de poder. Além de não ser, a burocracia, o único tipo de poder legal. São também representações deste todas as espécies colegiais de governo e de administração, a partir do momento em que o funcionamento dessas organizações baseia-se em regras e em estatutos. O estado moderno trouxe o desenvolvimento do poder-legal e para o surgimento do que hoje se entende por autoridade, sendo o funcionalismo por eleições um fator de relevância na administração moderna e nas democracias, somente possível no âmbito do poder racional-legal. (WEBER, 2013).

A Sociologia moderna tem formulações variadas, em princípio. As mais amplas nos campos, a epistemologia; e as mais restritas fazem a oposição dos grandes aos pequenos relatos, as abordagens privilegiadas da ação dos indivíduos a sujeitos coletivos. Weber está dentre os clássicos mais relevantes do pensamento ocidental, na Sociologia de modo especial, sendo as suas teorias de compreensão e explicação da sociedade verdadeiras referências basilares para o estudo de processos (MARILENE, 1999), como a burocracia no âmbito da administração, especificamente naquela de interesse do Estado e da sociedade de maneira fundamental a administração pública.

O racionalismo metodológico de Weber não é só um constituinte da sociologia compreensiva, mas uma demonstração da adequação weberiana dos meios aos fins no âmbito de suas pesquisas. Para a execução de análises sociais, Weber utiliza um aparato metodológico de extrema coerência para os fins em que a sociologia compreensiva se propõe a investigar os fenômenos particulares sem se perder em meio a uma infinidade de concretudes. (OLIVEIRA, 2008).

Weber procurou formular categorias gerais que pudessem ser aplicadas a diversos períodos históricos. O conceito de dominação desenvolvido pelo autor serviu de base para descrever toda a organização da sociedade e não apenas as estruturas de dominação, e assim como na perspectiva marxista, a ligação com o Estado na obra weberiana é irrefutável. (BIRNBAUM, 1994).

O Estado visto como uma associação humana que objetiva o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um território determinado (WEBER, 1991), mantendo esta relação através do uso legítimo da violência, considerando este apontamento é a autoridade racional-legal que faz a base deste sistema e a base da forma de dominação que dominou as

empresas a partir da obra de Weber no século XX, a burocracia. Entender o modelo burocrático é um passo decisivo para a compreensão da estrutura administrativa brasileira no âmbito público, assim como para a empreitada em busca de soluções.

2.5 A Teoria da Burocracia em Max Weber

O Acredita-se que Jean-Claude Maire Vicent, ministro do governo francês no século XVIII, tenha criado o termo *bureaucratie* referindo-se a repartições públicas. Formada pelo termo francês *bureau* (escritório) e pelo grego *krátos* (poder), etimologicamente a palavra referia-se, em sua origem, ao exercício do poder nos escritórios públicos.

O principal pensador da burocracia é Max Weber que, no aprofundamento do estudo da burocracia, analisando-a como um tipo de administração, um tipo de organização, uma forma de dominação, “um instrumento para uma „ação comunitária” transformar-se em „ação societária” racionalmente ordenada” (WEBER, 1963, p. 264).

É entendida como uma estrutura social em que um aparelho impessoal organizado hierarquicamente dirige as atividades coletivas, agindo com critérios impessoais e métodos racionais (MOTTA, 1986).

A presente dissertação, especificamente este primeiro capítulo, não ignora a existência da burocracia e de suas representações ao longo da história. Desde o Antigo Egito, Roma e o absolutismo monárquico até o capitalismo moderno é verificada a presença deste sistema social preponderante (MOTTA, 1986) e substancial na sociedade moderna (RAMOS, 1989). Entretanto, optou-se metodologicamente pelo sentido de burocracia em termos de modelo de administração de organizações no que tange à Administração Pública.

Em *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, de Weber (2013) faz uma digressão sobre a racionalidade, base da dominação burocrática e do tipo de organização que se tem conhecimento na contemporaneidade. A indagação acerca da combinação de situações que possibilitaram ao Ocidente o surgimento de fenômenos culturais de um valor universal é pertinente a qualquer pesquisador que investigue ou estude a História universal. É no Ocidente que a ciência figurará em um estágio de desenvolvimento válido diante dos parâmetros atuais.

É verdade que em outras épocas, em outras culturas, a teologia, a filosofia, a geometria e a arte aparecem como traços de uma sociedade, entretanto, nem a erudição

chinesa, nem as escolas ortodoxas do hinduísmo indiano, tiveram em seu bojo as estritas formas sistematizadas de pensamento do direito, seja romano ou ocidental, que foram fundamentais para o desenvolvimento de uma estrutura racional. E isto vale, igualmente, para as organizações. É na civilização que há a busca por uma ciência racional, especializada e sistemática. Para o funcionalismo público isto também é válido.

O funcionário público, pilar do Estado Moderno e da vida econômica da civilização ocidental, também constituiu as mais variadas sociedades da história universal, mesmo o especializado. Entretanto, o que não se experimentou, jamais, foi o sentido dado no Ocidente que depende completa e absolutamente de uma organização treinada de funcionários públicos e de sua existência plena quando em relação às condições políticas, técnicas e econômicas. É importante ressaltar que as funções mais significativas da vida cotidiana estão nas mãos de funcionários governamentais treinados, acima de tudo, legalmente.

O Ocidente é detentor do sentido de Estado como associação política com uma constituição escrita, racional, um direito ordenado, uma administração pautada em regras com funcionários treinados - ainda que tenha havido aproximações em outras civilizações - o capitalismo, força mais poderosa deste momento; o dinheiro e o impulso para a aquisição (que não tem relação com o capitalismo). O impulso sempre existiu entre garçons, médicos, prostitutas, funcionários públicos, apostadores ou mendigos. É um impulso comum a todas as espécies, configurando assim uma ideia até ingênua do capitalismo. O capitalismo é idêntico a perseguição do lucro de uma maneira contínua, racional e eternamente renovada. É a racionalização a base de sustentação do empreendimento capitalista que o distingue das civilizações em que havia apenas o embrião deste espírito como a China, Índia, Babilônia, Egito e Antiguidade Mediterrânea e Medieval.

O Ocidente desenvolveu, acrescida ao raciocínio do empreendimento racional e contínuo, uma forma peculiar de capitalismo que não surgiu em outras civilizações: a organização capitalista racional do trabalho (formalmente livre) em que se incorpora a separação da vida doméstica e dos negócios, um dos pressupostos da administração burocrática. A organização racional do trabalho, ORT, deu significado às peculiaridades do capitalismo ocidental, sem ela todo este sistema não teria a mesma significância, sobretudo no que tange à estrutura e aos problemas do Ocidente. A exatidão do cálculo só é possível através da base do trabalho livre.

A utilização da técnica e do conhecimento científico é estimulada pelos interesses capitalistas, pois a racionalidade nos dias atuais depende da calculabilidade dos fatores técnicos. E este incentivo partiu de algumas estruturas específicas da sociedade ocidental,

entre elas as estruturas racionais do Direito e da Administração. É desta forma, entendida a utilização da burocracia como modelo, como dominação. As organizações têm características deste tipo puro em variados graus e muitas vezes funcionam, trabalham e desenvolvem-se sem que os administradores, especialmente administradores públicos, tenham em conta a importância do tema para o funcionamento e o desenvolvimento organizacional.

A burocracia moderna opera de um modo específico. As atividades exigidas figuram como deveres oficiais. As autoridades nestes setores são distribuídas de forma estável e delimitadas rigorosamente por meio de normas referentes aos meios coativos, físicos, entre outros dos quais os funcionários têm a possibilidade de dispor. Em suma, é assegurado um sistema de normas, seguindo uma determinação geral (WEBER, 1998).

Weber (1993) define ação social racional como toda ação orientada pelo comportamento alheio, seja de um particular ou de uma coletividade, de maneira racional pautada em fins ou em valores. E esta última distingue-se da afetiva pela elaboração consciente dos alvos. De forma puramente racional age no sentido de sua convicção sobre quem seja seu superior a ordenar o dever ou importância de uma causa de qualquer que seja a natureza. A referente a fins é orientada também pelos meios e consequências secundárias, ponderando sempre racionalmente. É importante ressaltar que perante esta última, a referente ao valor será sempre portadora de um caráter irracional. É a partir dessa definição que Weber estuda o ethos dessa racionalidade em sua forma legal-burocrática. É interessante ressaltar que:

Só muito raramente a ação, e particularmente a ação social, orienta-se exclusivamente de uma *ou* de outras maneiras. (...) esses modos de orientação representam uma classificação completa de todos os tipos de associação possíveis, senão tipos conceitualmente puros, criados para fins sociológicos, do qual a ação real se aproxima mais ou menos ou dos quais – ainda mais frequente – ela se compõe. Somente os resultados podem provar sua utilidade para *nostros* fins. (WEBER, 2013, p. 16)

Weber (1964), no início do século, afirma que a burocracia é um dos meios mais racionais para o alcance dos objetivos organizacionais (SAUGHNESSE, 1968), ou seja, é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade direcionada para fins. A necessidade de maior eficiência gerada pelo mundo capitalista moderno justificou a disseminação do modelo burocrático como uma estratégia administrativa no âmbito das organizações (MOTTA; PEREIRA, 1986).

As atividades divididas de forma nítida e integradas são deveres inerentes ao cargo na burocracia, definidas por regras gerais e claramente definidas com o objetivo de evitar

recomendações para casos particulares. Os regulamentos definem controles e sanções. Os procedimentos formais e impessoais determinam as qualificações técnicas balizadoras da designação de incumbências (MERTON, 1968).

Embasada em uma capacidade coordenadora de ações (MEYER, 2004), a burocracia desponta como dominante e difícil de desarticular ou destruir quando estabelecida de forma plena (WEBER, 1963) e formadora do caráter da sociedade moderna (CAMPOS, 1978).

A sociologia das organizações inicia na obra de Weber, assim com o tratamento clássico da burocracia (JOHNSON, 1960). O tipo ideal de uma organização é a burocracia (MERTON, 1964). A análise de Weber ressalta o grande número de características da burocracia e a sua admiração porque através dela havia o favorecimento de uma administração realista (FRANKEL, 1972).

A burocracia para Max Weber (1964) significa um tipo de poder. É um sistema racional igual a uma organização em que o trabalho é dividido racionalmente com vista a fins, implicando o domínio do formalismo, das normas escrita, da hierarquia estrutural e da impessoalidade. A administração burocrática de Weber constitui-se em profissão e não em honraria, com notas de especialização, a separação de quem administra dos meios de administrar e da impessoalidade do cargo.

O poder, dominação e disciplina são fundamentos da burocracia que apregoa a separação entre o particular e o privado. Desta forma, os que não são detentores dos meios de produção de bens ou serviços são empregados por quem domina (MOTTA, 1986), e são, estes profissionais da burocracia, passíveis de exigências técnicas durante toda a carreira, sendo possíveis promoções pautadas por esses atributos (HALL, 1968) como afirma Weber (1998), na obra *Economia e Sociedade*:

Ainda no terreno da pesquisa e conhecimento científico, a burocratização nos *Institutos* permanentes das universidades aparece como condicionada pelas crescentes necessidades dos meios materiais de produção. E por sua concentração nas mãos dos chefes oficialmente privilegiados se produz uma separação entre a massa dos investigadores e professores e seus *meios de produção*, análoga a que aparece na empresa capitalista entre os trabalhadores e os meios de produção (WEBER, 1998, V. I, p. 723).

Há a divisão entre o público e o privado e este fator condicionante é um resultado de um longo processo registrado tanto no âmbito em empresas públicas como nas privadas e atinge o “empresário principal”. O escritório, a repartição são locais separados do lar e essas

separações tornam-se mais sólidas à medida que ficam mais arraigadas a prática da administração moderna, embora haja registros desde a Idade Média.

Frederico II da Prússia, governante de um estado burocrático moderno, personificou o conceito de “primeiro funcionário”, característica marcante deste tipo de organização (WEBER, 1998).

O capitalismo favoreceu-se pela burocratização e pelo nivelamento dentro da organização que, por sua vez, realizaram-se através de uma íntima realização com este sistema econômico (WEBER, 1964). Em meados da década de 40, as teorias clássicas tornaram-se alvos de críticas assim como a teoria das relações humanas e sua atenção às relações informais que tinham um teor romântico.

2.6 Pressupostos da burocracia

A definição de burocracia em Weber é consequência do conceito de autoridade legal com base na análise do poder e de seus matizes. É um tipo ideal de organização que funciona como modelo de análise sociológica, apesar de não encontrar uma correspondência extra na realidade. O quadro de funcionários organizados dentro de uma forma especificada e submetidos a normas de conduta determinadas e que norteadas por uma autoridade legal é a designação de burocracia em Weber. A análise sociológica e política, através do modelo burocrático, em uma pesquisa, permite o desenvolvimento da teoria das organizações e tem por consequência o estudo e a formulação de uma teoria administrativa. (OLIVEIRA, 1970).

A superioridade técnica da organização burocrática é o que a diferencia das outras formas de organização. A precisão, a rapidez, o conhecimento dos arquivos, a continuidade, a subordinação estrita, a redução de custos e desacordos são qualidades que na burocracia pura atingem o nível ideal, o que a torna superior às demais, inclusive no que tange aos custos com salários, sendo mais vantajoso o formalmente remunerado (WEBER, 1998).

Os treinamentos de capacitação e a divisão do trabalho resultam na especialização que é aumentada a cada repetição exaustiva de atividades o que resultaria em maior eficiência organizacional (PERROW, 1976). Administrar um cargo, de forma especializada, implica uma preparação. E há uma exigência cada vez maior do executivo tanto como do servidor. Se um cargo está em pleno desenvolvimento, entende-se que a capacidade de trabalho do funcionário será requerida em alto nível, ajustada às normas organizacionais (WEBER, 1998).

A impessoalidade permeia todo o modelo, sendo esperada dos funcionários em suas relações interpessoais (SAMUEL; MANNHEIM, 1970), ou seja, o funcionário deveria seguir um sistema rigoroso de procedimentos com o objetivo de padronizar e prever resultados e, especialmente, conflitos (HAGE; AIKEN, 1969).

O tipo ideal (WEBER, 1998) é um parâmetro que permite medir, de acordo com um padrão e através da comparação, o grau de burocratização organizacional (CRUZ, 2006), em decorrência de ser, a burocracia, a organização formal por excelência (WEBER, 1998).

Padrões de comportamento estáveis, embasados em uma estrutura que preza pela especialização são traços de uma organização burocrática (PERROW, 1976). Weber expõe as características da burocracia em algumas de suas obras como Ensaio de Sociologia (1963) e nos dois volumes de Economia e Sociedade (1998; 1999) e a análise destas peculiaridades permitem a compreensão do grau de burocratização de uma organização (SAMUEL; MANNHEIM, 1970).

Segundo o sociólogo Richard Hall (1961; 1962; 1963; 1967; 1968; 1978) as características da burocracia assinaladas por Max Weber podem ser compreendidas como dimensões que, de acordo com o nível em que se mostrem em uma organização, indicam o grau de burocratização organizacional. Segundo o autor as seis dimensões são:

1. Hierarquia de autoridade;
2. Divisão do trabalho;
3. Sistema de normas;
4. Sistema de procedimentos;
5. Impessoalidade;
6. Competência técnica (HALL, 1968).

A socialização é um meio de fazer com que os indivíduos se submetam à autoridade de forma estruturada (PERROW, 1976). A hierarquia e a coerção sempre serão sentidas e serão necessárias em algum grau em toda ordenação de transações humanas (RAMOS, 1989).

Os cargos ocupados são hierarquicamente organizados, atuando a autoridade como uma definidora de limites (BLAU, 1978). Os níveis de autoridade, assim como a hierarquia, são um sistema de mando e subordinação em que os postos inferiores são supervisionados pelos superiores (WEBER, 1963).

O poder e o prestígio de toda a estrutura estão representados no burocrata. Há uma autoridade definida no desempenho do cargo e, na maioria das vezes, uma conduta dominante

verdadeira ou aparente (MERTON, 1968). Podem-se elencar quatro etapas no sistema de autoridade: o exercício, as relações autoritárias de papéis – na distribuição estável de comando -, as estruturas complexas de autoridade e a legitimação (HOPKINS, 1978).

O aparato administrativo permite a hierarquia de autoridade. Ele representa os vários canais de comunicação entre objetivo e execução (BLAU, 1978). A autoridade opera sempre em relação a um conjunto de normas e gera consentimento unidirecional no exercício de forma sistematizada e tem a medida de eficiência dada pelo grau de consentimento com as normas formais e com a interpretação dos funcionários (HOPKINS, 1978).

A hierarquia de autoridade é um medidor que engloba a quantidade de cargos, de níveis hierárquicos e o controle sobre os subordinados. O tipo ideal estipula que um subordinado deva ter um superior, de forma imediata, e não apenas um centralizador de todas as atividades (SAMUEL; MANNHEIM, 1970; WEBER, 1963).

A divisão do trabalho existe historicamente em toda sociedade que tenha registro de diferenciação social (RAMOS, 1989). Na burocracia, enquanto modelo organizacional, essa divisão é bem marcada de maneira a incentivar e possibilitar a eficiência através de uma maior produtividade, além de facilitar a supervisão e análise do desempenho dos funcionários (SILVA; SILVA, 2002).

Considerada uma das mais importantes características da burocracia (EISENSTADT, 1978), a divisão do trabalho alia-se à proposta da máxima eficiência com o menor custo (MOTTA; PEREIRA, 1986). Embora criticada por alienar os trabalhadores (MARX, 1999), foi uma estratégia de ação das organizações por estar aliada à especialização que, teoricamente, geraria maior precisão das atividades (PERROW, 1976).

As normas que formam um sistema estão intimamente relacionadas ao controle através da obediência destes regulamentos prescritos seguindo a lógica da hierarquia de autoridade (HALL, 1961). O exercício do controle é expresso através das recompensas e das punições (MOTTA, 1986) e pode ser exercido através de um manual de normas e de descrições dispostas de forma sistematizada a respeito das atividades (HAGE; AIKEN, 1969).

O sistema de normas tem o objetivo de padronizar o desempenho e limitar a intervenção de uma supervisão de maneira direta (BLAU, 1978), tornando previsível o comportamento funcional (MOTTA; PEREIRA, 1986) e os resultados previstos (WEBER, 1963).

Ligado intimamente as normas estão os procedimentos que influenciam na atuação (HALL, 1961). A rotina mede o nível de rigidez do sistema de procedimento que se relaciona com a impessoalidade e é justificado pela divisão do trabalho.

A impessoalidade é uma característica basilar do tipo ideal de Weber (1963). Compreendida na ausência do envolvimento pessoal entre os participantes de uma relação funcional através de um comportamento neutro e de uma orientação universal (SAMUEL; MANNHEIM, 1970).

A impessoalidade resulta na despersonalização das relações sociais, o que, por sua vez, é uma ação para a massificação do indivíduo (CAMPOS, 1978). Embora, os critérios de promoção também sejam baseados na impessoalidade, gerando uma sensação de segurança na carreira organizacional (BLAU, 1978) e evitando a discriminação funcional devido a preferências particulares (PERROW, 1976).

A competência técnica permite a superioridade neste aspecto, sendo a base do avanço burocrático (WEBER, 1963). O maior valor da burocracia está na eficiência técnica em decorrência da atenção à rapidez, controle técnico, precisão, continuidade, discricção e produtividade (MERTON, 1968).

A requisição de competência técnica inicia-se ao recrutar, entendendo-se que apenas os funcionários capacitados são capazes de serem empregados (WEBER, 1963). A noção de justiça funcional está presente no universo característico da competência técnica, visto que, na burocracia, as promoções deveriam ser baseadas na antiguidade e no mérito (SILVA; SILVA, 2002), sendo todas as etapas funcionais baseadas na capacidade técnica de quem pretende ocupar um cargo (HALL, 1978).

O treinamento de maneira completa e especializado dos funcionários é uma requisição da administração (WEBER, 1963), ou seja, é necessária uma intensa “instrução na matéria” (WEBER, 1999, p. 200) o que lança a ideia da necessidade da capacitação contínua. A especialização também deve ser analisada quando se trata de competência técnica, sendo determinada pelo tempo de treinamento, experiência e índice de educação (SAMUEL; MANNHEIM, 1970).

2.7 O Modelo Burocrático de Merton: Uma adaptação weberiana?

A burocracia como associação humana, baseada na racionalidade, tem uma origem concomitante com a do capitalismo, decorrente de fatores como o desenvolvimento da economia, o modelo de estado centralizado e a necessidade de organizações racionais. As transformações sociais históricas são determinantes para o fortalecimento da ideologia, tendo como grande aliada a ética protestante, analisada por Weber (2013) na brilhante obra “*A ética protestante e o espírito do capitalismo*”.

A burocracia é entendida na administração como a forma de organização humana que se baseia na racionalidade, ou seja, na adequação dos meios aos fins, a fim de garantir a máxima eficiência (CHIAVENATO, 2003) e, apesar de remontar à antiguidade, foi na década de 40 que na administração, após as eras da Teoria Clássica e das Relações Humanas, ocorreu um aprofundamento nas obras de Weber através de alguns estudiosos, entre eles Talcott Parsons, responsável pela tradução da obra weberiana para o inglês.

A segunda metade do século XX trouxe a coexistência de variadas abordagens sociológica que delinearão a atual teoria social a partir de considerações de ordem epistemológicas, ressaltando que não há um paradigma dominante, mas diversas teorias paralelas que levam à pluralidade.

Parsons refletiu sobre a sociedade de sua época, a América dos anos 50 e 60. Em 1923, após três anos cursando medicina, penetrou no campo das ciências sociais, indo para a Alemanha, onde teve contato com o pensamento do teórico social alemão que marcaria a sua produção intelectual: Max Weber. Considerado um teórico conservador foi embalado pela explosão das fábricas e da produção em massa, encarando a sociedade com um sistema social que determinou a abordagem estrutural-funcionalista.

Contribui decisivamente para a sociologia contemporânea ao incentivar pesquisas empíricas, empreendidas seriamente por seus alunos, como Merton, que posteriormente discutiu os limites do pensamento de Parsons, no que tange a uma macro teoria sociológica (MELLO, 2012). O período moderno da sociologia é inaugurado por Parsons nos Estados Unidos (GOUDNER, 1970, p. 64), e suas teoria e reflexões encontraram campo fértil, propício a novas análises que impulsionaram o desenvolvimento tanto das ciências sociais quanto da administração.

Após as colaborações de Talcott Parsons ao longo do século passado, outros autores como Merton, formaram um corpo teórico diverso que possui um corpo permeável formado por teorias que circulam, se cruzam e se relem. É possível que Merton tenha sido um dos principais incentivadores da ligação entre ciências naturais e sociais no século XX, apesar de suas concepções quanto à busca pelos clássicos nas ciências sociais, ponto que não é o objetivo deste trabalho, é reconhecido sua valorosa contribuição para as ciências administrativas. O apontamento de autores que interpretaram a obra de Weber não é apenas uma releitura, mas é uma empreitada contextualizada na busca da compreensão de uma conjuntura e de um espaço de produção que possibilitaram análises preciosas para a sociologia e para a administração (MELLO, 2012).

A escolha pelo modelo burocrático de Merton como ponto a ser delimitado neste trabalho é justificada pela influência deste teórico no campo das ciências sociais e das organizações. O modelo weberiano é baseado em um tipo ideal em que não há a previsão de uma organização informal, sendo, então, uma consequência imprevista. O estruturalista Robert Merton transpassa o horizonte já delimitado e busca o estudo das tensões, chamadas por ele de *disfunções*.

A teoria burocrática visualizava as organizações como sistemas fechados, não considerava o contexto externo no qual estavam inseridas, as mudanças do ambiente, nem a influência no comportamento organizacional (CHIAVENATO, 2003). Merton, então, desenvolve um modelo que visava a exigência de controle organizacional objetivando a redução da variabilidade do comportamento. Refletindo, concomitantemente, sobre a influência negativa da rigidez burocrática no campo organizacional.

Segundo Merton (1970), a burocracia tem aspectos definidos como uma estrutura racionalmente organizada, normas claramente definidas, cargos hierarquizados, responsabilidade e competências compatíveis com os cargos, autoridade inerente ao cargo e não à pessoa, um rito social que antecede à formalidade; a formalidade que reduz conflitos e permite a melhor avaliação do comportamento e da criação de expectativas e facilitadora da interação entre os ocupantes dos cargos; é um sistema baseado nas regras que garantem o equilíbrio organizacional, evitando relações e atitudes arbitrárias, no que tange ao comportamento organizacional como um todo. (MAIA, 2007)

Merton é o formulador de um modelo embasado na teoria weberiana que, ainda hoje, é amplamente utilizado nas organizações e na academia. Através da pesquisa é possível a percepção da análise da burocracia de uma maneira moderna e contextualizada, configurando a adaptação, a transcendência da ideologia da burocracia aplicada à realidade social de um

mundo organizacional cada vez mais complexo e altamente influenciado pelo meio que precisa da adequação às mudanças e às novas demandas sociais, econômicas, políticas e organizacionais.

2.8 As disfunções da burocracia

A crítica à burocracia gerou-se de maneira natural pela observação e experiência dos que vieram posteriormente a Max Weber. A partir da concepção heurística para que fosse possível a comparação, o tipo ideal (WEBER, 1968) a construção teórica racional capaz de ser aplicada à realidade (SANTOS FILHO, 1995) é a base para o embasamento da análise crítica que ganhou força ao longo dos anos.

As características já elencadas neste capítulo foram, ao longo do desenvolvimento de análises alternativas, geradoras de contradições como focos de ineficiência. A disciplina transforma-se em um valor imediato quando inicialmente é prevista como uma medida para a eficiência organizacional, o que desenvolve, de maneira consequente, a rigidez e a dificuldade de adaptação às mudanças (MERTON, 1968).

Os regulamentos determinam os comportamentos, entretanto limitam a ação do funcionário (PERROW, 1976), a centralização de atividades, o isolamento funcional (MEYER, 2004), e a supervisão metódica das decisões (BLAU, 1978), que se transformou em fiscalização severa, produzem conflitos interpessoais.

A alienação resultante da normatização não é uma voz uníssona no seio dos estudiosos. Alguns teóricos alertam para o cuidado da abordagem de outros fatores de alienação, como a especialização (BORJEAN, 1970). Entretanto, outros autores alertam para a resistência a mudanças na rotina devido a uma identificação com a *práxis* burocrática alienada. As normas tornam-se um fim, em si mesmas e incapacitam os funcionários no que tange a transformações organizacionais (MERTON, 1968).

A ineficiência é o resultado das características burocráticas quando abordadas como fins organizacionais, o modelo torna-se opressor e incompatível com o fator humano (RAMOS, 1989), a exemplo da redução da liberdade, através do controle exacerbado (DEHART-DAVIS, 2005) que é fator de pressões sobre os colaboradores (MERTON, 1968).

A inibição da liberdade do funcionário possibilitada por uma estrutura rígida (HALL, 1968), a impessoalidade que não reconhece casos particulares e recorre sempre à

normatização criando uma barreira entre o funcionário e o cliente, a criação de tensões internas em decorrência do tratamento impessoal (MERTON, 1968) são reflexos sentidos em um modelo burocrático.

A impessoalidade e a padronização abrem espaço para a não correspondência com a realidade das situações organizacionais, somadas a não transparência dos objetivos é lançada a crítica quanto ao que serão beneficiados pelo modelo (GOUDNER, 1978). Tais análises desenvolvidas através das críticas à burocracia levam ao questionamento quanto motivo da persistência do modelo nas organizações (CROZIER, 2004).

É imperioso reconhecer que alternativas à rigidez burocrática foram desenvolvidas: redesenho e flexibilidade das organizações, novos conceitos, equipes modernizadas, *empowerment*, redes organizacionais. Tais mudanças envolvem uma série de mudanças e requisições dentro do ambiente organizacional como o achatamento dos níveis de hierarquia, o incentivo a construção e funcionários multifuncionais, a flexibilidade que colabora para a eficiência, entre outras transformações (DELLAGNELO, 2000).

O ponto a ser alisado em face da nova época, da contemporaneidade que atinge as organizações, em especial o setor público, berço de contradições e alvo de profundas reflexões é a relação das características do modelo burocrático que ainda resiste na estrutura e a relação com as novas formas organizacionais, de maneira a identificar no modelo organizacional o fundamento da dominação de Weber.

2.9 Max Weber e o trabalho de Michel Crozier

O ponto a ser alisado em face da nova época, da contemporaneidade que atinge as organizações, em especial o setor público, berço de contradições e alvo de profundas reflexões é a relação das características do modelo burocrático que ainda resistem na estrutura e a relação com as novas formas organizacionais, de maneira a identificar no modelo organizacional o fundamento da dominação de Weber.

As obras de Weber são, de acordo com os teóricos da burocracia em variadas dimensões, a principal base para o pesquisador e estudioso que adentre nesta empreitada. A inspiração e o aprofundamento de conceitos revestem quase toda sistematização que sucedeu a análise weberiana, em especial os estudos de Michel Crozier.

Na década de 60, Michel Crozier (1963) apresenta a obra *O Fenômeno Burocrático*. Embasada em pesquisas feitas na década de 50, foi um trabalho chocante ao mostrar uma sociedade em que as organizações impunham a opressão para os fins. Organizações, válido ressaltar, compostas por pessimistas e desumanos.

A proposta que faz de Crozier uma escolha legítima para abordar os trabalhos posteriores a Max Weber é o aprofundamento da análise do modelo burocrático, argumentando que o resultado obtido era a ineficiência (CROZIER, 1963), indo de encontro às ideias do tipo ideal weberiano.

Crozier analisa a organização como um sistema onde jogos de poder são estruturados entre os atores sociais (VASCONCELOS; PINOCHET, 2004) e afirma que a impessoalidade, a hierarquização, os grupos especializados em alto grau reforçam as mesmas regras e estruturas, apresentando um círculo vicioso, independente da vontade de mudança (CROZIER, 1964).

Crozier não corroborava que a organização devesse funcionar como uma máquina. A racionalidade deveria ser uma ferramenta de coordenação de atividade humana:

(...) uma organização não está apenas constituída pelos direitos e obrigações da bela máquina burocrática, e nem muito menos pela exploração e a resistência da força de trabalho a ser explorada por um patrão ou por uma tecnocostura. Ela é um conjunto complexo de jogos entrecruzados e interdependentes, através dos quais os indivíduos, com oportunidades frequentemente muito diferentes de sucesso, procuram maximizar seus benefícios, respeitando as regras não escritas do jogo que o meio lhes impõe, tirando partido sistematicamente de todas as vantagens e tentando minimizar a dos outros. Esses jogos são profundamente desequilibrados, porém nenhum jogador, naquilo que lhe diz respeito, carece totalmente de oportunidades. Esses desequilíbrios residem muito mais entre os jogos do que no interior dos mesmos, e o conjunto se mantém graças ao fracionamento e a uma dose considerável de ignorância. De tudo isso decorre a tendência irresistível ao desenvolvimento e manutenção ou reconstrução de diques contra a comunicação, apesar dos incessantes esforços dos dirigentes. Daí as rotinas e a rigidez. Daí a ineficácia das organizações aparentemente racionais (CROZIER, 1963, p. 7).

Lançando o olhar sobre a mudança organizacional e a aprendizagem na análise crozieriana há uma transcendência de conceitos. Não é apenas escolher e implantar o modelo mais racional, visto que as racionalidades são validades de forma igual e há registros de interesses de jogos concretos (SIMON, 1947).

Mudar é um processo de mudança coletiva, onde há uma nova maneira de jogar o jogo da cooperação e do conflito, instaurando uma nova ordem social dentro da organização. É

necessário que haja a mudança técnica, até a capacitação técnica orientada para a mudança, entretanto faz-se necessário o estabelecimento de uma nova política e de controle.

O que ocorre com a mudança organizacional à luz da análise de Michel Crozier é o estabelecimento de uma nova forma organizacional, construído a partir do anterior, como um estudo parte de um pressuposto, sendo necessária, todavia, a ruptura, ao menos em parte, com o sistema antigo, de forma a ser possível uma nova distribuição de recursos e de poder (VASCONCELOS; PINOCHET, 2004).

Weber utiliza antinomias como a burocracia e o carisma, sempre atento às bases econômicas do poder, às determinações sociais e à influência no comportamento político. A burocracia é um tipo de organização que pode ser colocada a serviço de variados interesses de dominação. É proposta, então, a interpretação do sentido de burocratização (TRAGTENBERG, 2006).

A proposta deste artigo é pautada no entendimento da burocracia enquanto modelo administrativo, entretanto não é possível analisar tal teoria sem considerar o fundamento do poder e da dominação que se faz presente dentro das organizações.

Max Weber sistematizou o que considerou ser o tipo ideal de uma organização tendente à obtenção de fins com a máxima eficiência, tornando-se um clássico da sociologia com seus trabalhos dotados de brilhantismo. Entretanto, é legítimo reconhecer que novas abordagens surgiram embasadas na teoria weberiana, contudo trazendo a contribuição de um mundo que a cada minuto altera-se, transformando o objeto das ciências sociais e incrementando as análises dentro das teorias administrativas.

No que tange à mudança organizacional e à aprendizagem desejadas pelos teóricos da sociologia das organizações e das teorias administrativas, Michel Crozier oferece a análise crítica capaz de revolucionar. Embalado por suas pesquisas, este sociólogo moderniza a Teoria da Burocracia e ousa analisá-la de maneira ampla, permitindo que seus meandros sejam descobertos de forma a incentivar o desenvolvimento na área e a compreensão do motivo deste modelo ser ainda tão presente nas organizações, especialmente na administração pública.

3 A QUESTÃO DO PODER NA PERSPECTIVA DE MICHEL CROZIER

3.1 A trajetória de Michel Crozier

Michel Crozier nasceu no período entre as duas grandes guerras, em 06 de novembro de 1922, em St. Menehould, Marne, França. Formou-se no Hautes Études Commerciales, o HEC, em português conhecido como a Escola de Altos Estudos Comerciais de Paris.

Os Estados Unidos apresentaram a Crozier a possibilidade do estudo dos sindicatos e, durante quatorze meses, o jovem francês descobriu uma nova maneira de viver, trabalhar e organizar através da sociedade que marcou para sempre a sua trajetória. A estadia no poderoso país americano contribuiu para transformá-lo no pioneiro da sociologia das organizações e o pai da análise estratégica na França da segunda metade do século XX.

A análise estratégica dentro do contexto cultural francês, a partir de Michel Crozier, descortinou-se como uma expressão definidora de uma abordagem sociológica específica e de um método de análise das organizações, desenvolvida ao longo de sua carreira no Centro de Sociologia das Organizações (CSO), fundado por Crozier, em 1962, como um departamento do Centro Nacional de Pesquisa Científica (CNRS), um dos mais importantes institutos de pesquisa da França e do mundo (CABIN; JARDIN; LALLEMENT; LHERET; VELLIN, 2013).

O homem de uma personalidade atípica, apaixonada e tocante, produziu, nos anos 2000, dois trabalhos responsáveis por registrar sua trajetória até o ingresso na Academia de Ciências Morais e Políticas da França: *My Beautiful Time* (2002) e *A Counter Current* (2004). Este segundo contém em suas páginas um arrependimento por não ter dado um novo dinamismo à burocracia francesa, inspirado pelo espírito de reforma que o habitou durante sua trajetória intelectual (CABIN; JARDIN; LALLEMENT; LHERET; VELLIN, 2013).

Os primeiros trabalhos de campo buscam explicar o funcionamento dos sistemas burocráticos. Na obra *O Fenômeno Burocrático*, o autor busca revelar um mecanismo organizacional escondido de duas organizações públicas e aloca as relações de poder decorrentes das zonas de incerteza em uma posição de destaque em sua análise, além de apresentar como a multiplicação das regras que levam à construção de círculos burocráticos viciosos que enrijecem uma organização (CROZIER, 1964). O que leva o trabalho de Crozier

a ultrapassar as fronteiras da Economia, das Ciências Sociais e do seu país de origem são as transposições de suas interpretações para a sociedade francesa da época. Munido de uma perspectiva reformadora, característica de sua personalidade acadêmica (CABIN; JARDIN; LALLEMENT; LHERET; VELLIN, 2013).

Crozier constata a existência de um modelo burocrático francês centralizado, rígido e departamentalizado, presente em todas as organizações francesas e bloqueador de mudança social, denunciado pela famosa crise de maio de 1968 e que originou a obra *The Blocked Society* (1978). O seu verdadeiro objetivo com esta análise só seria consolidado muito tempo depois em uma obra nomeada como *The Crises of Intelligence* (1995), em que a maturidade o ajuda a desenvolver um trabalho que apresenta o papel da tecnocracia e das elites na sociedade francesa e o conseqüente prejuízo das transformações que a sociedade civil, em sua essência, estava empenhada em aceitar (CABIN; JARDIN; LALLEMENT; LHERET; VELLIN, 2013).

O grande sociólogo, fundador de um dos centros de pesquisa mais importantes do mundo para a compreensão, o estudo e o desenvolvimento das organizações decepcionou-se com os rumos da sociologia francesa, a partir de uma perspectiva acadêmica e científica. Fragmentada, esta ciência seguiu rumos diferentes e cada setor encontrou um sociólogo fechado entre si, apesar de um crescimento gradual do diálogo entre essas fronteiras. Além disso, há a convicção de que o público interessado nas ciências sociais foi pacientemente colonizado por Bourdieu, contando, para tal empreitada, com o apoio do poderoso jornal *Le Monde*, o que acabou por impor a marca do autor de *A Distinção: Crítica Social do Julgamento* (2007) em toda a sociologia (CABIN; JARDIN; LALLEMENT; LHERET; VELLIN, 2013).

A título de conhecimento, ainda que não seja o objetivo primordial deste trabalho que tem por fonte principal de análise, no que corresponde à literatura de Michel Crozier, a obra *O Fenômeno Burocrático* (1964), é importante ressaltar o trabalho intitulado *The Actor and the System* (1977), produzido juntamente com Erhard Friedberg, que inaugurou as bases teóricas de para a análise estratégica dentro da sociologia das organizações. Atualmente, figurando no campo que alguns nomeiam de clássicos da sociologia contemporânea, nesta obra há a autêntica afirmação de Crozier da margem de liberdade do ator social e do comportamento como resultado de uma estratégia racional, ainda que limitada. A tomada de decisão então é baseada na satisfação, diante de uma determinada informação, situação e dos requisitos presentes claramente na teoria do economista norte-americano Herbert A. Simon.

A análise estratégica passa a ser base para o funcionamento das organizações, estuda as relações de poder e o efeito das estratégias dos atores organizacionais, revelando de maneira consequente a lógica dos sistemas nascidos desta interdependência. É um método de diagnóstico organizacional e de apoio à mudança usado por sociólogos e por profissionais de gestão, sendo um dos legados do sociólogo francês que acreditava em um pensamento sociológico voltado à ação transformadora da sociedade e que deixou sua marca decisiva na história da sociologia francesa (CABIN; JARDIN; LALLEMENT; LHERET; VELLIN, 2013).

A jornada intelectual de Crozier perpassa pela ênfase nos atores e da ideia firme de que não bastam apenas regras estipuladas dentro da organização se as condições empurram os indivíduos a agir de outra maneira. Outro aspecto importante de seu trabalho é a comparação entre os Estados Unidos e a França, evidenciando o interesse genuíno pela antropologia cultural (CLARINI, 2013).

Segundo Philippe d'Iribarne, sociólogo e diretor de pesquisa do CNRS, em entrevista concedida ao jornal *Le Monde*, em 25 de maio de 2013, por ocasião da morte de Michel Crozier, há três posições possíveis envolvendo Alain Touraine, Raymond Boudon e Pierre Bourdieu, quando da tentativa de localizar uma comparação deste trio com o contemporâneo Crozier.

Enquanto Touraine e Boudon defendiam a ideia do indivíduo como centro da ação, Bourdieu procurou uma posição responsabilizadora do sistema. Crozier, por sua vez, desafia o pensamento sociológico ao afirmar, embasado por suas pesquisas, que o ator e o sistema não são excludentes, como dois espectros polarizados, e sim, pensados ao mesmo tempo e interdependentes.

Apesar de sua obra ter sido amplamente divulgada, seu raciocínio intelectual, dotado de uma carga reformadora, foi menos aplicado nas organizações do que teria gostado Crozier. Entretanto, ainda que não tivesse suas ideias amplamente executadas nas realidades das diferentes organizações, em especial na administração pública francesa de sua época, a sua luta contra o intelectual francês posicionado no terreno da moralidade, sem levar em conta a complexidade do mundo, foi justa e disputada dignamente sempre que a tentativa de compreensão sociológica foi uma realidade em sua trajetória intelectual que perpassa por grandes pensadores como Raymond Aron e Jean-Claude Casanova (CLARINI, 2013).

Em *O Fenômeno Burocrático* (1964), Crozier registrou a rigidez da sociedade francesa e sua resistência à mudança e durante a sua trajetória, o Estado enrijecido foi alvo de suas denúncias pela influência na moldura de uma sociedade em dissonância com as

transformações mundiais, empreitada pelo contato com a sociedade americana, esta igualmente desencantada com o passar dos anos e pelas situações experienciadas por Crozier.

Em 1997, Michel Crozier recebeu o Tocqueville Award pelo conjunto de sua obra (Le Monde, 2013). Os títulos das obras de Crozier ultrapassaram fronteiras e o conteúdo de suas obras ganhou o debate público. O fundador da sociologia francesa das organizações, pai da chamada escola da análise estratégica, o grande sociólogo possuía um espírito de reforma que conseguiu, em longo prazo, o reconhecimento dentro da elite intelectual francesa.

Nascido em uma família de comerciantes, Crozier desviou do desejo de seus pais, a engenharia, e entrou no HEC para fazer história no pensamento intelectual contemporâneo. Passou pela Alemanha sob o serviço de trabalho obrigatório (STO) e, posteriormente, adentrou ao campo dos serviços de inteligência da França, no fim de 1944, em Estrasburgo e Stuttgart.

Após a guerra ganhou a bolsa para fazer a viagem que mudaria a sua vida para sempre. Os Estados Unidos da América do Norte apresentariam ao jovem Crozier uma sociedade dinâmica e diferente da França daquele tempo e os sindicatos tornaram-se o campo para os estudos (Bertrand Le Gendre, 2013) que inaugurariam a experiência da pesquisa no sociólogo francês, resultando em sua tese de doutorado, além da empreitada da comparação entre duas realidades que o gabaritou para o que se tornaria a análise estratégica das organizações.

A experiência na sociedade americana foi decisiva para a sua carreira literária e social. Durante quatorze meses, Crozier viajou pelos Estados Unidos, encontrando e entrevistando sindicalistas para entender o funcionamento e o papel dos sindicatos americanos. Além de permitir uma abordagem social, a viagem à América desenvolve o interesse pela pesquisa de campo. A entrada no CNRS tem como objetivo entender as razões pelas quais os funcionários não têm consciência de classe, de um teor claramente marxista; além da participação, desde a fundação, do Instituto de Ciências Sociais do Trabalho (ISST), na França.

A primeira pesquisa empírica de Michel Crozier é acerca dos correios franceses, tendo seus resultados publicados nas edições do CNRS sob o título de *Petits Fonctionnaires au Travail. Compte rendu d' une enquête sociologique effectuée dans que une grande administration publique parisienne* (Pequenos Funcionários do Trabalho. Relatório de uma pesquisa sociológica realizada em uma grande administração pública parisiense), e publicado na Revista Francesa de Ciência Política (1956). Entre 1955 e 1959, Crozier com uma pequena equipe do ISST, conduz uma pesquisa em um grande banco, em grandes companhias de seguro e na SEITA, fábrica de tabaco da época.

Em 1959, foi convidado pela Fundação Ford para um trabalho no Centro de Estudos Avançados em Ciências do Comportamento, em Palo Alto, Califórnia, que iniciou a reflexão que resultaria na célebre obra *O Fenômeno Burocrático* (1964), além de delinear a análise estratégica das organizações. Com o sucesso desta obra, Crozier teve a oportunidade de fundar uma equipe no CNRS, o Centro de Sociologia das Organizações, que recrutou jovens pesquisadores para empreender uma análise na administração francesa, embasadas nas explicações teóricas de Crozier e que permitiram o aprofundamento da abordagem e da metodologia de pesquisa crozieriana.

A união entre trabalho empírico e teórico conduziu à publicação de uma série de trabalhos acerca das ações administrativas na França. Em colaboração com Erhard Friedberg nasce o ensaio teórico *The Actor and the System*, em que são apresentados os componentes da teoria organizacional da ação coletiva, surgindo em um momento dominado pelo marxismo estruturalista sobre as ciências sociais, em que o mundo intelectual da França começava a enfraquecer possibilitando novas abordagens e pensando fora dos padrões da época, quando ousava refletir a ação coletiva fora do quadro formal das organizações.

Michel Crozier e sua equipe estruturaram um ensino prático da sociologia e uma abordagem de pesquisa que contribuiu amplamente para a reabilitação e a renovação de uma sociologia da ação na França. O mentor do Centro de Sociologia das Organizações acreditava que a sociologia não era e não poderia ser um fim em si. Sempre comprometido com suas pesquisas, seus escritos e seus companheiros de trabalho, Crozier combinou sua atividade com o compromisso de reforma social.

A certeza de que o conhecimento sociológico deve ser útil, produzir um conhecimento prático, ser ferramenta de mudança, permitindo a melhor compreensão pelos indivíduos, de sua situação é necessária para que os atores sejam capazes de mudar (FRIEDBERG, 2013).

É uma das principais figuras da sociologia francesa, marcou a disciplina para além de suas fronteiras. Pertencente à geração que teve a árdua missão pós-guerra de reviver e reinventar a Sociologia, Crozier transforma-se em sociólogo a partir da pesquisa de campo e, através dela, percebe-se apaixonado pela arte de ouvir.

O seu trabalho de campo nas agências postais da França é, ainda hoje, reconhecidamente um trabalho de campo notável, uma vez que os materiais coletados o levaram a redirecionar a pesquisa e ao redirecionamento de sua perspectiva sociológica. A perspectiva inicial que seria a investigação das razões que levariam à ausência de uma consciência de classe foi transformada nas análises desses funcionários como componentes da organização e não apenas como uma categoria profissional.

A importância da relação entre o comportamento organizacional e as características da organização perpassa o ponto de virada da literatura e da sociologia de Crozier. Os seus discursos, seus pontos de vista, o gosto pelo campo, a curiosidade e sua mente aberta aos fatos o levam até a descoberta desta relação e o torna apto para discorrer sobre seus efeitos (DEMAZIERE, 2013).

A partir do estudo dos sindicatos, Crozier direciona sua carreira para a compreensão das organizações. Depois das pesquisas realizadas nas fábricas de tabaco SEITA, há a formulação da teoria da organização com base na análise estratégica dos indivíduos e dos grupos que contribuem para o seu funcionamento. As relações de poder mostram-se como estruturas que sustentam as organizações e o seu desdobramento se dá a partir de mecanismos implícitos como o famoso exemplo de conflitos entre os trabalhadores de produção e os de manutenção, os chamados controle de incertezas; e as observações que mostram a formação de círculos burocráticos viciosos alimentados por um sistema perverso que enrijece e é inapto à mudança.

Esta perspectiva é alimentada por pesquisas realizadas em bancos, companhias de seguro e ministérios. E a abordagem crozieriana é possível através das entrevistas com os atores que contribuíram para o funcionamento dessas organizações nas mais variadas posições e funções; e na comparação de diferentes organizações permitindo a formulação de uma teoria.

O livro que consolida esta pesquisa é o que foi produzido com a coautoria de Erhard Friedberg e que se tornou uma referência na sociologia. A obra *The Actor and the System* moldou os pilares conceituais da análise estratégica que podem ser entendidos como: o ator, o poder, as incertezas e o sistema; e revela como há uma informação da ação a partir destes pressupostos. Os atores são dotados de uma racionalidade, embora limitada: há a adoção de comportamentos satisfatórios devido à situação em que o ator encontra-se, à informação da qual é detentor, as suas metas e, por vezes, tais comportamentos são incongruentes com o todo organizacional.

Michel Crozier é um construtor. Em torno de sua pesquisa teórico-metodológica foi capaz de estruturar uma equipe de pesquisa. Em 1961, ele fundou o Centro de Sociologia das Organizações que dirigiu até 1993 e que, até os dias de hoje, continua sendo um dos principais laboratórios de sociologia do mundo. Em 1975, ele criou uma DEA de sociologia (uma das primeiras da França) estreitamente relacionada à equipe de Crozier do CSO. Usando princípios de ensino inovadores, decorrentes de sua passagem por Harvard, e sua experiência pessoal relacionada ao campo da pesquisa, o sociólogo desenvolve treinamentos em pesquisa,

conduz investigações, analisa resultados, escreve ensaios, sempre auxiliando seus jovens pesquisadores.

A análise estratégica destaca os efeitos perversos da burocracia, a rigidez do Estado, as dificuldades das reformas e da condução da mudança organizacional. Crozier busca mover sua pesquisa com o intuito de reformar a sociedade, de melhorar normas, de modernização social. Apesar de suas relações com políticos e altos funcionários, chegará a conclusão da existência de uma sociedade bloqueada. A partir do fim da década de 1970, trabalha na análise do modelo burocrático francês, denunciando o conservadorismo que impede a mudança e criticando a posição dominante da tecnocracia e das elites administrativas.

Ainda na análise estratégica é desenvolvida uma metodologia de diagnóstico organizacional e de gerenciamento de mudanças de importância reconhecida tanto para as Ciências Sociais quanto para as áreas de Gestão.

A sociologia de Crozier, portanto, influencia fortemente o mundo acadêmico. O seu lugar na sociologia francesa não é de fácil identificação. A análise das relações de poder dentro da organização e seu método de investigação contribuíram para o pluralismo no quadro da análise sociológica. Ao abrir portas para a aprendizagem e para o trabalho coletivo, possibilitou o alcance de práticas de trabalho e de treinamento amplamente difundidas.

Em suma, ainda que haja no registro de suas memórias um pesar por não ter reformado a sociedade como gostaria, é inegável que o seu trabalho transformou profundamente os modos de fazer sociologia na França, além de ser legado crozieriano a concepção profissional de sociólogo dotado de atributos para analisar a complexidade social (DEMAZIERE, 2013).

3.2 A Teoria das Organizações e o problema do Poder

A segunda parte da obra *O Fenômeno Burocrático* (1964) é marcada pela tentativa de considerar as experiências de Crozier, de um ponto de vista teórico, com a intenção de lançar luz nova sobre as questões abordadas nas pesquisas que formam a primeira parte do livro. O objetivo é contribuir na discussão controversa que envolve a burocracia e o funcionamento das organizações.

O empreendimento de fazer uma pesquisa acerca dos conceitos desenvolvidos pelo autor com o interesse em apreender seu raciocínio acerca da burocracia pode ser executado pelos inúmeros caminhos permitidos do fazer ciência e análise. Entretanto, é seguro compreender a questão do poder para adentrar no sistema burocrático propriamente dito.

A tentativa de pular esta etapa e analisar diretamente o sistema burocrático seria ocultar uma etapa fundamental da análise. A forma como Crozier concebe sua teoria e a relaciona com a teoria das organizações está intimamente ligada com a forma com que ele aborda a questão do poder. Logo, a metodologia aplicada é elaborada em duas etapas: a compreensão do significado e do alcance dos problemas do poder, e, sucessivamente, a elaboração de uma teoria de fenômeno burocrático que possa ser inserida dentro de uma teoria das organizações em sentido amplo (CROZIER, 1964).

Os problemas da comunicação, da motivação pelo trabalho e da moral propiciaram numerosos ensaios, pesquisas e algumas tentativas de experimentar suas premissas. Entretanto o estudo da questão do poder não acompanhou o mesmo desenvolvimento, não foi muito além de Maquiavel e Marx, gerando dificuldades teóricas e fracassos práticos, sendo importante discorrer sobre este caminho.

Desde o advento da teoria mecanicista ocorreu uma evolução do pensamento acerca da teoria das organizações. Os anos de 1920 foram dominados pelas teorias de Taylor e Fayol, que juntas formam o que a administração nomeia de *Abordagem Científica da Administração*. Após este período, viveu-se o apogeu do estudo das organizações sob a perspectiva das relações humanas.

O estudo da tomada de decisões, já na era das Relações Humanas, marca um retorno à racionalidade, porém de uma forma diferente da abordagem mecanicista, permitindo uma integração dos conhecimentos adquiridos em matéria de relações humanas. Cada uma das duas eras citadas continuou a sobrepor-se, correspondendo a certo tipo de atitude, a certa forma de concepção da relação de poder.

O modelo mecanicista exclui as relações complexas e ambíguas que se desenvolvem em torno das relações de poder, ao mesmo tempo em que tenta eliminar um passado aristocrático. A ilusão da substituição das relações de dependência por regras e medidas científicas impediu de compreender a natureza da própria ação, conseqüentemente a repercussão da importância das ações era muito diferente da expectativa organizacional, quando observada na perspectiva da estrutura e das relações de poder das organizações modernas (CROZIER, 1964).

Michel Crozier considera legítimo estabelecer um paralelo entre o ponto de vista acima e a atitude marxista. A supressão da propriedade dos meios de produção deveria ser o caminho para a solução dos problemas de poder, entretanto, no âmago da análise, havia ainda um escape desta questão quando referente às organizações modernas. A década de 20 foi submetida a duras críticas por parte das gerações seguintes, afetadas pelo impacto da Grande Crise. O período de 1930 a 1935 foi dominado por uma reação contra a mentalidade taylorista de funcionamento organizacional, manifestada no plano literário, político e social, imortalizado na figura dos sindicalistas dos movimentos de massa americanos e europeus, divulgadores neocapitalistas das relações humanas.

O esforço dos psicólogos, dos sociólogos, dos pedagogos e pesquisadores sociais foi direcionado contra a concepção mecanicista do comportamento humano que até a Segunda Grande Guerra tinha dominado o trabalho e a economia. Entretanto, esta mudança de perspectiva não resultou em uma melhor compreensão dos problemas de poder, talvez residindo nesta questão o fracasso relativo dos movimentos relacionados às relações humanas.

A corrente interacionista e a corrente lewiniana foram as mais importantes na análise da recessão e do fracasso e animaram o campo acadêmico nos Estados Unidos e na Europa. A primeira com expoentes como Mayo e Roethlisberger, envolvendo a célebre experiência de Hawthorne e T. N. Whitehead, em Harvard, no fim da década de 1930. Esta corrente, ideologicamente positivista e empírica, originou as teses de Elton Mayo em favor de uma sociedade melhor integrada, registro feito na obra *The Social Problems of an Industrial Civilization* (1945), deturpada ideologicamente pelo movimento paternalista do patronato americano na década de 1940.

Esta corrente foi fundamental para a revolução sensível que descortinou o fator humano nas relações organizacionais, revelou aos homens de ação e aos teóricos que existe um conjunto de sentimentos complexos que governam as respostas e as recusas dos indivíduos dentro do campo organizacional, obrigando toda uma época a questionar a sua filosofia de ação novamente.

A lógica de que os interacionistas, ao atacar o modelo mecanicista, iriam resolver ou tratar seriamente dos problemas de poder é legítimo, visto que a aceitação de que o comportamento humano não é estimulado apenas por um estímulo pecuniário; e que os sentimentos têm influência direta sobre as atividades do cotidiano não está muito longe do reconhecimento da efetividade da distribuição de poder e do sistema das relações de poder no campo organizacional.

Entretanto, os interacionistas não conseguiram este progresso. O campo informal e subjetivo tornou-se exclusividade de análise. O mundo dos sentimentos recém-descoberto tomou toda a atenção dos participantes desta corrente, ignorando o mundo da ação ou fazendo dele algo pertencente apenas à racionalidade mecanicista, desmontando todo o conjunto humano constituinte de uma organização como se fosse apenas uma pirâmide de relações informais. Ocorreu uma recusa em atentar-se para o sistema hierárquico formal e à forma de governo ou de controle social, tendo como consequência a fuga aos problemas do poder, tal quais os clássicos.

A escolha pelo não aprofundamento permitiu o desenvolvimento dos fenômenos espontâneos de liderança no âmago dos grupos informais e o esclarecimento da influência do contexto cultural e tecnológico sobre o comportamento organizacional. Embora, tenha-se fracassado na interpretação do funcionamento da organização, no que tange aos comportamentos informais, na medida em que a análise foi feita de maneira tão mecânica quanto na teoria clássica quando da análise dos comportamentos oficiais, chegando-se a um behaviorismo simplista (CROZIER, 1964).

A fuga da questão do poder, de uma maneira genérica, corresponde a uma filosofia organizacional de um viés conservador. Os interacionistas, dando sempre prioridade à integração e à harmonia, tenderam ao esquecimento do descontentamento, das divisões e dos conflitos como o preço que uma sociedade aberta deve pagar pelo progresso.

A corrente que se desenvolveu à orientação intelectual do psicólogo alemão Kurt Lewin, chamada de “lewiniana”, é decorrência dos trabalhos no MIT, em 1940, que foi reconstituído após o seu falecimento, no Survey Research Center, da Universidade de Michigan, tem um teor positivista e psicológico. O seu rigor e a sua neutralidade, no que tange ao campo científico, contrasta com o proselitismo dos interacionistas.

A diferença entre as duas correntes não impediu o bloqueio em relação aos problemas de poder que também assaltou os lewinianos, gerando um paradoxo, visto que seus esforços registraram uma preocupação com as relações de comando no bojo das organizações modernas. Entretanto, o comando era encarado como uma relação pessoal, sendo excluídos os fatores sociológicos e organizacionais, escolha compreendida quando se percebe que por trás dos processos científicos de pesquisa havia uma paixão normativa e uma exigência moral de uma sociedade em plena transformação.

Os pesquisadores rigorosos que usaram as fábricas e a dinâmica organizacional para lançar teorias eram também cidadãos que buscavam reformas através da defesa de um

comando permissivo e uma condução das organizações a uma forma superior de relações humanas.

Kurt Lewis tornou-se referência ideológica deste período, um guia, uma inspiração para os pesquisadores que se desenvolveram na América e na Europa. Os resultados de suas pesquisas foram necessários para desenvolver, de forma decisiva, o conhecimento acerca do funcionamento das organizações. O intuito inicial era demonstrar a existência de uma relação constante entre satisfação individual, a produtividade e um estilo de liderança permissiva, entretanto nas sucessivas experiências percebeu-se que a reprodução de ação em organizações complexas, não era constante em uma organização complexa.

Reconheceu-se que os subordinados mais populares eram os que tinham mais influência dentro das organizações e não necessariamente quem era o mais permissivo, mais benevolente. A experiência lançada pelo Survey Research Center, da Universidade de Michigan, sacramentou esta descoberta através dos resultados ambíguos de suas pesquisas: o sistema autoritário mostrou-se tão eficaz quanto o liberal e os estudos de Floyd Mann, da universidade citada, e de Fleishmann, Harris e Burt, na Universidade de Ohio, mostraram que os efeitos exatos dos programas de formação em relações humanas tinham tido pouca influência real no campo organizacional.

Percebeu-se que não é possível transformar atitudes e comportamentos dos indivíduos dentro de um ambiente laboral, apenas como uma doutrinação externa, sem atender para as situações de trabalho. Floyd Mann e seus pesquisadores buscaram integrar a dimensão descoberta pelas relações humanas com as estruturas da organização. Entretanto, ainda que outros pesquisadores tenham tentado abordar a questão de maneira menos racional e consciente, as técnicas foram incompletas e deixaram de lado todas as relações de poder que se formam a redor de uma hierarquia, transformando a pirâmide revolucionária das necessidades em um simples quadro informal (CROZIER, 1964).

Os lewinianos introduziram uma linha de pesquisa fértil, mas também estavam dentro de um modelo de comportamento excessivamente restrito que não permitiam incluir as forças que estavam latentes nos seios das organizações e dentro da sociedade industrial. Ou seja, para o sociólogo continuava sendo oferecida uma perspectiva estática, na qual a mudança era uma conversão moral.

É importante ressaltar que as experiências acumuladas e as discussões críticas deram lugar a resultados. A partir de 1955, e pelos cinco anos seguintes, os problemas de poder ganharam um protagonismo nunca antes visto. Robert Kahn e Arnold Tannenbaum, psicólogos sociais, especialistas em grupos pequenos e psicólogos experimentais como

Dorwin Cartwright, J.P.R. French e seus associados do Research Center for Group Dynamics, todos vindo da escola de Kurt Lewin, e outros sociólogos, que procederam da etnografia, como Melville Dalton e Norman Martin, dedicaram o melhor de suas pesquisas aos problemas de controle e do poder.

As tentativas de simplificação dos problemas não desapareceram com os adventos das pesquisas sobre poder. Procedem, aparentemente, da existência de duas recusas que se complementam e que são identificadas tanto com o racionalismo clássico quanto com o movimento das relações humanas, mas que estão além dessas duas correntes de pensamento.

Se por um lado acredita-se na capacidade de controle de uma organização através, exclusivamente, dos estímulos econômicos não é necessário levar em consideração os fenômenos de poder; porém o caso inverso é igualmente verdadeiro, ou seja, se é de crença geral que é possível atingir os objetivos organizacionais a partir de um comando permissivo que atinja os objetivos de adequação institucional com a satisfação pessoal do indivíduo, então bastará lutar pelo enfraquecimento dos aparelhos de dominação.

A tradução deste entendimento é que, ainda que teoricamente sejam escolas opostas, na prática tanto as organizações que se baseiam na teoria clássica quanto as que seguem a vertente das relações humanas são geradoras de resultados similares, além de coexistir dentro de uma visão eclética em que há duas racionalidades que se justapõem sem mistura.

As *business schools* americanas foram o campo de expansão dos progressos da tolerância e do ecletismo, embora não caminhem tão adiantadas nas questões do poder. Entendeu-se, portanto, que seria necessário renunciar ao estabelecimento separado dos dois tipos de racionalidade que são, de fato, interpenetrados. Para uma visão realista do funcionamento organizacional é necessário o afastamento das duas tentações de simplificação. O problema de poder surge, dentro desta perspectiva, como a trama da arbitragem perpétua à qual todo indivíduo deve dedicar-se, constituindo o problema central de qualquer teoria organizacional como foi salientado por Parsons na obra *Structure and Process in Modern Societies* (1960).

Na época da produção de *O Fenômeno Burocrático* (1964) estavam aparecendo novas perspectivas que se desenvolviam a partir das formas de refletir sobre os mecanismos da tomada de decisão. O retorno ao racional era uma tentativa de facilitar a análise da própria racionalidade técnica e econômica e sentimental, no âmbito da subjetividade humana. Reconheceu-se que o homem não era apenas um corpo com uma mão para o trabalho, mas com uma cabeça pensante, um projeto e uma liberdade, ponto ignorado pelos antecessores desta época, embora tenham dado contribuições positivas.

O método neorrealista, usado geralmente nas decisões em nível de direção, foi pensado nos executantes, que também são agentes livres, ainda que o grau de liberdade seja restrito. O que toca ao pesquisador é o não esquecimento dessa liberdade, da conduta livre e racional do indivíduo que implica possibilidades de adaptação e invenção.

A racionalidade limitada de James C. March e Herbert Simon lançou nova luz sobre a questão da racionalidade, juntamente com a análise de uma série de fatores que podem limitar o exercício da racionalidade. O enfoque usado permite o tratamento dos problemas de poder de uma maneira muito mais realista através da possibilidade do estudo simultâneo da racionalidade subjetiva de cada agente livre e dos fatores psicológicos, sociológicos e de “relações humanas” (CROZIER, 1964).

3.3 As relações de Poder no funcionamento das organizações

É relevante compreender como e o porquê há o desenvolvimento das relações de poder dentro de um quadro nacional, para, então, discutir as análises das estratégias de grupos, a natureza e o papel das relações de poder dentro de um sistema organizacional.

Crozier toma como ponto de partida este conceito: “o poder de uma pessoa A sobre uma pessoa B consiste na capacidade de A para conseguir que B faça alguma coisa que B não teria feito sem a intervenção de A” (DAHL, 1957, p. 201-215). A opção pela utilização deste conceito, apesar de imperfeito, é a sua adequação ao meio operacional e ao mesmo tempo em que não adentra nenhuma teoria específica sobre o poder, permite a demonstração de que todo sistema completamente racional exclui as relações de poder dentro da sua dinâmica (CROZIER, 1964).

Um sistema completamente racional é inviável quando posto em prática, visto que uma solução única, exata e perfeita para cada problema organizacional é uma meta inatingível. Apenas dentro da perspectiva da racionalidade totalitária é que se considera a pretensão da supressão do arbítrio humano de maneira real que informa que as incongruências do sistema são sobrevivências de um antigo sistema que está fadado a definhar com o progresso.

Crozier entende que se não há possibilidade de mudança comportamental, além da ausência de interesse nesta transformação, então as relações de poder deixam de ter qualquer

sentido. A *one best way* é a consagração do comportamento previsível dentro de todos os escalões da organização (FRIEDMANN, 1935). Diante deste quadro, Crozier explica que nessas circunstâncias cada indivíduo tem uma conduta limitada e determinada, já que não haveria outra escolha, porém como não poderia prever o comportamento dos seus colegas e contar com uma “certa” regularidade não dependeria deles e teria liberdade. A consequência seria a impossibilidade de negociação de sua participação, em compensação, não cederia às exigências e pressões formais e informais de seus companheiros de trabalho. Entretanto, o próprio progresso da racionalização demonstra que a *one best way* é uma miragem.

A experiência de Crozier no “Monopólio”, organização analisada, apresentou um contraste marcante entre duas séries de fatos. Por uma parte, constatou-se, nos mais variados escalões da hierarquia, uma forte tendência de inspiração racionalista eliminando qualquer relação de poder, nestas circunstâncias havia a predominância da *one best way*. As regras prescreviam o comportamento a ser adotado e não havia possibilidade de apreciação tanto no que englobasse a natureza do problema, quanto no que tangesse ao caminho a ser seguido.

A oposição desta dinâmica estava presente nos funcionários da manutenção, área onde o comportamento não era previsível. Nestas circunstâncias houve o desenvolvimento de um sistema de negociações, pressões e contrapressões, ou seja, um sistema com novas relações de poder. A tradução deste quadro para Michel Crozier foi resumida da seguinte maneira, em relação ao “Monopólio”: alguns membros, com maior margem de liberdade, tinham mais poder sobre outros, na medida em que o comportamento de seus parceiros era limitado por regras rigorosas, tendo como consequência inesperada a previsibilidade do comportamento como uma marca da inferioridade de um determinado grupo organizacional.

É relevante destacar que em sua pesquisa, em condições específicas de isolamento do mundo externo, a questão do poder não pode ser suprimida ou ignorada, segundo os resultados da análise estratégica, estando este ponto ligado intimamente com a impossibilidade de eliminar a incerteza dentro de um quadro racional. Dentro do contexto apresentado, entende-se que:

“(...) o poder de A sobre B depende da previsibilidade do comportamento de B para A, e da incerteza em que B se encontra no tocante ao comportamento de A. Na medida em que as próprias necessidades da ação criam situações de incerteza, os indivíduos que devem enfrentá-las se encontram em posição de poder sobre os que serão afetados pelos resultados de sua escolha para resolvê-las.” (CROZIER, 1964, p. 234).

Foi possível perceber, nas organizações modernas, uma inversão das perspectivas sobre racionalidade. Os progressos do conhecimento forneceram uma segurança organizacional e uma profunda influência sobre as pessoas, entretanto não houve um aumento da rigidez do sistema da tomada de decisão, como era esperado, mas, na verdade, ocorreu uma desintegração da noção de *one best way*. As organizações mais avançadas, capazes de integrar as áreas de certeza em seus cálculos econômicos, começaram a reconhecer uma ilusão da racionalidade empobrecida pela preocupação do rigor lógico e da coerência unitária imediata.

Ocorreu uma substituição da noção de programa pela noção de modo operatório, foi dada uma importância ao cálculo de probabilidade em níveis cada vez mais elevados e houve o desenvolvimento de uma vontade de raciocinar sobre sistemas globais que integravam o maior número possível de variáveis, sem separar os objetivos dos meios, o que gerou progressos profundos e irreversíveis. A mudança dos paradigmas organizacionais tem como ponto capital o reconhecimento, implícito em um primeiro momento, de que é impossível atingir a *one best way*. Esta forma de gestão nunca foi encontrada, segundo Crozier, foi sempre um mecanismo de defesa contra a incerteza, uma consequência científica das ideologias predecessoras para assegurar a legitimidade na tomada de decisão do escalão mais alto da hierarquia.

O homem nunca foi capaz de encontrar nada além de soluções satisfatórias para determinadas contingências, não ótimas, que corresponderam a um ou a diversos critérios particulares em relação à complexidade do problema analisado. A desconstrução das ilusões que formavam a base das organizações deveria permitir uma transformação gerencial, visto que a função de direção tende a ser parte de um sistema em que as engrenagens passam a ser solidárias na medida em que se aborda a questão do poder. O raciocínio sobre incerteza é papel central dessa transformação. A introdução do cálculo de probabilidades na preparação da tomada de decisão abre a possibilidade para a consideração racional do campo afetivo controlado pelos fenômenos do poder e permite um escape à dicotomia das funções e das racionalidades. A pesquisa neste campo é de importância decisiva para uma teoria da ação.

Crozier, em sua obra, para prosseguir com a sua análise, sente a necessidade de uma ilustração prática acerca dos problemas entre superiores e subordinados e das reações operárias ante as normas de trabalho impostas pela direção, ponto que toca sensivelmente os envolvidos especificamente na sociologia do trabalho e na sociologia das organizações.

Crozier toma por base uma organização totalmente racional, em seu sentido clássico, em que todos os resultados das atividades seriam remunerados independentemente, através de fórmulas impessoais. Nesta configuração, os contramestres não teriam qualquer iniciativa

sobre o método a seguir, nem sobre a quantidade da produção, nem sobre a qualidade, eles não poderiam exercer qualquer influência sobre os subordinados, conseqüentemente não teriam como influenciar no aumento do rendimento, nem na melhoria da qualidade. Entretanto, ele faz uma suposição para desenvolver sua teoria. Crozier supõe que os contramestres tenham reservado um “certo” poder de apreciação no que tange às regras aplicadas, como por exemplo, tolerar algumas infrações organizacionais, alguns pequenos desvios.

Os subordinados que tivessem necessidade dessas derrogações estariam automaticamente em uma situação de dependência e, conseqüentemente, os contramestres teriam determinado poder sobre eles, que poderia ser utilizado para facilitar sua tarefa. Esta configuração, segundo Crozier, prevê duas formas de arbítrio: o primeiro é determinado pelos fatores de incerteza que afetam naturalmente as atividades organizacionais e o segundo é determinado pelas normas estabelecidas para tornar a tarefa mais racional. Quanto mais incerteza, nestes termos, tanto maior a possibilidade de uso de um poder discricionário.

Enquanto o homem, em uma determinada atividade, tiver preferência sobre a máquina, existirá ou subsistirá uma dose de incerteza. Ao mesmo tempo, as regras impostas de forma autoritária e coercitivamente tendem a reduzir o arbítrio dos subordinados, a um nível mínimo, deixando os superiores encarregados de fazer respeitar as regras, a margem de tolerância necessária para manter um nível de pressão e negociação. A impossibilidade de suprimir o poder discricionário dos subordinados na execução de uma tarefa corresponde proporcionalmente à existência do poder discricionário do chefe, no aplicar e no interpretar regras, além dos métodos de ação. É o único meio que a organização dispõe para obrigar seus membros a utilizar suas margens de iniciativa em seu próprio benefício.

Os subordinados, a partir dessa perspectiva, lutariam para aumentar a parcela de sua liberdade, reforçando o seu poder de negociação, obrigando os seus superiores a pagarem mais para obter sua cooperação. Simultaneamente fariam pressão para impor novas regras, continuando a pressão para a obtenção de vantagens pessoais. Os superiores agiriam simetricamente, emprenderiam esforços para o alcance dos objetivos e reforço do poder a partir da racionalização e da negociação. Ambos os lados usariam uma dupla intenção. Em um primeiro momentos seriam estabelecidas regras, porém, ao mesmo tempo, cada parte lutaria para preservar sua própria área de liberdade e negociaria com o adversário, invariavelmente entrando em um terreno de oposição a essas regras exigidas organizacionalmente.

A luta que seria instaurada entre os parceiros e descrita acima obedece, na realidade, a uma estratégia simples, encontrada na psicologia das relações de autoridade. A existência dessa estratégia gera uma perturbação nas relações interpessoais no seio das organizações e explicam, segundo a vertente crozieriana, os fracassos dos psicólogos sociais, principalmente os adeptos do raciocínio intelectual de Kurt Lewin, que almejavam reduzir as relações hierárquicas a seu aspecto interpessoal.

Um aspecto importante para análise é o problema das normas de trabalho. Segundo Donald Roy e William F. Whyte, os funcionários que trabalhavam com máquinas semiautomáticas acumulavam peças de reserva para acelerar a cadência normal das mesmas, utilizando procedimentos proibidos. Registro também feito por Crozier ao analisar o Monopólio. Dentro deste contexto, é surpreendente que os operários possam correr riscos e adotar um ritmo de trabalho cansativo para acumular produção antecipadamente sem ganhar financeiramente com isso, além de terem que burlar constantemente a vigilância exercida sobre si mesmos. É um fenômeno organizacional absurdo, se visto a partir da teoria clássica da organização.

Este ponto foi abordado pelos interacionistas, em torno de William Foote Whyte, e proporcionaram descrições convincentes de aspectos antes ignorados no campo do trabalho e da psicologia organizacional. A análise, a partir da teoria das relações humanas, poderia ter sido complementada por meio de uma análise estratégica. As necessidades de segurança dos operários, o desejo de quebrar a monotonia, a rotina organizacional, o trabalho contra o relógio - buscando sempre a economia do tempo e a uma dominação do contramestre (WHYTE, 1955) existem. Entretanto, não podem ser elementos construtores apenas de uma reação afetiva. Há também a busca de objetivos racionais e há similaridade entre seus comportamentos e os dos seus dirigentes. As reservas proporcionam uma margem de segurança que possibilita uma liberdade de ação dentro das regras que permite a entrega a atividades mais pessoais e à organização do trabalho de forma a dominá-lo na medida do possível para determinada circunstância. A liberdade dá uma proteção e torna-se uma moeda de troca capaz de disciplinar, dentro de seus limites, as relações com os superiores.

A independência dos subordinados aos olhos dos superiores revela que boa vontade não é um caminho seguro no desempenho das atividades. E prova que o operário dispõe de maiores recursos do que dispunha, como o controlador do tempo, por exemplo, e transforma-se em um convite à negociação dentro de uma organização racional. Então, a luta para escapar às normas constitui simbolismo em que exibir a independência é o conteúdo afetivo de suma importância. Além de ser, esta luta, uma estratégia na medida em que é transformada em

elemento de negociação, gerando o risco de uma nova onda de racionalização. Por esse motivo, há uma ambiguidade nessas práticas, entre o executá-las e mostrar a independência e a opção pela preservação deste segredo estratégico, pelo menos em certos aspectos.

A influência da estratégia das relações de poder sobre as estruturas de uma organização é um ponto relevante de análise. As possibilidades de previsão dependeriam consideravelmente da forma como são distribuídas as informações organizacionais. Em toda organização, os membros dispõem de informações de acordo com a posição que ocupam na pirâmide hierárquica, assim como de possibilidades de previsão que resultam em controle e poder. É indispensável que uma ordem hierárquica e uma estrutura organizacional disciplinem e coordenem as reivindicações de cada grupo e de cada membro da organização a fim de que não sejam estabelecidas situações paralisantes e insustentáveis. Entretanto, o poder de disciplina não pode ser absoluto, visto que a possibilidade de torna-se ineficaz é real, portanto é necessário conciliar este poder com aqueles membros indispensáveis na organização, em todos os escalões, a fim de se disponha de uma moeda de troca e de uma força capaz de pressionar. É certo que uma ideologia do bem geral pode ser utilizada, entretanto os efeitos positivos são questionáveis, especialmente após a questão das comunidades socialistas (VALETTE, 1957). O principal meio, ou arma, será a manipulação das informações ou a regulamentação do acesso (CROZIER, 1964).

Diante das incertezas que exigem a ação humana, há duas modalidades de poder com tendência aos desenvolvimentos: aquele do qual o indivíduo dispõe pela sua capacidade pessoal para controlar uma fonte de incerteza que afeta o funcionamento organizacional, chamado de *poder do perito*; e o próprio poder de alguns indivíduos decorrente do cargo que ocupam na organização desempenhando um controle, se necessário, do poder de perito, chamado de *poder hierárquico funcional*. Chegou-se à conclusão de que todos os membros da organização, mesmo o mais humilde, possui um poder sobre as pessoas cujo sucesso depende, em maior ou menor grau, de suas decisões.

Esta estratégia pode ser definida como a das relações superior-subordinado e está generalizada em todo o conjunto da estrutura de qualquer organização e o estudo da distribuição das funções e das regras formais no âmago deste modelo, em função desta estratégia seria, para Michel Crozier, extremamente válido.

Nenhuma organização é capaz de funcionar sem impor limites, restrições ao poder de negociação. Esta afirmação implica a concessão, a alguns indivíduos, da liberdade de ação suficiente para a resolução de conflitos e imposição de soluções para o benefício do desenvolvimento organizacional e da organização em si no jogo contra o ambiente. Um

administrador deve dispor do poder formal para tomar decisões e do informal para negociar com os membros as decisões importantes.

O administrador dispõe dois meios de pressão à racionalização: o poder de estabelecer regras gerais e fazer exceções ou ignorar as normas. A estratégia administrativa consiste, então, em achar um equilíbrio entre esses meios. A proliferação de regras torna-se um problema, visto que limita o poder de arbitragem e a proliferação de exceção é igualmente um problema, na medida em que reforça o poder dos subordinados que o administrador deve controlar. As estruturas formais e as relações informais são complementares, a partir deste ponto de vista, e não podem ser estudadas isoladamente, mas sim em conjunto e à luz de condições objetivas da luta pelo poder (CROZIER, 1964).

A busca pela origem funcional objetiva das influências exercidas no centro de um sistema organizacional revela que, em uma última instância, o poder de decisão e o poder de arbitrar e de orientar tenderão a uma associação pelo tipo de incerteza mais fundamental à sobrevivência organizacional e a escolha dos dirigentes dependerá desta situação. A proeminência de especialistas valida a conclusão crozieriana. Cada onda de especialistas teve a sua hora em função das dificuldades organizacionais e à medida que o progresso da organização científica do trabalho e do conhecimento permitiu previsões racionais, o poder dos especialistas tende a decrescer. Michel Crozier convida a um estudo aprofundado nestas questões por considerar que um conhecimento elaborado através de uma sistemática permitiria a projeção de uma luz sobre o papel dos especialistas, dos peritos, em uma sociedade em que a mudança passa a ser um dos elementos basilares do equilíbrio social.

Crozier alia ao debate sobre o poder a questão da tecnocracia como inspiradora de temor e fascinação no Ocidente. A complexidade da época em que *Fenômeno Burocrático* (1964) foi escrito oferecia aos tecnocratas e aos os peritos papéis importantes e entendiam que estes seriam os constituintes de uma classe dirigente de uma futura ordem feudal. Entretanto, o exame cuidadoso da maneira como as decisões são tomadas não confirma os temores ocidentais que parecem surgir de uma ausência da compreensão da situação criada pelo desenvolvimento do progresso técnico e científico.

A análise crozieriana penetra o âmago desta discussão quando reconhece que o número crescente de áreas afetadas pela racionalidade tecnológica dota de poder os peritos, entretanto esses agentes do progresso tendem a serem limitados pelos seus próprios resultados, visto que a partir do momento em que uma área é seriamente estudada e conhecida e pode ser traduzida em regras e programas, ainda que teóricos, o poder do perito tende a desaparecer.

Os especialistas não são detentores de um real poder social. Os seus conhecimentos, o know-how de que são possuidores, podem ser utilizados por pessoas que não são especialistas a partir da difusão do estudo da área específica, gerando um conflito. Os peritos empreendem esforços para salvaguardar seus conhecimentos, seu poder, entretanto a mudança, a transformação e a sua aceleração, contrariando o senso comum, caracterizadora da época social, tonam impossíveis a resistência à racionalização que enfraquece o poder do especialista.

3.4 A estratégia das relações de poder e o governo das organizações

Michel Crozier esclarece a sua posição e a de seus colaboradores quando afirma ter partido de um modelo mecanicista de sistema organizacional incapaz de explicar os fenômenos de poder que se estendem por toda parte, pondo em oposição outro modelo estratégico, baseado justamente nas relações de poder que o mecanicismo de Taylor e Fayol exclui e das quais parece ser impossível escapar. O sociólogo afirma que o último permite a compreensão da natureza do poder dos peritos, dos que não, mas são encarados como tais e da necessidade de um poder de coordenação com viés diretor.

Uma organização deve ser capaz de elaborar uma estrutura que contenha as lutas entre os grupos e os indivíduos. Os questionamentos feitos são: pode uma estrutura conseguir conter conflitos apenas por meio de negociações ou chantagens? Outras formas de influência seriam capazes de limitar o jogo das relações de força?

Se fossem consideradas as relações de poder apenas no sentido estrito, seria trabalhosa a compreensão de como uma organização moderna pode funcionar de uma maneira eficaz. Melville Dalton tem esta opinião. Há um alerta constante em sua obra que impede a análise a partir da definição formal dos papéis e de uma ideologia gerencial, fazendo com que seu foco seja as irregularidades administrativas, as chantagens, os compromissos inevitáveis e as negociações de caráter sutil pelo poder. A consequência é uma definição parcial que não integra o aspecto racional da organização, nem sequer explica o “controle social” que é o obstáculo que os membros encontram para tirar todas as vantagens possíveis de uma determinada situação, transformando a organização em uma caricatura que jamais será implantada no campo prático, visto que nenhuma organização pode viver limitada a um tipo de relação humana.

Segundo Dalton, as reuniões de diretorias é uma atividade por meio da qual a organização manipula o jogo pessoal dos dirigentes e que atinge a meta, pelo menos em parte. Se houver algum interesse em manter uma situação estratégica vantajosa, então todos os participantes desta reunião terão que entrar no jogo da cooperação, sob pena de serem prejudicados caso cometam erros ou não colaborem com a ordem vigente. Há um preço elevado na adoção deste mecanismo: a obrigação de expressar-se em consonância com a cooperação organizacional é um freio e um meio de controle das possibilidades de negociação destes membros, assim como quando da interpretação das relações intergrupais e interpessoais. Os operários da manutenção observam certa disciplina e trabalham cuidadosamente nas máquinas e o arbítrio que possuem é sempre regulado pelo jogo de poder.

A luta pelo poder, quando situada na análise do “Monopólio” não pode ser encarada de maneira objetiva unicamente. As estratégias dos operários e dos chefes, dos membros de uma organização, de uma maneira genérica, não podem ser reduzidas ou resumidas a um jogo de ganha-perde. Há outras forças em plena atividade que impõem um consenso, uma participação e um compromisso entre os membros. Por este ponto, entende-se a impossibilidade de uns indivíduos obterem excessivas vantagens pessoais ou serem excessivamente explorados nas relações cotidianas.

São quatro as forças definidas como influenciadoras: a convivência inevitável entre os grupos organizacionais, a manutenção dos privilégios de um determinado grupo dependente da existência de privilégios nos demais grupos, o reconhecimento da necessidade de eficiência e a estabilidade das relações mútuas.

A primeira força é evidente, ainda que não seja dada a ela a relevância correspondente. Grupos diferentes para alcançarem seus objetivos necessitam de um mínimo de harmonia e boa vontade. A harmonia não pode existir se os sentimentos dos indivíduos, formadores de grupos, são contrariados dentro da cultura organizacional. A necessidade deste equilíbrio é uma força coercitiva natural de ordem cultural extremamente considerável, embora ignorada. A validade de sua existência permite a compreensão da dimensão afetiva como uma arma do jogo organizacional quando olhado da perspectiva das relações de poder. O ato de exprimir sentimentos, sejam verdadeiros ou não, pode servir na negociação, principalmente em papéis que não oferecem proteções e permitem relações mais impessoais ou que não são passíveis de aplicação de técnicas que evitem tais expressões, casos em que são criadas distâncias reais que não resolvem problemas, mas são freios às explorações excessivas.

A manutenção dos privilégios a partir de outros perpassa pela consciência da interdependência organizacional que resulta difusa. Pode existir solidariedade entre aliados e

adversários que é indiretamente reconhecida pelos membros organizacionais quando da comunicação dos resultados. Os grupos não manifestam essa força abertamente, entretanto sabem que um ataque excessivamente violento contra outro grupo colocaria em risco a existência do sistema e comprometeria os interesses pessoais do grupo agressor. Logo, ao observar a deficiência do adversário, o grupo observador não se aproveita desta debilidade, mas ignoram ou contestam para não abalar o *status quo* favorável, além de ser sempre um discurso conciliatório como que minimizador de qualquer possível ataque. É relevante a detecção de que a sobrevivência organizacional torna-se um fim suficiente em decorrência do mundo da concorrência, sempre selvagem, sempre dinâmico.

O reconhecimento geral da necessidade de um grau mínimo de eficiência age no mesmo sentido da manutenção de privilégios a partir de outros. Existe uma pressão geral pela qual um grupo passa caso não entregue a parcela de contribuição correspondente aos padrões que são exigidos organizacionalmente, mais especificamente na civilização industrial, se for feita a contextualização da pesquisa de Crozier. Essa pressão não pode ser desprezada, visto que ela é usada pelas direções para conter as reivindicações de um grupo bem situado estrategicamente, valendo-se de todo o corpo organizacional.

Ainda que haja o dogma da justa jornada de trabalho há uma carga de trabalho mínima para ser aceita socialmente. As normas culturais nas relações interpessoais, no que concerne às finalidades quanto às contribuições esperadas, são delimitadoras e modeladoras das áreas de negociações, além de condicionarem o uso que um grupo pode fazer de seu poder, tudo isso de uma maneira muito estrita. Somado a isso, a organização pode manipular a necessidade íntima do indivíduo, a partir da percepção da sensibilidade humana a um trabalho coletivo construtivo. Há desta forma, uma sujeição às normas variadas de uma sociedade global, inclusive às normas de eficiência. Os sentimentos fundamentam e legitimam esta sujeição, mas proporcionam uma influência que todos podem usufruir, é claro, proporcionalmente.

A última força ou o último fator é a estabilidade das relações mútuas. Ao observar o “Monopólio”, Crozier descreve a posição no grupo como um fator relevante, sendo, inclusive, impossível migrar para outro grupo, o que implica comprometimento profissional e revela a solidariedade dentro do grupo, o que contribui na luta pelo poder. Embora, quando considerada sob outro aspecto, possa apresentar-se como fator de estabilização que regula conflitos. Existe um tipo de equilíbrio conflituoso, mas estável. Os grupos negociam para defender seus privilégios em um mundo dinâmico e há o receio de atacar, caso a vigilância não corresponda aos dardos externos. Isto configura uma guerra de posições que se equilibra

quase organicamente, na medida em que há a compreensão da dependência do adversário, então o compromisso aparece como um fator decisivo nas regras do jogo do poder, ao mesmo tempo em que se torna um fator de estabilidade.

A estabilidade tem repercussão direta e profunda na motivação individual. Dentro do “Monopólio” foi verificada a incredulidade na mudança de grupos e na quebra da solidariedade por uma finalidade pessoal egoísta ou mesmo pelo melhor funcionamento organizacional. É relevante o esclarecimento de que trata-se de uma organização pública em que as regras de promoção diferem das do setor privado, mas, ainda neste último, a estabilidade das relações mútuas são apresentadas como uma força poderosa.

O caso “Monopólio” é uma situação perfeita para análise, visto que a organização foi capaz de atingir um equilíbrio quase estacionário dentro de um contexto com equilíbrios dinâmicos próprios da civilização industrial. É possível, então, partir deste quadro particular e simples para organizações com relações complexas e equilíbrios dinâmicos que são como uma regra geral. A vida organizacional, fora do exemplo raro do Monopólio, é marcada por profundas diferenças. Normalmente essas organizações são grupos instáveis que permitem uma mudança de indivíduos e que são passíveis de dissolução, além de serem encontradas diversas fontes de incerteza em seu interior e não apenas uma.

O maior grau de influência potencializa toda a complexidade do sistema de negociação, uma vez que vários grupos estão com possibilidades de sucesso e as lutas intergrupais podem dar lugar a fortes oposições graças às incertezas relativas dos membros dos grupos no que tange aos interesses individuais de longo prazo. As direções, por sua vez, são beneficiadas pela dupla complicação: há um aumento da importância devido ao fato da possibilidade de arbitrar reivindicações, mas ao mesmo tempo há a forte pressão exercida sobre os grupos que retiram os membros mais influentes e situados estrategicamente.

O último fator a considerar de extrema importância é a questão da sobrevivência organizacional pela qual a direção responde diretamente e é a última fonte de incerteza que pode ofuscar todas as outras e reforçar a posição dos superiores hierárquicos.

As consequências da existência dessas características organizacionais são variadas e podem ser definidas em três hipóteses conclusivas sobre as relações de poder e as formas de controle social, entendidos como a forma de governo e o regimento interno, dentro de um contexto genérico dos equilíbrios dinâmicos.

1. O controle social consciente exercido pela direção é diretamente proporcional ao nível de complexidade do sistema de relações de poder;

2. Os limites estabelecidos conscientemente pela direção à liberdade de negociação, devido à complexidade do sistema de poder, são muito mais estreitos do que os decorrentes das pressões ocasionadas pelo ambiente;
3. Os sistemas complexos, de equilíbrios dinâmicos, são mais favoráveis às mudanças em decorrência da pressão que é exercida para eliminar as fontes de incerteza não podendo ser combatida por grupos poderosos mantenedores de um *staus quo*.

Imaginar as circunstâncias externas que podem favorecer o desenvolvimento desses equilíbrios dinâmicos pode revelar que a administração pública, menos sujeita à pressão da luta pela sobrevivência, terá diversas dificuldades de manter um poder diretorial forte. A consequência disso seria, então, o foco em fontes secundárias de incerteza, na proteção dos peritos encarregados delas, na permissão da estabilização da luta pelo poder e no estabelecimento de equilíbrios estacionários em seu próprio benefício. Entretanto, esta definição não é tão bem definida como poderia parecer, visto que há organizações privadas tão bem protegidas quanto às da esfera pública de administração. Na realidade, uma empresa privada em um ambiente estável que permita benefícios em decorrência da tecnologia e constantes possibilidades de negócios e probabilidade, calculadas racionalmente, de lucro ou perda é muito mais estável e menos sujeitas a pressões do que uma organização pública controlada por um sistema político ativo.

As companhias privadas americanas, à época de Crozier, possuíam setores bem mais protegidos para os membros do que a organização francesa nacionalizada, a S.N.C.F. Além disso, dentro de sistemas dinâmicos podem existir sistemas de equilíbrios estacionários em determinados setores que se desenvolvem a parte do sistema geral.

Os estudos de Goulter, sobre uma companhia particular que explora uma mina e uma fábrica de gesso, e de Selznick, sobre a Tennessee Valley Authority apresentam um paradoxo, uma vez que no primeiro caso há um equilíbrio estacionário, visto que os mineiros controlavam todas as zonas de incerteza e dominavam o funcionamento da produção, situação permitida pela posição de força que ocupavam pela natureza árdua do trabalho, constituindo seu próprio comportamento uma zona de incerteza; e no segundo há um sistema muito fluído de relações.

A Tennessee Valley Authority registrou um sistema de relações muito mais complexo, uma representação da administração pública repleta de fontes de incerteza que resultam no alto nível de complexidade usado como forma de controle pela direção. A direção adotou um

sistema de cooptação em que um representante de cada grupo influente é convidado a participar na determinação da política da organização, ao mesmo tempo em que usa as próprias dificuldades de sobrevivência da organização como recurso ideológico para controle e administração.

A análise na Agência de Contabilidade só pode ser compreendida a partir dos exemplos de Crozier e dos seus pontos de vista acerca das relações de poder. Neste caso, há um hibridismo entre as características referenciadas. Há vestígios de equilíbrios estacionários e outros traços característicos de organizações com sistemas dinâmicos. Entretanto, a principal fonte de incerteza da Agência é a pressão que provém do público. O comportamento dos consumidores e o sucesso da organização estavam submetidos ao Parlamento, na forma da sanção ou do veto. Nesta configuração, a direção transferiu a pressão para os funcionários, tornando-se completamente impessoal.

A Agência apresenta a proteção burocrática própria das unidades organizacionais da administração pública, originada da centralização pelo poder, da distância mantida em seu redor e uma forte pressão hierárquica que pode ser exercida de maneira impessoal, mas não deixa de ser penosa para os funcionários. Há um caso em que houve a possibilidade de eliminação das dependências pessoais, entretanto o que ocorreu verdadeiramente foi a substituição por um sistema de relações rígidas e hierárquicas e, naturalmente, impessoais. Sistema que só se sustenta pela polaridade “dirigente – dirigido” e pela conformação com uma condição de inferioridade social, ainda que parcial.

O equilíbrio de um sistema ultrapassa a questão das relações de poder de uma maneira estrita. É necessário compreendê-lo a partir do problema dos meios de governo ao qual uma organização recorre irrefutavelmente (CROZIER, 194).

4 ANÁLISE COMPARATIVA DA BUROCRACIA DE MAX WEBER E MICHEL CROZIER

4.1 A Teoria da Burocracia e o Fenômeno Burocrático

Michel Crozier ao explicar o problema em discussão na análise do sistema de organização burocrática informa que estudar as formas de distribuição de poder e a análise da estratégia dos indivíduos e dos grupos nas negociações não é habitual para entender funcionamento organizacional, tendo em vista o formalismo. A partir desta análise é possível a observação das consequências de um ambiente com relações de poder estacionárias e dinâmicas, além de ressaltar que a questão do poder é uma face das relações entre indivíduos e organizações, sempre complexas, que também possuem na cooperação e no consentimento um aspecto importante.

A proposta crozieriana é explicar o mundo do poder e o do consentimento e da cooperação como aspectos complementares do funcionamento das organizações, empreendendo uma análise sociológica ampliada que recoloca interpretações a respeito da Teoria da Burocracia. A contextualização para Crozier é necessária para o esclarecimento do momento temporal e intelectual em que se insere uma reflexão particular.

A burocracia, segundo alguns autores, ou o fenômeno burocrático é um dos problemas centrais da sociologia e da ciência política moderna. À época de Michel Crozier, havia cinquenta anos dos escritos de Weber, da descrição de tipo ideal, da dominação, o terreno para a sociologia da burocracia já tinha sido preparado há meio século, entretanto ainda imperava a zona de incerteza alheia à análise científica e fértil para mitos ideológicos. O paradoxo burocrático surge, em verdade, na própria obra de Weber. O teórico da sociologia do direito e da burocracia prussiana revela uma visão rica acerca da burocratização e do seu desenvolvimento. Entretanto, a superioridade das organizações racionais da modernidade é questionada quanto à dependência da existência dos aspectos negativos, até que ponto essas características a serem evitadas e combatidas são a base do sucesso à medida que reduzem os membros à “standardização”.

A reflexão acerca da trajetória do modelo burocrático é fundamental para a compreensão da sua posição no campo organizacional recente. As fases englobam a conceituação de dominação racional-legal, o combate ao patrimonialismo, as crises, os

limites, as novas ideias de gestão que modificaram o entendimento do modelo, a pós-burocracia. A partir desta análise, há o reconhecimento da inexistência de uma substituição real do modelo weberiano tradicional para um novo paradigma e a identificação da convivência de modelos diversos em um determinado ambiente, especialmente o burocrático e o que se entende por Nova Administração (MEDEIROS, 2006).

Weber deu à burocracia o significado de elemento caracterizador de um sistema social mais desenvolvido do que os de sua época, modelo capaz de gerir o princípio da competência por regras formais, documentação, hierarquia funcional, especialização, permanência obrigatória na organização por um tempo determinado e subordinação ao sistema regulado por cargos e normas escritas e abstratas (RAMOS, 1966).

A resposta intelectual de Weber a uma sociedade de classes, procedente da Revolução Industrial, entre os anos de 1889 e 1920 (TRAGTENBERG, 1992) foi o marco de passagem de uma teoria da administração para o que se determinou ser uma sociologia das organizações (MEDEIROS, 2006). O modelo surge como uma forma de dominação decorrente de uma ética protestante e trazendo em seu bojo a ideia da obediência para ordens específicas dentro de certo grupo de indivíduos (WEBER, 2000).

Os tipos ideais, jamais existentes em sua forma pura, senão na teoria desenvolvida por Weber, formaram uma tríplice que revolucionaria a interpretação organizacional e de poder, fazendo a miscigenação da questão do poder com os aspectos administrativos, com a política, com o governo. A autoridade ou dominação tradicional, carismática ou legal seriam as causas das consequências organizacionais (WEBER, 2000).

A igreja e o exército foram a inspiração de Weber (RAMOS, 1989), no último caso com especificidade do exército prussiano (MEDEIROS, 2006), para a análise sistemática da burocracia, a partir da dominação racional-legal, advinda do uso das leis em oposição à monarquia e ao carisma das lideranças (BRASIL, 1995). O quadro administrativo burocrático com atribuições fixadas, hierarquia e funções integradas em que cada subordinado responda a um superior, a documentação escrita e a especialização são instrumentos pelo qual a burocracia se expressa (COVRE, 1991), em um modelo em que o político e o administrador separam-se dentro de uma sociedade democrática (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A burocracia tinha como objetivo a regência dos grupos sociais por regras e estatutos, além de ser uma dominação pelo conhecimento, caráter racional e basilar do modelo (Weber, 2000), sendo a calculabilidade da ação através, inclusive, da probabilidade estudada por Michel Crozier na terceira parte da obra *O Fenômeno Burocrático* (1964), o elemento faria da burocracia, um modelo de sociedade fundamental (RAMOS, 1989).

A questão do poder também está presente na obra de Max Weber, no que tange à resolução de conflitos. O aparato administrativo do Estado, a burocracia, faz ser destaque a autoridade racional-legal, baseada em normas escritas e no direito de fazer por aqueles que são especificados para desempenhar determinada função, uma obediência a uma ordem, de caráter impessoal, legalmente estabelecida (WEBER, 1964). Além de ser, a única organização que aplicaria tal autoridade em sua forma pura (VASCONCELOS, 2002), sendo, então, a burocracia diferenciada não por uma racionalidade instrumental, mas pela dominação racional baseada em leis (WEBER, 1964).

Entretanto, a racionalidade é destaque na análise da burocracia, no sentido em que é traduzida como uma organização, a forma mais racional de dominação, em que a divisão do trabalho é estabelecida racionalmente com vista a fins específicos (WEBER, 2000), em que seria alcançado o máximo de rendimento por meio da precisão, da continuidade e da disciplina. O sucesso do racionalismo seria destacado pela exclusão dos valores humanos (REED, 1998), o dever seria privilegiar o conhecimento e a técnica em detrimento das emoções individuais e grupais, fazendo com que a administração burocrática funcionasse com base em uma relação formal e impessoal até a sua implantação como modelo estatal de administração no século XX (MEDEIROS, 1996).

Para Maurício Tragtenberg (1992), Weber foi o maior crítico da burocracia e não um idealizador, visto que estudou o fenômeno para desenvolver mecanismos de defesa contra esta forma de dominação que era um produto de um determinado contexto histórico (PAULA, 2002). A burocracia surge, no plano administrativo em conjunto com o Estado Liberal, no século XIX, com a finalidade de combate ao patrimonialismo (BRASIL, 1995), entretanto com o desenvolvimento do próprio Estado e a sua transformação, foi percebida a incongruência entre os custos e os benefícios desta forma de dominação, passando a serem relacionados à ineficiência, atrasos, autoritarismos e privilégios a uma negatividade (Vasconcelos, 2002) que revela a incongruência entre o modelo burocrático e as demandas sociais.

A adaptação histórica do modelo foi, portanto, natural. É relevante ressaltar que essas adequações dependeram de um determinado contexto econômico e social, do local de implementação e do sistema cultural da sociedade em que foi estabelecido, levando à análise das disfunções e das limitações prejudiciais, especialmente à gestão pública, até chegar ao reconhecimento de que, em determinadas configurações, quanto mais a burocracia prevalece, menor torna-se a eficácia organizacional, ou seja, os resultados não são os esperados (CROZIER, 1964).

Na década de 60, em uma França em plena transformação, Michel Crozier habilitou-se para estudar a burocracia a partir do funcionamento de organizações que se enquadravam em um modelo tradicionalmente burocrático, tornando-se o sociólogo a melhor captar as fraquezas burocráticas, embora a análise crozieriana tenha sido desenvolvida em um contexto histórico, social e cultural específico: o francês. A pesquisa de Crozier e de sua equipe é desenvolvida de uma forma científica capaz de identificar e conceituar os vícios da burocracia, formando a base de uma teoria mais geral, analisada em *O Fenômeno Burocrático* (1964).

Crozier propõe interpretar a burocracia como um fenômeno específico de uma teoria geral das organizações, estabelecida pela sociologia da organização, direcionando a análise para os pontos específicos do modelo (Crozier, 1964). O sociólogo francês foi capaz de definir duas frentes na realização de suas pesquisas empíricas: o estudo de caso de uma grande organização administrativa de Paris, a agência parisiense de contabilidade, de caráter rígido, impessoal e *standardizada*; e o estudo de uma grande indústria pertencente ao Estado francês, o “Monopólio” (MEDEIROS, 2006).

No caso da agência parisiense de contabilidade, Crozier direcionou a atenção para o problema da rotina e das suas tensões. Houve a busca pela compreensão da forma como as decisões eram tomadas e da profundidade dos motivos em que o modelo tinha sido estabelecido, o que permitiu a elaboração de um quadro descritivo inteligível em que os comportamentos podiam ser explicados a partir do sistema social utilizado.

No que tange ao “Monopólio”, as luzes foram lançadas para esclarecer as origens e as condições do desenvolvimento do fenômeno. O problema encabeçado nesta pesquisa foi o das relações de poder entre as pessoas e entre os grupos organizacionais, a partir de visitas às fábricas e entrevistas com ocupantes de diversos cargos (MEDEIROS, 2006), o que propiciou uma célebre análise sobre o poder e sobre uma organização estática e dinâmica, a partir da qual foi possível pensar em uma teoria mais geral aplicada à administração pública e a um sistema cultural (CROZIER, 1964).

O estudo das relações de grupo foi necessário para possibilitar o aperfeiçoamento da descrição do sistema social do Monopólio, para que então pudesse ser proposta uma análise a respeito de um elemento característico do fenômeno: o poder. A conclusão foi a ausência de canais de comunicação eficientes entre as estruturas organizacionais, o que resultava em uma rotina cada vez mais rígida que seria, por sua vez, causadora da ineficácia das organizações burocráticas, teoricamente mais racionais (MEDEIROS, 2006).

A análise do poder e da burocracia, fundamental para descrever o fenômeno burocrático em Crozier, revela que as regras estruturam as relações, reforçando a impessoalidade organizacional. A centralização do poder decisório e a estratificação em grupos fechados reforçariam ainda mais as regras gerando um “círculo vicioso” (VACONCELOS; PINOCHET, 2002), termo do qual Crozier reclama autoria (CROZIER, 1964). Em resumo, a burocracia seria uma solução para a arbitrariedade, o conflito e o abuso de poder.

A ênfase na impessoalidade pregada pela burocracia não é certeza de êxito na administração do Estado, se forem considerados suas especificidades culturais. Teoricamente, as disfunções burocráticas seriam evitadas com o estabelecimento da impessoalidade e da formalização, entretanto, em um país com um contexto cultural como o brasileiro há uma distância entre as expectativas criadas e a prática organizacional (FREITAS, 1997).

A abordagem crozieriana ressalta o papel da burocracia de evitar as relações pessoais entre os membros de uma organização que podem produzir conflitos, entretanto pontua que nenhuma organização é capaz de funcionar como uma máquina (CROZIER, 1981), isso geraria, na realidade, uma contradição com a tendência do Estado Moderno de incentivar a participação dos servidores, pois a impessoalidade, a neutralidade seriam sufocadores desta motivação (MARCELINO, 1998).

A burocracia é um sistema com lógica e mecanismos específicos, que inicialmente tentou combater o patrimonialismo (WEBER, 1981), porém, necessita atentar para a dimensão cultural do contexto em que está inserida para ter a eficácia almejada (MEDEIROS, 2006). Compreender que as organizações são parte da sociedade (FREITAS, 1997) é o primeiro passo para abordar e refletir a respeito de cultura nacional e cultura organizacional, o que revela uma limitação clara do modelo burocrático: a inadaptabilidade a mudanças. A implantação da burocracia passou por diferentes estágios de implantação explicados pela barreira cultural, foi estabelecida de uma maneira integral em países desenvolvidos, como a Alemanha, e se encontra em estágios intermediários em países em desenvolvimento, como o Brasil, evidenciando que não há uma uniformização de sua aplicação em contextos políticos, culturais e sociais tão distintos (PETERS, 2001).

Crozier atenta para a necessidade do conhecimento entre sociedade e cultura, especificamente no caso francês, mas que pode ser adaptado ao estudo da burocracia de uma maneira geral, como quando se observa as diferenças entre as variadas sociedades ocidentais e entre o Ocidente e o Oriente (CROZIER, 1964). A superação das deficiências seria estabelecida a partir da compreensão da dimensão cultural, apenas dessa forma existiria uma

mudança real, uma superação dos obstáculos. É preciso compreender o contexto do lugar onde a burocracia surge como solução, é uma solicitação para a compreensão da história e da ideologia de um contexto para o real entendimento das proposições (TRAGTENBERG, 1992). As limitações da burocracia revelaram uma crise no modelo (CROZIER, 1964) que possibilitaram o surgimento de novas reflexões, de novas teorias para reformar o Estado com uma base diferente da burocrática, além de serem respostas, reações às ineficiências burocráticas (LANE, 2000).

4.2 O fenômeno burocrático manifestado na Administração Pública

O modelo burocrático aplicado à Administração Pública surge como recurso para combater o patrimonialismo que não fazia distinção entre o público e o privado e dava ao Estado o papel de administrar os bens reais, gerando consequências como o clientelismo e a corrupção. É partir deste ponto que se forma o cerne da análise burocrática weberiana, um modelo estudado como a forma de desenvolvimento da sociedade capitalista, partindo das formas de autoridade e definindo as características de uma organização racional-legal. Neste quadro, a impessoalidade, a formalidade, a divisão do trabalho, o sistema hierárquico e a meritocracia seriam os requisitos do perfeito funcionamento organizacional (FERREIRA, 1996).

O modelo interrompeu, ainda que parcialmente, a lógica patrimonialista e foi determinante para a profissionalização e separação da gestão da propriedade privada e da pública. Embora, a implementação parcial da burocracia tenha sido alvo de críticas reiteradas, no bojo desses questionamentos sempre foi observado com reconhecimento o detalhamento e a consistência do modelo de Max Weber, a partir do qual foi possível a reflexão tanto do excesso de atributos geradores das imperfeições que deveriam ser combatidas, gerando um encadeamento vicioso (CROZIER, 1964), quanto da ausência dessas categorias que conduziriam a uma anarquia organizacional (FERREIRA, 1966).

As críticas da burocracia weberiana seguiram linhas variadas: a análise das disfunções burocráticas considerando as consequências imprevistas (MERTON, 1957); a reflexão a respeito do exagero quanto à demarcação das três formas de autoridade, sendo considerados tipos mistos entre a tradicional, a carismática e a legítima, esta a representação da autoridade burocrática, a partir do contexto organizacional (ETIZIONI, 1967); e a reflexão quanto a um

apego patológico à rotina e aos métodos, transmutados em obstáculos à mudança (THOMPSON, 1967).

As referências históricas são recuperadas com a finalidade da introdução de uma nova dimensão da crítica burocrática decorrente das transformações registradas desde o conceito weberiano. A sociedade atravessou uma fase de mudanças estruturadas e previsíveis em um grau razoável que permitiu uma linearidade na lógica de gestão da Administração Pública em que o passado seria capaz, isoladamente, de prever o futuro, portanto o alvo era a descoberta de espécies de leis de formação das variáveis organizacionais e a construção de um modelo explicativo para a projeção do futuro. Estratégia que segue uma lógica dominante em inúmeras organizações públicas.

Entretanto, ao passar por uma época de razoável estabilidade permitia a compatibilidade da burocracia com o contexto da sociedade, ocorreu o advento de uma nova era. As transformações aceleradas tornaram-se parte de um contexto imprevisível em que o rigor burocrático é um obstáculo ao desenvolvimento institucional. Nesta perspectiva, o passado deixa de ser uma garantia de êxito futuro e esta lógica não é mais a base dos processos de gestão e o novo recurso estratégico passa a ser a rápida adaptação à mudança, uma capacidade de reação a ser estimulada e desenvolvida que necessita de agilidade e flexibilidade ante ao contexto interno e externo à realidade organizacional (FERREIRA, 2006).

A burocracia justificou-se na época do Estado Liberal como um remédio ao patrimonialismo, entretanto, a forma tradicional burocrática possui incongruências que, na sociedade contemporânea, necessita de adaptações (BRESSER-PEREIRA, 1998) que foram confirmadas pelos estudos crozierianos com a identificação dos vícios da burocracia, além do quadro explicativo do fenômeno burocrático que permitiu a inserção do tema em uma teoria mais geral para compreensão (CROZIER, 1964).

O modelo burocrático sofreu a ação natural do tempo através das demandas globais do século XX que estimularam a mudança quanto à aplicação da burocracia tradicional nas organizações (LANE, 2000). A consequência dessas mudanças pode ser percebida com a abertura dos sistemas para modelos gerenciais, como no Reino Unido, nos Estados Unidos e na Nova Zelândia e, posteriormente, no contexto europeu e no Canadá. A partir da década de 80, ocorreu o advento de inúmeras teorias administrativas, reflexões, teses que permearam as reformas estatais (MEDEIROS, 2006).

As organizações militares foram o protótipo das organizações mecanicistas. As reformas comandadas por Frederico tinham como objetivo transformar o exército em

mecanismo com peças padronizadas em uma hierarquia rígida, sendo o planejamento deste processo elaborado em um alto nível da escala de comando. Consequentemente o modelo foi utilizado por empresários como medida impulsionadora do desenvolvimento produtivo (MORGAN, 1996).

O século XX foi o marco da formulação de teorias capazes de abranger a organização e a administração, embora tentativas tivessem sido testadas antes deste período. Max Weber foi um dos expoentes deste século ao desenvolver a Teoria da Burocracia e fazer um paralelo com a mecanização industrial, compreendendo que a o modelo burocrático “rotiniza” o processo administrativo da mesma maneira que uma máquina é responsável por “rotinizar” a produção, empreendendo sociologicamente uma análise a respeito do impacto da burocratização na vida humana (WEBER, 1947).

Ao analisar a Teoria da Burocracia, Crozier e Friedberg desenvolveram um raciocínio em que os grupos políticos eram considerados dentro das organizações responsáveis pela construção do ambiente que seria formado por indivíduos ativos que constroem uma determinada instituição a partir de suas interações, ou seja, os membros são agentes políticos construtores do meio social que habitam (CROZIER; FRIEDBERG, 1977).

Crozier demonstra a manifestação do fenômeno burocrático na sociedade francesa com as características das organizações estudadas que induzem e reforçam comportamentos, regras e estruturas, gerando um círculo vicioso, independentemente da vontade racional de um determinado indivíduo ou grupo de mudar um sistema organizacional (CROZIER, 1964).

A burocracia como um mecanismo para evitar as relações pessoais produtoras de conflitos também é um ponto abordado por Michel Crozier como característica do fenômeno, especialmente na França. A regra seria um estruturante das relações grupais e reforçaria a impessoalidade, que asseguraria, juntamente com a formalização e a especialização, o estabelecimento da ordem, ainda que a organização fosse assaltada por disfunções, seria uma asseguradora do sistema, embora se tratando de um modelo com uma funcionalidade e lógica particular.

Michel Crozier levanta a questão de ser a burocracia um sistema estruturante de jogos de poder entre os membros organizacionais, os atores sociais, termo que é o paradigma weberiano para traduzir o humano que atua de maneira estratégica e política, a partir da análise do meio, sempre escolhendo entre uma alternativa de ação, sendo responsabilizado dentro da mesma estrutura, sendo relevantes apontamentos como a ação coletiva, fenômeno natural e construto social, os efeitos inesperados, anteriores à análise weberiana, e os

problemas da ação coletiva que possui recursos para solução como a coerção, a manipulação e a negociação (CROZIER, 1964).

Para Michel Crozier, a análise sociológica passa a não ser débil, quando preocupa-se com os problemas de governo e não apenas com o desenvolvimento do processo burocrático, pois são as questões pertinentes à governabilidade e à governança que suscitam o funcionamento de uma organização e para os quais os processos burocráticos constituem uma resposta. Entretanto, a influência dos métodos de governo dentro de uma organização não deve ser vista como se todos correspondessem apenas aos objetivos de eficiência. A rigidez dentro de uma organização não se resume às pressões dos níveis superiores da hierarquia. Os subordinados aceitam o jogo organizacional, na medida em que seus interesses sejam atendidos, por exemplo, para forçar a direção a respeitar a autonomia pessoal de cada membro. Quando as pressões opostas são estabilizadas, há pouca margem para a iniciativa e rigidez ganha força.

Em casos de organizações mais modernas e complexas, como a agência parisiense de contabilidade, Crozier detectou que a chefia preferia a tomada de decisão de acordo com a rotina e optavam por não administrar situações de ordem afetiva com os subordinados, nem riscos de possíveis fracassos, na realidade, é o mesmo tipo de jogo desenvolvido de uma forma mais refinada. Em suma, os comportamentos formam um conjunto de processos organizacionais complexos, mas são sempre o resultado de negociações entre os grupos e entre estes e a organização como um todo, desenvolvendo um mecanismo de respeito à conformidade e a racionalidade necessária ao alcance da eficiência.

Entretanto, ainda que haja o reconhecimento de um modelo seguido, não é possível conceber uma organização moderna que seja incapaz de adaptar-se às mudanças. Todas as organizações são constantemente obrigadas a adaptar-se tanto ao ambiente quanto aos seus membros, ainda que sejam transformações menos evidentes e precisam ser capazes de flexibilizar seu próprio sistema, dependendo de certos indivíduos e certos grupos dentro da própria empresa para programar as adaptações necessárias.

A flexibilização organizacional, relacionada à gestão, é um conceito oposto ao do mecanicismo. As soluções para este conflito passam tradicionalmente pela análise da pressão ambiental e do caráter mutante da realidade da organização. Entretanto, Crozier atenta para o mito propagado de que a incerteza do mercado poderia ser um obstáculo à rigidez. Na realidade, o efeito em condições extremas de imprevisibilidade pode implicar um excesso de rotina, à medida que ficar evidenciada a inutilidade em adaptar-se, a todo o momento, a situações altamente imprevisíveis. A rigidez organizacional é uma manifestação do fenômeno

burocrático, ocorrendo tanto nas situações acima, como em condições em que os comportamentos são altamente previsíveis, embora o seu caráter seja de outra espécie.

Os dois casos apresentam essencialmente um a tendência a escapar da pressão exercida pela realidade, seja quando o quadro desenha uma situação de difícil contorno ou quando esta realidade é de fácil enfrentamento. Esta tentação de escape à realidade, que permeia todas as organizações, corresponde com exatidão ao fenômeno burocrático. As regras impessoais que são responsáveis por eliminar arbitrariamente as dificuldades organizacionais, a centralização, que é obstáculo ao conhecimento real dos fatos por todo o corpo organizacional, são instrumentos do modelo burocrático para evitar as mudanças inevitáveis.

As condutas de escape não sobrevivem em longo prazo, visto que há a exposição a um significativo número de informações que revelam as consequências de suas posturas e indicam erros a serem corrigidos. Michel Crozier nomeia como sistema burocrático de organização qualquer sistema em que o circuito entendido como erros-informações-correções não funcione de maneira satisfatória e, por esse motivo, não haja rápida resposta corretiva para os erros apontados, ou seja, uma função que não consegue corrigir-se em função de seus próprios erros.

A organização dentro de um sistema burocrático obedece a um modelo burocrático de ação que é composto por impessoalidade e pela centralização das decisões e possui uma estabilidade significativa que faz parte do equilíbrio interno da organização, o que explica que há o reforço e não o abandono dessas regras, quando o não desenvolvimento adequado das atividades prescritas, pois contam diretamente com a influência da disfunção burocrática que fortalece o próprio sistema. É válido ressaltar o valor teórico das reflexões de Crozier, necessário para que a partir de um caráter abstrato, possa ser elaborado um modelo mais complexo do fenômeno burocrático.

A manifestação do fenômeno na concepção de Michel Crozier engloba pontos fundamentais, tais como: dados a serem considerados a respeito do círculo vicioso burocrático, o alcance do desenvolvimento das regras impessoais e a centralização das decisões.

O delineamento do sistema burocrático crozieriano é decorrente diretamente das pesquisas feitas e analisadas tanto na Agência Parisiense de Contabilidade, quanto na estatal que ele chamou de Monopólio. Crozier esclarece que o modelo proposto tem suas limitações, visto que os dados são relativos ao contexto francês daquele período que são dados específicos. Entretanto, reflete sobre a possibilidade de ser um ponto de partida para a

elaboração de modelos possíveis e para a identificação de traços comuns aos demais sistemas burocráticos.

O ponto de partida são os dados cotidianos das duas organizações que são formadores de um quadro estático comparado ao de Merton ou de Goudner. É uma etapa antes da análise do estudo das relações diante das mudanças organizacionais. É dentro deste conceito que é possível a discussão acerca da ampliação do problema da continuidade do modelo burocrático, apesar de toda uma transformação dos seus elementos. Dentro desta abordagem, manifestam-se a impessoalidade, a centralização, o isolamento dos estratos hierárquicos e o desenvolvimento de relações de poder paralelas ao redor das áreas de incerteza existentes no quadro organizacional.

As regras impessoais definem as funções em seus mínimos detalhes e prescrevem a conduta a ser seguida pelos ocupantes dos cargos, além de regerem a escolha dos ocupantes destes mesmos cargos. A pesquisa de Crozier identificou que existem dois princípios fundamentais, exceto nos cargos mais altos da hierarquia: o princípio do concurso aberto a todos, regulador da passagem de uma categoria hierárquica para outra, e o princípio da antiguidade, que estabelece as regras de distribuição dos postos de trabalho dentro de cada categoria. A personalidade dos candidatos não deve ser levada em consideração, pois há o embasamento na impessoalidade. É relevante ressaltar que um sistema como o delineado não é aplicado literalmente em absolutamente todas as situações, havendo exceções, ainda que não faça do modelo um exemplo de rigor.

O grande apontamento quando se trata da impessoalidade do sistema é que sempre existe a presença das incertezas que deixam uma margem de autonomia em um ambiente dominado pelas regras. As relações de dependência e de negociação não podem ser suprimidas, sendo a prática das greves um lembrete de que a submissão as regras não assegura o funcionamento ideal da organização, dependendo das negociações para o estabelecimento do equilíbrio.

A centralização é explicada com a compreensão de que o poder de decisão necessita estar situada em uma zona de estabilidade do poder político interno sobre os objetivos organizacionais. É uma lógica do sistema que todas as decisões, não salvaguardadas pela impessoalidade, sejam tomadas em um nível em que os responsáveis por estas decisões estejam protegidos contra as pressões dos afetados por essas deliberações. Consequentemente, o poder decisorial, de interpretação e de complementação de regras, bem como a substituição, afasta-se gradualmente das células executórias de uma organização.

O círculo vicioso é a característica principal do sistema burocrático. As dificuldades, as ineficiências e as frustrações desenvolvem novas pressões que reforçam o clima impessoal e centralizador que as originou. O equilíbrio do sistema burocrático repousa em uma série de círculos viciosos que são relativamente estáveis. Merton e Gouldner montaram um quadro em que é possível perceber a existência desses círculos, Crozier, no entanto, sugere que é possível a montagem de inúmeros esquemas integrados dentro de outros, aumentando a complexidade da questão.

A discussão mertoniana sobre o deslocamento dos objetivos é revisitada por Crozier para que possa ser compreendido que a rigidez é somada ao isolamento dos estratos para que seja fomentado um círculo viciado. As consequências viciadas, então, só podem ser sanadas a partir da elaboração de novas regras e de uma maior centralização, deixando de lado uma postura mais flexível e adaptável, enquanto os membros em posições mais baixas utilizam as próprias disfunções para tentar fazer valer a parcela de autonomia organizacional. A luta contra centralização, portanto, nestas circunstâncias teria a função de salvaguardar a rigidez, e não de oferecer uma melhor adaptação organizacional às mudanças.

Gouldner desenvolve um raciocínio que afirma ser a proliferação das regras burocráticas impessoais, uma redutora das tensões que necessitam vigilância, entretanto, os resultados insatisfatórios a partir dessas regras reforçam a necessidade de vigilância. A ampliação feita por Crozier é no sentido de reconhecer quando o poder de negociação da chefia diminui, tendência organizacional natural, e o círculo vicioso ultrapassa os limites da própria chefia e atinge o conjunto hierárquico da organização.

A Agência foi o melhor exemplo de vigilância e controle. As frustrações dos diferentes grupos que não pertencem à classe que discutirá sobre as políticas e decisões que os afetarão e que são submetido à uma rígida vigilância, geram pressões tão fortes que os superiores não possuem estabilidade suficiente para enfrentá-los diretamente, então as decisões passam a ser tomadas por um nível hierárquico superior e afastado para que se proceda a fuga da realidade. Quando há um conjunto de decisões tomadas por um corpo organizacional afastado, então há a continuidade das frustrações, causadoras da pressão para centralizar, entretanto as tensões cederão permitindo uma gestão estável temporariamente.

A questão da flexibilização é notoriamente uma alternativa, entretanto implica uma reação contra as relações de dependência que sustentam o modelo burocrático que é reforçado por todas as frustrações, decorrentes das relações paralelas de poder, e dos grupos apartados das decisões fundamentais da organização. Como a questão do poder e as relações que são

estabelecidas a partir deste ponto são inevitáveis, então há sempre a criação de novas pressões em favor da centralização e da impessoalidade, geradas a partir delas mesmas.

Em uma organização burocrática a permanência desses círculos viciados é resumida desta forma: a rigidez que define as tarefas, as relações humanas e suas redes que tornam difíceis as comunicações, gerando dificuldades. Estes obstáculos são utilizados pelos indivíduos e pelos grupos para melhorar as suas relações de luta pelo poder no centro da organização, criando comportamentos que geram novas pressões transformadas em reforços da impessoalidade e da centralização, única maneira de acabar com privilégios e arbitrariedades neste contexto. A manifestação do fenômeno burocrático, especialmente na Administração Pública, está intrinsecamente relacionada ao fator humano e a característica humana de procurar situações satisfatórias em qualquer ambiente, utilizando todos os meios à disposição.

4.3 O Fenômeno Burocrático manifestado na Administração Pública brasileira

A governabilidade, legitimidade de um governo para empreender transformações, e a governança, capacidade de implementar mudanças, são elementos fundamentais para a implementação de mudanças na administração pública, abrangendo tanto questões administrativas quanto financeiras. A América Latina como um todo passou por um longo período de governabilidade em decorrência dos regimes autoritários que foram implantados na região, o que gerava obstáculos às reformas tendo em vista a falta de credibilidade e o não comprometimento da sociedade em face às transformações. Atualmente, ainda que não completamente superado, há sinais positivos de evolução, muitos pelos processos de democratização ocorridos nas últimas décadas, especialmente a década de 90 que deu às reformas administrativas o foco que antes era da questão fiscal ou de reformas voltadas para o mercado.

Para penetrar na análise burocrática no campo da Administração Pública Brasileira é necessário falar sobre Luiz Carlos Bresser-Pereira. Um economista perspicaz e idealista. Defensor da teoria desenvolvimentista foi ministro nos governos que sucederam a ditadura militar no Brasil, o de José Sarney (1985-1990) e o de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). O homem que contribuiu para a reforma administrativa brasileira engrossa as fileiras

dos reformistas e afirma que o diagnóstico nacional, principalmente em relação à economia, está errado desde os tempos em que comandava um dos ministérios da estrutura estatal.

O manifesto “*Projeto Brasil Nação*” (2017) é uma convocação redigida pelo professor para o convencimento da cúpula quanto aos caminhos a serem tomados para o equilíbrio nacional, reunindo assinaturas de expoentes do quadro político e intelectual nacional como Celso Amorim e André Singer, objetivando o alcance econômico real e sólido em harmonia com o meio e reduzindo as desigualdades sociais, sempre alarmantes do país.

A política fiscal figura como a primeira prioridade com gastos moderados na fase de crescimento e aumentados em crises, ou seja, contra cíclica, além de considerar absurda a emenda que congela a despesa estatal por vinte anos, decorrente da concentração do poder político, econômico e administrativo nas mãos de financistas e rentistas.

A segunda prioridade é a redução da taxa de juros e o custo do crédito praticado pelos bancos, além de atacar a taxa de câmbio que é compreendida pela massa como um indicador de ascendência ou decadência do país. A última sugestão é, finalmente, uma recuperação do investimento público e uma reforma tributária para tornar o imposto progressivo, tendo como consequência a redução das desigualdades. A consciência política e administrativa deste senhor octogenário é tamanha que o encoraja a viajar pelo país com um discurso esperançoso de crescimento, quase um Dom Quixote à moda brasileira, como ele mesmo já refletiu (GATINOIS, 2017).

Segundo este icônico representante da Reforma do Estado, a legitimidade assegurada pela democracia nem sempre são asseguradores de reformas, especialmente em regimes presidencialistas que implicam negociações complicadas entre os poderes. Nesta perspectiva, a governança destaca-se como elemento de enfrentamento de crises (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A abordagem a respeito das crises e das reformas estatais passa por três dimensões: a econômica, a social e a administrativa. A primeira trazendo a herança keynesiana de intervenção estatal, a segunda envolvendo o conceito do Estado do bem-estar social e a terceira, finalmente, abordando o funcionamento estatal, por vezes fundamentado no modelo burocrático weberiano (ABRUCIO, 1998).

O processo de construção da burocracia nas instituições brasileiras pautou estudos específicos e profundos e análises comparativas entre os diferentes países desenvolvidos por inúmeros estudiosos (GODOY, 2010). O Brasil necessitava de duas transformações para reformar a política social em longo prazo. De um lado, uma atitude responsável ante a sociedade que fosse traduzida também no sentido da prestação de contas, e de outro, o

abandono de uma visão sempre benéfica aos interesses particulares em detrimento dos interesses coletivos. Era necessário um Estado nacional e um planejamento social e econômico (SCHWARTMAN, 1982).

O período das décadas de 60 e 70 revelou a necessidade de responder às demandas sociais e de buscar o interesse público. Havia, entretanto, uma burocracia coesa que estava conectada apenas com o setor privado e que gerou um resultado econômico positivo (EVANS, 1995). Desde 1930 o país buscava alternativas para fugir do patrimonialismo e do clientelismo, através de decisões políticas que buscavam o insulamento das práticas burocráticas. Todavia, o êxito dessas tentativas jamais foi absoluto: a relação entre Estado e sociedade sempre seguiram uma lógica que deixava coexistir a burocracia com inúmeras práticas patrimonialistas (NUNES, 2004).

A administração pública brasileira teve sua formação, juntamente com o Estado, compreendida em três fases, traduzida em três modelos: patrimonial, burocrático e gerencial. As características desses sistemas, na realidade, coexistiram entre si, entretanto, em cada período temporal, devido a um conjunto de fatores políticos, sociais e econômicos e devido a uma dinâmica cultural, ocorreu o despontar de alguns dos aspectos de forma mais contundente (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Alguns autores não consideram a administração homogênea e recusam a generalização dessas fases. Para isso, afirmam que, já nos anos 30, o Brasil adotou uma dupla postura que pautava a modernização administrativa de um lado e um conservadorismo patrimonialista de outro. A consolidação das carreiras, os concursos, a meritocracia alçaram os altos escalões da administração pública federal a um posto de destaque na América Latina, embora os cargos e escalões inferiores tenham sido relegados a práticas clientelistas e populistas de gestão.

Portanto, segundo este ponto de vista, o que foi implementado no Brasil é sinônimo de heterogenia burocrática: de um lado um elite capaz de implementar o desenvolvimento e respondendo a altos padrões de eficiência, de outro, uma segunda camada com baixa qualificação, ineficiente e desmotivada, esta presente na base da pirâmide e responsável diretamente pela prestação dos serviços públicos (MARTINS, 1997).

O que se verifica é a análise prioritária do modelo exitoso, o da elite burocrática, levando à conclusão de que a tríplice divisão das fases da administração é uma evidência do estudo de um corpo burocrático específico da burocracia e que compõe a sua elite (GODOY, 2010).

Bresser-Pereira (2007) parte desta análise da elite e argumenta que desde 1821, início da formação do Estado brasileiro, a burocracia pública foi tendenciosa a compor a classe

dirigente, sendo parte da oligarquia dos latifúndios brasileiros, durante o período do patrimonialismo, conhecida como burocracia patrimonial. Entretanto, confrontado com a essência do patrimonialismo que não distinguia o público do privado e não exigia méritos técnicos, sendo valorada a lealdade e não a imparcialidade (SWEDBERG, 2000).

O ano de 1930 foi um marco da migração para a administração burocrática, um modelo que pautaria a obediência na norma, nas regras escritas (BRESSER-PEREIRA, 1995), além de representar a ruptura com a estrutura política que privilegiava a oligarquia cafeeira, que se torna uma peça imprescindível para a reestruturação estatal aliando-se à burguesia industrial, as demais oligarquias regionais, à classe média e ao proletariado (GODOY, 2010). Valendo-se da impossibilidade dessas classes de possuírem uma posição hegemônica no Estado, a burocracia surge como uma força política que se sobrepõe como um projeto poderoso de interesse nacional, traduzido como o Estado nacional-desenvolvimentista (WEFORT, 1980). O Estado, então, transforma-se em um ator político ativo respaldado pela eficiência técnica da elite burocrática.

O período entre 1964 e 1984, o governo militar figura como o grande palco da burocracia. É neste tempo que o modelo alcança destaque de classe dirigente principal do Estado brasileiro. A dinâmica governamental é dada a partir do fortalecimento dos laços com o empresariado industrial, pela centralização dos recursos na esfera federal e pela descentralização da estrutura e dos mesmos recursos, no que tange à Administração Indireta (GODOY, 2010).

O aumento de poder da burocracia decorrente da centralização, conjuntamente com o aumento da autonomia, a independência das agências, a redução do papel dos bancos privados e a gerencial mais empresarial do Estado são quatro consequências da centralização dos recursos durante o governo militar, em que a Administração Indireta ganha um prestígio muito maior do que o da Administração Direta do Estado (Martins, 1976). Entretanto, é relevante considerar que em comparação com as burocracias de diferentes países a que se desenvolveu no país é semelhante a uma casca, a verdadeira autonomia era do líder político, governamentista do qual dependia essencialmente. Na realidade, havia um abismo entre a burocracia e a sociedade, mas uma proximidade clara entre este corpo e os políticos brasileiros. O poder de nomeação para cargos pode ser tanto uma força, quanto um ponto fraco do modelo burocrático, pois implica uma base forte de apoio, por parte dos indicados, que estabelece uma dependência entre servidor e nomeador (SCHNEIDER, 1995).

Se o Poder Executivo de um estado estiver enfraquecido, então a prerrogativa de nomear um servidor para um cargo traz a privação do controle da burocracia pelo Executivo,

dando-a a atores externos, quando não ocorre uma verdadeira predominância de um corpo burocrático formado por detentores de cargos comissionados que são influenciados por políticos e capitalistas empresariais, fato que reduz a força do Poder (SCHNEIDER, 1995).

Na década de 80 ocorreu a ruptura do elo entre a burocracia estatal e a burguesia industrial que havia sido estabelecido na década de 30. A burocracia estatal foi reduzida devido à crise do Estado autoritário-burocrático que pode ser traduzida nas três frentes: a crise da burocracia como instrumento administrativo; a ascensão da democracia devido à crise do governo autoritário e a crise fiscal. A necessidade de um Estado mais eficiente casou com a de um mais democrático, visto que o que se registrava naquele momento era um Brasil deficiente na gestão e na inclusão social (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A resposta a tal quadro foi apresentada de duas maneiras: o aumento do poder da sociedade civil organizada no controle da gestão pública brasileira e a aplicação do modelo de gestão privado na esfera pública (ABRUCIO, 2001). Este contexto formou um quadro que pressionava pela sistematização dos processos administrativos, incluindo a capacitação do servidor e por mais participação social nas decisões do Governo, o que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (PAULA, 2005) e, por outro lado, fortaleceu a ideologia neoliberal que despontava e que fazia o enfraquecimento das forças da redemocratização, aliada ao empresariado que já se desvinculava do Estado.

A Constituição Federal de 1988 trouxe um conjunto de mudanças materializadas que são importantes para compreender o modelo administrativo que seria adotado no Brasil: a democratização, a descentralização política, financeira e administrativa, que podem ser encontradas no fortalecimento do controle externo, em uma democracia deliberativa, e a reforma do serviço civil pela profissionalização da burocracia (ABRUCIO, 2007).

As mudanças na organização estatal foram profundas. O modelo altamente centralizado, tecnocrático e autoritário foi rompido, o que resultou em uma ruptura com a política social da época que incorporava demandas sociais sempre de maneira excludente (FLEURY; OUVÉRY, 2006). Foi desenhado um novo padrão constitucional de proteção da sociedade a partir da criação de sistemas universais de atenção integral, descentralizados e pertencentes a uma cogestão social. Desta forma, foi possível um movimento democrático que seguia duas vias: do nível estatal para a sociedade e desta para o Estado (FLEURY, 2008).

É importante ressaltar que foi com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), parte da Reforma Sanitária, que ocorreu uma cobertura universal dos princípios então propagados no período pós-militar, que seriam a base da construção de um modelo gerencial de gestão (ABRUCIO, 2007; FLEURY, 2008). Neste momento, foi desenhado um Estado que

desenvolvia sua relação com a sociedade que transcendendo os setores sociais. O modelo a ser seguido seria descentralizado com as formas concretas de participação e controle, com incorporação de elementos do planejamento estratégico, com formas de articulação com o setor privado e introdutor de uma nova forma de gestão no debate político (FLEURY, 2008).

A abordagem crozieriana pode ser considerada quando refletido o caminho da burocracia brasileira. É importante considerar que um sistema depende diretamente do contexto cultural em que está inserido e seu êxito ou fracasso não podem ser analisados de forma isolada.

4.4 O lugar da burocracia na evolução geral da sociedade das organizações

A burocracia para ser discutida como um mecanismo de governança no âmbito institucional necessita ser refletida historicamente, desde o modelo weberiano de dominação, passando pelo que Merton definiu como suas disfunções até a nova República que estaria inaugurando uma pós-burocracia, mesmo que ainda não é refletida em toda a estrutura estatal (CROZIER, 1964).

As três primeiras partes de *O Fenômeno Burocrático* (1964) de Michel Crozier procura interpretar o título da obra como um caso particular da teoria geral das organizações. O interesse no estudo eram as regras do jogo e o mecanismo de funcionamento do sistema burocrático. Consequentemente, após o desenvolvimento do tema e da elaboração de uma teoria encadeada, Crozier lança-se a compreensão do modelo em uma perspectiva mais abrangente, relacionando e localizando-o no contexto social e cultural em que aparece. A ressalva fica por conta das comparações entre modelos burocráticos em diferentes culturas e exercício deficitário entre os sociólogos e etnólogos.

As reflexões quanto às comparações são pertinentes, visto que a pressão burocrática não é exclusiva em explicar próprio modelo. O sistema cultural está fortemente presente nas características do sistema francês, deixando margem à variadas interpretações quanto às inúmeras formas possíveis da manifestação do fenômeno dentro de um contexto social e cultural diverso.

Reconhecida a importância da dimensão cultural com a análise das vantagens que os membros de uma organização podem obter da existência de um fenômeno burocrático, e

então, sendo isolada essa dimensão cultural, é detectada que na realidade há uma abordagem profunda sobre a sua influência. É necessário, primeiramente, entender até que ponto os traços abordados são propriamente daquela determinada cultura, posteriormente a análise das relações intergrupais em que são denunciadas as influências culturais, passando pela discussão do problema da autoridade para então resultar em uma primeira hipótese que tente explicar as características dos aspectos sociais. Os franceses, no caso crozieriano. O último ponto para entender o fenômeno na sociedade é a abordagem da mudança, explicando os termos culturais.

A partir do momento em que Crozier conseguiu desenhar o quadro francês é que ocorreu a compreensão do desenvolvimento das disfunções e da rigidez dentro de outros modelos culturais.

As sociedades modernas são influenciadas pelos procedimentos graças aos quais as organizações controlam e dirigem seus membros. Quando a burocracia é estudada como um sistema de organização, há a análise procedimental feita de forma abstrata para descobrir seus mecanismos e lógicas profundas. O estudo desta burocracia como fenômeno cultural revela que os procedimentos burocráticos não são uniformes, mas estão associados a valores e modelos das relações características de cada sociedade.

As relações de autoridade e as situações de conflito são parcialmente determinadas por traços da personalidade, mas, ao mesmo tempo, os fenômenos burocráticos reagem indiretamente uns sobre os outros que podem variar em cada cultura. Os modelos organizacionais, entretanto, não correspondem apenas a traços culturais ou valores fundamentais, mas estão relacionados a modelos de instituições mais desenvolvidos, mas detalhadamente elaborados, como o educacional e o político que precisam ser considerados por estarem sujeitos aos mesmos traços culturais e aos mesmos valores.

Ao analisar a lógica das relações do modelo organizacional com a do institucional, da mesma forma como foi feita a relação com os traços culturais básicos, então será possível lançar luz sobre algumas relações obscuras, em virtude de não haver base operacional para ser estudada. É uma transcendência intelectual. Michel Crozier compreendia a complexidade da sua reflexão e adotou um caminho mais modesto na obra aqui retratada. Em *O Fenômeno Burocrático* (1964), delimitou as instituições particularmente importantes na sociedade francesa: o sistema educacional, a indústria e suas relações, o político-administrativo e o colonial. As análises oferecem ampla matéria para reflexão no campo teórico, mas o seguimento da análise permitiu a compreensão da relação entre o contexto francês e o do sistema burocrático.

O sistema educacional de uma sociedade é o espelho de seu sistema social e, simultaneamente, a base por meio da qual este sistema social perpetua-se. Pode ser considerado como o aparelho de controle social mais importante aos quais os indivíduos serão submetidos e o aparelho que mais marcará suas vidas adultas. Então, é compreensível a identificação dentro deste sistema educacional a localização de elementos do modelo burocrático, visto que este é desenvolvido em torno do problema do controle social e somente podem subsistir quando reforçados pela educação.

Crozier identificou um sistema cultural francês muito pesado e opressivo para o estudante. É eficaz somente dentro de um sistema de relações humanas que incita a concorrência violenta, mas que reduz o estudante à solidão e um estado de agressão em relação ao professor. Dentro de um sistema burocrático centralizado, os educadores resolvem estas questões envolvendo o embate direto e se apoiando nas regras impessoais, o que reforça a separação entre aluno e professor que será transmitida no futuro.

As relações industriais traziam consigo o movimento operário francês que era um fiel reflexo do modelo burocrático autoritário e débil. Isolado dos outros grupos, possuía muito mais traços de oposição negativa do que de condutas cooperativas e construtivas, com a preferência de apelar para regras impessoais e para uma autoridade superior, mas ao mesmo tempo uma fonte importante de reforço para o modelo, à medida que seu radicalismo faz pesar sobre a sociedade a ameaça do conflito, que torna mais difícil a adoção de métodos alternativos para a solução de problemas. Caindo no velho círculo de vícios da burocracia.

O cenário político francês sempre foi alvo de um contraste baseado em uma administração permanente, eficaz e impermeável às crises políticas e governos instáveis, incapazes de escolher uma política coerente e de aplicar à realidade francesa. As sociedades não se comportam como sistemas integrados de organização. Os modelos que operam a nível organizacional não deixam de ter o seu impacto na sociedade global com traços culturais marcados. Há também essa correspondência no sistema político-administrativo mais perceptível na questão do problema da tomada de decisão, visto que são oriundas de três fontes diversas: do sistema administrativo, do político e do extralegal e do revolucionário que intenta mudança. O equilíbrio neste último ponto é dado pelo ritmo das mudanças sociais e econômicas, a estabilidade da estrutura social e os problemas a serem resolvidos a partir das duas primeiras realidades (CROZIER, 1964).

Um dos fatores determinantes para o desenvolvimento de uma sociedade é a sua capacidade administrativa ou organizacional que pode ser traduzida como a precisão, o rigor e a eficácia das organizações, conjuntamente com a possibilidade de coordenar atividades com

um alto grau de complexidade sem corrupção, opressão ou desordem (CROZIER, 1962). A capacidade administrativa é um resultado quando analisada em si mesma. Entretanto, é condutora de numerosos problemas culturais, econômicos e políticos (RIGGS, 1956).

O crescimento da burocracia e a hostilidade que é geralmente manifestada pela maioria da população podem ser entendidos como fenômenos autônomos, com uma lógica própria que deveria permitir o desenvolvimento de novas reflexões dentro da sociologia e permitir novos métodos de ação.

Os países em desenvolvimento abrigam o problema burocrático no campo da administração pública, decorrentes de diversos fatores políticos e sociais. O primeiro destes fatores tem uma lógica histórica ligada ao passado colonial, pois a luta contra esta realidade mobilizou todos os esforços e possibilidades de inovação da sociedade, e os sucessos foram obtidos através das lideranças situadas no meio político. O seu símbolo é o um Estado novo que atrai todas as esperanças e ambições e para a superação de um sistema e a implantação de outro, serão necessárias forças para transformar e dinamizar o desenvolvimento (CROZIER, 1962).

A burocracia é indispensável e ao mesmo tempo o obstáculo mais duro de ultrapassar. Entretanto, tendo em vista o círculo vicioso, a forma mais eficiente de introduzir os conceitos mais modernos de organização é através da coação, que, por sua vez, desperta a hostilidade e é detentora do progresso. É nesta perspectiva que a reflexão sociológica sobre os problemas da burocracia é capaz de trazer uma contribuição notável para a solução dos problemas dos países em desenvolvimento.

O primeiro equívoco a ser sanado é a confusão feita entre a burocracia tradicional weberiana e as disfunções burocráticas. O desenvolvimento das organizações não pode ser confundido com o desenvolvimento dos problemas da burocracia, com o crescimento da opressão. Este raciocínio é além de tudo desesperançoso e faz recorrer às utopias milenares. Os países em desenvolvimento, particularmente, estão fadados a compreender o sistema opressor como a única solução para as crises. A situação é mais complexa e necessita de contextualização e estudo.

O círculo vicioso burocrático é dependente do sistema de governo adotado pela organização e quanto mais fortes brutais forem os meios empregados, mais forte será a proteção do próprio sistema. É relevante registrar que as necessidades e sujeições dos indivíduos de países desenvolvidos é diferente dos que estão em desenvolvimento (CROZIER, 1962), portanto é interessante sempre propor caminhos de pesquisa.

A questão da aculturação também deve ser considerada como desbravadora de caminhos para a transformação e para a reflexão quanto ao papel administrativo nesta jornada. É um ponto interessante para consideração quando da análise dos rumos e do lugar que a burocracia ocupa nas organizações e na sociedade global. As perguntas são inúmeras, porém duas são de significativa importância: o modo contemporâneo de gestão estaria apartando-se da burocracia tradicional? Existe uma pós-burocracia?

O ambiente organizacional vem recebendo profundas contribuições que trazem discussões acerca das novas formas organizacionais (PAULA, 2002). A organização pós-moderna seria aquela descentralizada, estruturada em rede, tecnologicamente desenvolvida com uma liderança facilitadora e capaz de resolver conflitos (PAULA, 2001), afastando-se da forma organizacional descrita por Weber (MARESDEN; TOWNLEY, 2001), pois a última fase da modernidade, ou a pós-modernidade, é questionadora da burocracia e da sua legitimidade (BURREL, 1998).

A organização pós-burocrática seria uma organização com características específicas como grupos de trabalho flexíveis e temporários, espaço para o diálogo, missão utilizada como ferramenta estratégica, disseminação da informação, permitindo o uso do conhecimento de uma maneira mais abrangente; mecanismos de *feedback* e a criação e o desenvolvimento da capacidade de resiliência e flexibilidade (VASCONCELOS, 2002).

Entretanto, as organizações capazes de reunir as características citadas são raras e os defensores da pós-burocracia entendem que o tipo ideal deste modelo, assim como ocorreu com o weberiano, não existe. Estas ilhas de comportamento estariam inseridas dentro de uma estrutura burocrática maior, assim como previu Crozier (1964), que poderiam evoluir para um modelo organizacional mais estável capaz de se transformar, com predominância de característica pós-burocráticas, em um sistema dominante (VASCONCELOS, 2002).

A teoria organizacional considera o modelo weberiano como originado da teoria da dominação, derivado da análise da burocratização que pautou o trabalho do sociólogo alemão (REED, 1998). A burocracia, no entanto, estaria sendo confundida com o tipo ideal gerando uma distorção do pensamento de Weber e causando uma falácia chamada de pós-burocratização (PAULA, 2002), quando na verdade o que está acontecendo na sociedade contemporânea é uma adaptação da burocracia a um novo contexto histórico.

Os pesquisadores Dallagnelo e Machado da Silva (2000) analisaram as evidências empíricas das novas formas organizacionais através de periódicos brasileiros e estrangeiros, entre 1995 e 1998, que representariam uma ruptura com o modelo burocrático. Ao fim da

pesquisa, chegou-se à conclusão de que não houve ruptura senão uma verdadeira adaptação de um modelo já existente a demandas atuais.

A burocracia continua sendo um modelo de extrema importância para a sociedade contemporânea e a alegação de ruptura necessita de estudos mais aprofundados e com consistência metodológica. A racionalidade é a grande indicadora do nível de pertencimento de uma organização ao modelo burocrático. As organizações estão vinculadas à autoridade racional-legal, que é a base do pensamento weberiano, sendo a pós-burocracia um conceito inconsistente tendo em vista a presença de inúmeras características do sistema delineado por Max Weber (VASCONCELOS, 2002). É certo que as adaptações e flexibilização organizacional são uma realidade como resposta às transformações e demandas sociais, entretanto, a substituição da burocracia enquanto modelo é ainda um tema para estudos empíricos e teóricos. Por hora, raciocínios intelectuais como os de Weber e Michel Crozier necessitam ainda de muita visitação por parte de quem se aventura a estudar organizações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Sociologia busca uma compreensão interpretativa da ação social (WEBER, 1991) e possui um vasto campo de estudo que possibilita a interdisciplinaridade com outras ciências como a Administração, produto das mudanças intensas ocorridas a partir da Revolução Industrial. A partir de quadros intelectuais e da problemática social estabelecida há a possibilidade do descobrimento de precursores (IANNI, 1988) da Sociologia permitindo a interpretação óbvia de que as manifestações dessa ciência já haviam sido assinaladas, entretanto careciam de metodologia da transposição para o campo da análise sistemática.

A Sociologia, na prática, desenvolveu-se na segunda metade do século XIX em decorrência, principalmente, da institucionalização e da transformação dentro das universidades. Do trabalho realizado almejando a reforma social (WALLERSTEIN, 1996). A Administração também é um produto do mundo moderno e nasce em decorrência das transformações políticas, econômicas e sociais de uma época e tal qual a Sociologia já possuía manifestações carentes de sistematização. A Revolução Industrial trouxe demandas que permitiram o estabelecimento de uma ciência das práticas administrativas com o objetivo da condução racional das atividades de uma organização industrial.

No marco intelectual, *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, Weber (2013) credita à racionalidade a inauguração, pela própria história, de uma nova era. A Antiguidade já registrara a presença do capitalismo - existiu em todos os países onde houve um rastro de civilização na Terra, pelo menos até onde os documentos econômicos permitem o julgamento. A organização racional do trabalho livre, ao menos formalmente livre, entretanto, foi a tradução da racionalidade de maneira prática que oportunizou o desenvolvimento do sistema capitalista e de suas instituições nos moldes conhecidos dos dias atuais. Determinador este filho educado pela racionalização, do funcionamento das organizações modernas e contemporâneas (WEBER, 2013).

No passado e no presente a reflexão sociológica busca compreender, explicar e influenciar as transformações e crises sociais (IANNI, 1988), embora o núcleo da Sociologia seja uma empreitada complexa e nada fácil é reconhecido que tradição e modernização expressam uma das dimensões sociais e teóricas dessa ciência social (IANNI, 1988) e é através dessa expressão que se torna possível uma análise sociológica da Teoria da Burocracia e dos seus desdobramentos e releituras, operadas por teóricos como Michel Crozier e Tragtenberg, na era das organizações em redes na esfera pública da Administração.

Possuidora de dilemas, assertivas, situada em um contexto histórico e parte de uma sociedade complexa, não pode resultar em um conhecimento de apenas uma vertente interpretativa. (FORACCHI; MARTINS, 1977). A Sociologia de Weber é, enquanto ciência, um saber no qual se pratica a neutralidade axiológica, ou seja, a posição e clareza dessa posição do pesquisador diante do fenômeno que constitui também a inteligibilidade dele (MARTINS, 1985; FREITAS, 1999), segundo autores, e há o desenvolvimento de um conceito de burocracia apoiada nas formas de dominação. (QUINTANEIRO, BARBOSA E OLIVEIRA, 1999).

Weber analisa profundamente a burocracia e a relação de sua dinâmica com a política e as possibilidades de conflitos (BORBA, 1998), visto que as atividades das quais o Estado faz parte são políticas e relacionadas ao poder (LOUREIRO; ABRUCIO, 1998). O excesso de racionalismo dentro das organizações é uma das maiores críticas à burocracia, em decorrência de não considerar a natureza organizacional (KATZ; KAHN, 1970).

O Modelo Burocrático é uma contribuição para a Teoria das Organizações de maneira singular. Viabilizador do desenvolvimento organizacional e da sociedade como um todo. Longe de buscar a ortodoxia de uma teoria, empreende-se cada vez mais uma busca pelo conhecimento que transcende, investiga profundamente e altera tradições à medida que se vale das experiências empíricas. Crozier transcende as interpretações sobre burocracia e a vê como um exercício de poder na situação em que está inserida, propondo de uma análise minuciosa da teoria, com a proposta de uma teoria mais abrangente que considera modelos burocráticos, diante de sua pesquisa, como redutores da eficácia organizacional (CROZIER, 1963).

Michel Crozier fundamentou sua análise do sistema de organização, do tipo burocrático, na luta pelo poder e por sua manutenção e para o autor não há como compreender a administração de uma organização sem considerar seus problemas que são creditados mais a uma ação cooperativa do que necessariamente a problemas de dominação (MOTTA, 1993).

A organização não é formada apenas por direitos, obrigações ou exploração do trabalho. Ela não pode ser vista como uma máquina e é constituída também por regras não escritas que o meio impõe, de forma a aproveitar as vantagens e minimizar a dos indivíduos que se relacionam socialmente no ambiente organizacional (CROZIER, 1963).

O aperfeiçoamento da estrutura organizacional na Administração Pública é um desafio imposto aos responsáveis pelo funcionamento da máquina pública que requer adequação aos regulamentos e leis e está ligado à responsabilidade administrativa, transportando análises e pesquisas à dimensão pública da administração (MARIANI, 2008).

A das deturpações burocráticas existe o fato das normas e regulamentos, submissão às regras tornou-se não mais um meio, mas um fim em si (CAMPOS, 1976). Ainda que seja imperioso o registro de que o tipo ideal de Weber é uma forma abstrata de registro da burocracia. A reflexão empreendida pelo sociólogo sobre as características específicas da burocracia, enquanto um sistema de organização pode ser um contributo de relevante valor para o saneamento de problemas de países em fase de desenvolvimento (CROZIER, 1963).

O conjunto de características incorporadas no tipo ideal de burocracia descrito por Weber não estará contido em toda organização formal. O tipo ideal é utilizado como um instrumento aferidor da burocracia dentro de uma organização, do seu nível. É como uma régua que contenha doze polegadas. “Não se pode esperar, por exemplo, que todos os objetivos medidos pela régua tenham exatamente doze polegadas – algumas terão mais, outras menos”. (GOULDENER apud CAMPOS, 1976, p. 32).

Sociologia e a Administração como um todo estão intimamente ligadas. Delimitando a área pública como campo de pesquisa é perfeitamente coerente a análise sociológica, sustentada na contribuição direta desse ramo da administração para a sociedade.

A literatura e os estudos realizados, até o momento, revelam que não ocorreu uma efetiva mudança no modelo organizacional, estando o sistema burocrático vivo nas organizações, convivendo lado a lado com os preceitos da nova administração. Portanto, compreender os passos e os estudos do sistema burocrático é um movimento natural para que sejam implantadas mudanças efetivas no campo prático. Max Weber desenvolveu uma obra capaz de inúmeras interlocuções. Michel Crozier é uma opção para este empreendimento pelo seu espírito reformador e pela sua essência de pesquisador, revelando que poder e burocracia são indissociáveis e que a mudança real somente pode ser operada quando uma organização for compreendida como um conjunto complexo de ações individuais e coletivas.

REFERENCIAS

ABRUCIO, Fernando L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** *Cadernos ENAP*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), n. 10, 1997.

_____. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.** In: BRESSER-PEREIRA, L. C & SPINK, Peter (Org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1998. P. 173-199.

ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

BATISTA, Hélio. Dissertação de mestrado: **Burocracia e Poder: Um estudo crítico sobre o uso dos sistemas de informação em uma empresa de crédito ao consumidor.** Centro Universitário Nove de Julho – Uninove, São Paulo, 2003.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber: na Intellectual Portrait.** New York. Doubleday. 1960.

BIRNBAUM, N. **Interpretações conflitantes sobre a gênese do capitalismo: Marx e Weber.** In: GERTS, René E. (Org). *Max Weber e Karl Marx*. São Paulo: Hucitec, 1994. Capítulo IV.

BLAU, P. **O estudo comparativo das organizações.** In: CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

BLAU, P.; SCOTT, R. W. **Organizações Formais.** São Paulo: Atlas, 1970.

BONJEAN, C. M.; GRIMES, M. D. **Bureaucracy and Alienation: A Dimensional Approach.** *Social Forces*, v. 48, n.3, p.365-373, mar. 1970.

BORBA, J. **Democracia e Burocracia: um Velho Tema com Novas Soluções.** In: *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*, 22. Foz do Iguaçu, PR: ANPAD, 1998.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

BRESSAN, S. **A era FHC – um balanço.** In: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Brasília: MARE, Secretaria da Reforma do Estado, v.1, 1997.

_____. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.* Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. **Gestão do setor público: Da administração pública burocrática à gerencial.** In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.* Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BURREL, Gibson. **Ciência Normal, Paradigmas, Metáforas, Discursos e Genealogia da Análise.** In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org). *Handbook de Estudos Organizacionais.* São Paulo: Atlas, 1998, v. 1, p. 27-57.

CABIN, Philippe; JARDIN, Evelyne.; LALLEMENT, Michel.; LHERET, Heloise.; VELLIN, Dominique. **Michel Crozier, l'homme des organisations.** Magazine Sciences Humaines. Editions Sciences Humaines. Publié le 24/05/2013. Disponível em: <http://www.scienceshumaines.com/michel-crozier-l-homme-des-organisations_fr_30764.html>

CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da Burocracia.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** São Paulo: Makron, 5ª ed. 1998.

_____. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração nas organizações.** 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CLARINI, Julie. **Michel Crozier, "un pionnier du comparatisme"**. Le Monde. Publié le 25/05/2013. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/a-la-une/article/2013/05/25/un-pionnier-du-comparatisme_3417392_3208.html>.

COVRE, Maria de L. **A formação e a ideologia do administrador de empresa.** 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1991.

CROZIER, M. **Bureaucracy, sociology of.** In: SMELSER, N. J.; BALTES, P. B (Eds.) *Internacional Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences.* Elsevier, 2004. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/referenceworks/9780080430768>>.

_____. **Le Phénomène Bureaucratique.** Paris: Seuil, 1964.

_____. **O Fenômeno Burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações na França, com o sistema social e cultural. Vol. 2.** Trad. Juan A. Gil Sobrinho. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1981

_____. **Petis Fonctionnaires au Travail. Compte rendu d' une enquête sociologique effectuée dans que une grande administration publique parisienne.** Revue Française de sciene politique. Année 1956. v. 6. n. 02. p. 424-427

_____. **Subdesenvolvimento, Administração e Burocracia.** Revista de Administração de Empresas. Vol. 3. Nº 9. São Paulo. set/dez. 1963.

CRUZ, J. A. W. **A burocracia fora do senso comum.** Revista Perspectiva Contemporânea, v. 1, n. 1, jan./jul. 2006. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?q=a+burocracia+fora+do+senso+comum&hl=ptBR&lr=&lr=>>>.

DALTON, Melville. **Men who Manage: Fusions of Feeling and Theory in Administration.** New York: John Willey & Sons, 1959.

DEHART-DAVIS, L.; PANDEY, S. K. **Red tape and public employees: does perceived rule dysfunction alienate managers?** Oxford Journals Social Sciences Jnl. Of Public Admin. Research and Theory, v. 15, n. 1, p. 133-148, 2005.

DELLAGNELO, E. H. L. **Novas formas organizacionais: ruptura com o modelo burocrático?** 2000. 179 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

DEMAZIERE, Didier. **“Hommage à Michel Crozier”.** Sociologie. nº 3. Vol.4. 2013. Mis em ligne le 01 novembre 2013. Disponpivel em <<http://www.sociologie.revues.org/1899> >

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27^a ed. São Paulo: Altas, 2014.

EISENSTADT, S. N. **Burocracia, burocratização e desburocratização.** In: CAMPOS, Edmundo (Org.). Sociologia da burocracia. 4^a ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 81-92.

ETZIONI, A. **Organizações Complexas.** São Paulo: Pioneira, 1967.

EVANS, Peter. **Embeddes Authonomy.** Princeton University Press, 1995.

FERNANDES, F. **A herança intelectual da Sociologia.** In: FORACCHI, M. M e MARTINS, J. S. Sociologia e Sociedade: leituras de introdução à sociologia. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda, 1977.

FERREIRA, Caio M. **Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor.** *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set/dez. 1996.

FLEURY, Sonia. **Valor público e capital institucional no sistema único de saúde.** Guatemala: Congreso Latinoamericano del Administración para el Desarrollo, 2006.

FLEURY, S.; OUVENEY, A. **O Sistema Único de Saúde Brasileiro: Desafios da gestão em rede.** Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão. Rio de Janeiro, v.5, n. 2, abr./jun. 2006.

FRANKEL, H. **Sociedad Capitalista y Sociologia Moderna**. Madrid: Artiach, 1972.93

FREITAS, Alexandre B. de. **Traços brasileiros para uma análise organizacional**. In: MOTTA, Fernando C. P.; CALDAS, Miguel. P. (Org). *Cultura Organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997. P. 38-54.

FREITAS, Marilene Corrêa da Silva Freitas. Prefácio. In: BARBOSA, W. A; FREITAS, M. C. S.; SOARES, A. A. **Interdisciplinaridade, complexidade e produção do conhecimento**. Curitiba: CRV, 2016.

_____. **Sociologia moderna e pós-modernidade: legitimação e hegemonia no pensamento clássico e contemporâneo**. Revista Folhas Soltas, NEPS/DCis/UA. n° 03. 1999, pg 19-42.

FRIEDBERG, Erhard. Michel Crozier. SciencesPo. **Centre de Sociologie des Organisations**. 2013. Disponível em: <http://www.cso.edu/cv_equipe.asp?per_is=16 html>.

GENDRE, Bertrand Le. **Mort du sociologue Michel Crozier**. Le Monde. Publié le 25/05/2013. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/disparitions/article/2013/05/5/mort-du-sociologue-michel-crozier_3417391_3382.html>.

GODOY, André Luiz de. Dissertação de mestrado: **Estruturas burocráticas e capacidades de ação: construindo burocracias autônomas e inseridas no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2010.

GOLDEMBERG, M. **A arte de pesquisar; como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 10^a ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

GOULDNER, A. W. **Conflitos na teoria de Weber**. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4^a ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 59-67.

_____. **Patterns of Industrial Bureaucracy**. Glencoe, Illinois: Free Press, 1964.

GRAHAM, L. **Civil service reform in Brazil**. Austin: University of Texas at Austin, 1968.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2^a ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HAGE, J.; AIKEN, M. **Routine technology, social structure, and organization goals**. *Administrative Science Quarterly*, v. 14, n. 3, p. 366-376, sep. 1969. Disponível em: <[http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392\(196909\)14%3A3%3C366%3ARTSSAO%3E2.0.CO%3B2-I](http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392(196909)14%3A3%3C366%3ARTSSAO%3E2.0.CO%3B2-I)>.

HALL, R. H.; **O conceito de burocracia: uma contribuição empírica**. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 29-47.

HEINTZ, P. **Curso de Sociologia**. Buenos Ayres: Eudeba, 1965.

HOPKINS, T. K. **O conceito de sistema de autoridade**. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4^a ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 75-80.

- IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 12^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- JOHNSON, H. M. **Introdução Sistemática ao Estudo da Sociologia**. São Paulo: Lidador, 1960.
- KATZ, D. & KAHN, R.L. **Psicologia Social das Organizações**. São Paulo: Atlas, 1970.
- LAKATOS, Maria Eva; MARCONI, Marina de Andrade. **Sociologia Geral**. 7^a ed. 10 reimpr. – São Paulo: Atlas, 2010.
- LANDSBERGER, H. A. **Hawthorne Revisited**, Ithaca, Corner Un. Press, 1958.
- LANE, Jan-Erik. **New Public Management**. Londres: Routledge, 2000.
- LIMA, T. C. S; MIOTO, R. C. T. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Revista Katalysis, v. 10, p. 35-45, 2007.
- LOUREIRO, M.R. & ABRUCIO, F.L. **Burocracia e Política na Nova Ordem Democrática no Brasil**. In: Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 22. Foz do Iguaçu, PR: ANPAD, 1998.
- MAIA, F. S. N.; PINTO, M. V. L.; **Disfunções burocráticas em gestão de pessoas**. Trabalho de Conclusão de Curso em Gestão de Pessoas. Brasília, 2007.
- MARCELINO, Gileno F. **Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil**. In: Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública, 3., 1998, Madrid, Espanha. *Anais Eletrônicos...*Madrid: CLAD, 1998.
- MARSDEN, Richard; TOWNLEY, Barbara. Introdução: **A Coruja de Minerva: Reflexões sobre a teoria na prática**. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org). *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2001, v. 2, p. 31-60.
- MARTINS, C.B. **O que é sociologia**. 8^a ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.
- MARX, K. **O capital – crítica da economia política**. 17^a ed. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- MAYER, J. P. **Max Weber and German Politics**. London. Farber e Farber, 1943.
- MAYO, Elton. **The Social Problems of na Industrial Civilization**. Boston. Harvard Business School, 1945.
- MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal**. Organ. Soc. Vol. 13. n° 37. Salvador Abr/Jun 2006.

MELO, M. F.; **Talcott Parsons na Teoria Sociológica Contemporânea**. Revista Espaço Acadêmico, nº 136, set/ 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

MERTON, R. K. **Teoria y Estructura Sociales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

MEYER, M. **Bureaucracy and Bureaucratization**. In: SMELSER, N. J.; BALTES, P. B (Eds.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Elsevier, 2004. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/referenceworks/9780080430768>>.

MILLS, C. W. **Do artesanato intelectual**. In: MILLS, C. W. *A imaginação sociológica*. 6^a ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia?** 8^a ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

_____. **Controle Social nas Organizações**. Revista de Administração de Empresas. P. 80-81, set/out. São Paulo, 1993.

MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. **Introdução à organização burocrática**. 5^a ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

NUNES, Edson. **Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Zahar. Rio de Janeiro, 2004.

OLLAIK, L. **Fundamentos e etapas da reforma administrativa no Brasil de 1995 a 1998**. 1999. Tese (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.

OLIVEIRA, C. M. **Metodologia e sociologia em Weber: alguns conceitos fundamentais**. Revista eletrônica inter-legere. nº 03. Jul/dez 2008.

OLIVEIRA, G. A.; **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 4 (2): 47-44, jul./dez. 1970.

PARSONS, T. **A estrutura da ação social**. V. I. Petrópolis, RJ. Editora Vozes: 2010.

PAULA, Ana Paula P. de. **Administração Pública Gerencial e Construção Democrática no Brasil: Uma abordagem crítica**. In: ENANPAD, 25., 2001, Campinas. *Anais eletrônicos...*Campinas: ANPAD, 2011.

_____. **Tragtenberg revisitado: as inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, ano 36, n.1, p. 127-144, jan./fev. 2002.

PERROW, C. B. **Análise organizacional: um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1976.

PETERS, B. Guy. **The Future of Governing**. 2ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2001. (Studies in government and public policy).

PIRES, Roberto Rocha C. **A implementação de políticas públicas nos encontros entre burocratas e destinatários: contribuições da sociologia do guichê**. Mesa Redonda MR3, no 40º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 25/10/2016.

QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M.L.O. & OLIVEIRA, M.G. **Um Toque de Clássicos: Marx, Weber e Durkheim**. 2ª ed. rev. amp. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2002.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

REED, Michael. **Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado**. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter. (Org). *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998, v. 1, p. 61-68.

SAMUEL, Y.; MANNHEIM, B. F. **A Multidimensional Approach Toward a Typology of Bureaucracy**. *Administrative Science Quarterly*, v. 15, n. 2, p. 216-228, jun. 1970. Disponível em: <[http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392\(197006\)15%3A2%3C216%3AAMATAT%3E2.0.CO%3B2-X](http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392(197006)15%3A2%3C216%3AAMATAT%3E2.0.CO%3B2-X)>

SANTOS FILHO, J. C. **Pesquisa quantitativa versus pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático**. In: SANTOS FILHO, José Camilo dos; GAMBOA, Silvio Sánchez (orgs.). *Pesquisa Educacional: quantidade-qualidade*. São Paulo: Cortez Editora, 1995

SAUGHNESSY, J. O. **Organização de Empresas**. São Paulo: Atlas, 1968.

SCHARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus. 1982

SELZNICK, P. **Leadership in Administration**. Illinois: Evanston, 1957.

SILVA, G. M. da; SILVA, S. G. **Relação entre fontes de financiamento e nível de burocratização nas ONGs de Alagoas**. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2., 2002, Recife. Anais... Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE : ANPAD, 2002. 1 CD.

SIMON, H. **Administrative Behavior**. New York: Doubleday, 1947.

SOUZA, N. M. **Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 54-70, jan./mar. 1994.

_____. **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. 5ª ed. São Paulo: MÉTODO, 2012.

TRAGTENBERG, Maurício. **Administração, Poder e Ideologia**. São Paulo: Moraes, 1980.

_____. **Burocracia e Ideologia**. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1992.

VASCONCELOS, Flávio C. **Racionalidade, Autoridade e Burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático.** In: ENEO, 2., 2002, Recife. *Anais eletrônicos...* Recife: ANPAD, 2002.

VASCONCELOS, I; PINOCHET, L. **Poder, tecnologia e controle burocrático: uma análise crozieriana em uma empresa de informática do governo do estado do Paraná.** RAP. Rio de Janeiro 38(3)465-79, Maio/Jun. 2004.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** Tradução: Mário Moraes. São Paulo: Martin Claret, 2013.

_____. **Conceitos básicos de sociologia.** Tradução de Rubens Eduardo Ferreira Frias e Gerard Georges Delaunay. 5^a ed. São Paulo: Centauro, 2008.

_____. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Vol.I.** Trad. Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão téc. Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991.

_____. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Vol.I.** Trad. Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão téc. Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998.

_____. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Vol.II.** Trad. Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão téc. Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991.

_____. **Ensaio de sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar editores, 1963.

_____. **O que é Burocracia.** Editora: Conselho Federal de Administração. Brasília, 1991

_____. **Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal.** In: CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia.* 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 15-28.

_____. **Petits fonctionnaires au travail,** edições CNRS, Paris, 1956.

_____. **Sociologia da Burocracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

_____. **Três tipos puros de poder legítimo.** Publicação Póstuma. Trad. Artur Mourão. Disponível em: www.Lusosofia.net. Acessado em: 06/jul 2017.

WEFFORT, Francisco. **O Populismo na Política Brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.