

# ORGANIZAÇÕES COMPLEXAS: BUROCRACIA, PODER E RACIONALIDADE



**Luiz Flávio Neubert**

Professor Adjunto do Departamento de Ciências  
Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora.

## RESUMO

Este artigo trata de elementos sociológicos, institucionais e históricos a respeito da gênese e expansão do modelo de dominação racional-legal como analisado por Max Weber. Também chamada de *burocracia*, este traço fundamental das sociedades modernas é patente ao reconhecermos a importância dos vários tipos de “organizações complexas” que colonizam o cotidiano dos indivíduos e grupos, organizando vastas populações e disciplinando-as no uso do tempo e do espaço.

**Palavras-chave:** Burocracia. Organizações complexas. Sociedade moderna.

## ABSTRACT

This article deals with sociological, institutional and historical elements related to bureaucracy as viewed by Max Weber. This essential characteristic from modern societies, recognized by the importance of many complex organizations in social life, is an institutional force that organizes amounts of people using time and space discipline.

**Keywords:** Burocracy. Complex organizations. Modern society.

## INTRODUÇÃO

Randall Collins, em obra sobre a sociologia de Max Weber, defende que para além da reconhecida fase idealista weberiana, quando o mesmo relacionou a confissão religiosa e o comportamento econômico na cultura capitalista ocidental pós Reforma Protestante na Europa, houve posteriormente uma menor ênfase aos aspectos idealistas em sua abordagem. Tal período coincide com o fim da Primeira Guerra Mundial.

Segundo Collins, a obra *História Econômica Geral* representa esta última fase do pensamento weberiano, considerada mais madura, a qual também sobre as origens do capitalismo moderno, apesar de ser a obra mais negligenciada deste autor (COLLINS, 1986, p.19-20). Mesmo assim, a influência de *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, contendo o argumento de que o calvinismo forneceu a doutrina da predestinação por meio da qual surgiu o espírito empreendedor capitalista, se fez maior. Todavia, como nos lembra Collins, esse é apenas um fragmento da teoria mais completa, na qual ele leva em conta, além dos aspectos idealistas, elementos históricos e institucionais considerados mais importantes. Nesse aspecto, Weber presta muito mais reverência aos temas marxistas relativos ao materialismo histórico, além dos aspectos institucionais do capitalismo ocidental.

Segundo o Weber maduro, a dimensão religiosa está ligada à dimensão econômica em muitos outros aspectos além daqueles que foram analisados em *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Isso demonstra que a interpretação de Weber sobre o capitalismo é claramente multidimensional e não permite que utilizemos uma única ligação causal para explicar um fenômeno de tamanha complexidade. Para satisfazer sua ambição intelectual, Weber re-toma os aspectos institucionais da religião que influenciaram o surgimento do Estado burocrático e, mais tarde, as formas cívicas que compuseram o sistema legal orientado para os negócios (COLLINS, 1986, p. 9). Nessa busca, ele tem como principal objetivo encontrar as formas organizacionais que fez do capitalismo a força transformadora mundial somente no Ocidente e em mais nenhum outro lugar (COLLINS, 1986, p.26).

Segundo Collins, a historiografia moderna produziu uma vasta documentação sobre o que na época de Weber ainda era pouco conhecido: a força do fenômeno econômico ocorrido na Europa da Alta Idade Média (1.050-1.300). O argumento defendido por Collins é de que esse fenômeno se encaixa perfeitamente no esquema weberiano de investigação sobre as bases organizacionais do capitalismo, e mais, que ele tem mais relação com os aspectos institucionais da época do que com os culturais. O capitalismo da Idade Média, acima de tudo, era o capitalismo da Igreja (COLLINS, 1986, p.9). O fim desse ciclo da economia

medieval, como sugere Collins, foi devido ao fracasso da teocracia e o fim do Papado. Nesse processo, a Reforma, tida como o ponto inicial do moderno capitalismo na fase idealista de Weber, representa apenas o ponto final deste ciclo da economia mais ampla e o início de um outro ciclo (COLLINS, 1986, p.10).

A atenção especial de Weber sobre a religião como dimensão fundamental para sua teoria do capitalismo guarda outro segredo: o papel que a religião assume enquanto dimensão política. Segundo ele, o reino da religião, pelas suas próprias características, era mais organizado para a política do que o reino do secularismo. Citando Émile Durkheim, Collins nos lembra que toda organização, em essência, é “religiosa”. Isso porque nesse tipo de agrupamento a política tem um aspecto ritualístico que gera laços de comprometimento emocional. Neste ponto de vista, religião e política são, virtualmente, idênticos (COLLINS, 1986, p.13). Sobre isso, Collins faz um jogo de palavras tipicamente sofisticado: se religião é economia e política é religião, então política é economia.

Com isso, Collins quer enfatizar o que a teoria madura de Weber sobre o capitalismo já havia dito: o papel central da religião, enquanto geradora do elemento organizacional próprio daquele sistema de dominação racional sobre grandes populações que mais tarde se tornaria icônico da cultura ocidental. A religião oferece um tipo de organização política da vida cotidiana, que traz consigo, como consequência, um comportamento e uma ideologia econômica.

Portanto, aqui, atingimos o ponto principal do argumento de Collins: a obra História Econômica Geral comporta a teoria institucional de Weber sobre o surgimento do capitalismo moderno. É neste estudo que Weber apresenta as formas particulares de organização política que, por sua vez, têm sua origem na organização religiosa. Mas como isso se ligaria aos aspectos fundamentais do capitalismo?

Segundo Collins, Weber nos oferece os fundamentos institucionais do mercado como visto pela economia neoclássica. O mercado provém o máximo de previsibilidade e possibilidade de cálculo com base no esforço do empreendedor individual. Por isso mesmo, o preço é a informação mais importante ao se tentar otimizar a alocação de recursos com vistas ao lucro. Essa aproximação de Weber com o pensamento econômico neoclássico é, como afirma Collins, tanto um interesse sobre o mercado como modelo analítico quanto como preferência política (COLLINS, 1986, p.25).

Para o Weber maduro, o mercado aberto corresponde a um “conflito institucionalizado”. Isso o aproxima do pensamento marxista, para o qual o conflito é o ponto chave da dinâmica da história e atinge seu ponto máximo no capitalismo moderno. Porém, Weber também se distancia ao considerar o conflito como um problema crônico da dinâmica do capitalismo, o qual, para existir, depende do equilíbrio contínuo entre as forças econômicas, políticas e culturais em disputa.

Portanto, Weber é ainda mais incisivo do que Marx sobre a importância do conflito no contexto moderno. Ele é a base, a força motriz do processo de racionalização direcionado à satisfação por atacado das necessidades humanas.

A sociologia de Weber tem fundamentalmente um caráter multidimensional, como já foi comentado anteriormente, e esse caráter, incorporado pela epistemologia weberiana, tem como objetivo capturar o aspecto essencialmente plástico do sistema capitalista na história, esta “entidade dialeticamente autotransformadora” (COLLINS, 1986, p. 141). Não é possível, por esse aspecto, que demarcemos o ponto inicial do processo de surgimento, mas é possível incorporar na explicação os múltiplos níveis da dinâmica dos fenômenos históricos. O merece destaque, de fato, é que o capitalismo é um sistema de organização social capaz de incorporar novos elementos *ad infinitum* sem, contudo, perder suas características essenciais e básicas.

## COTIDIANO, SOCIEDADE MODERNA E BUROCRACIA<sup>1</sup>

Um dos pontos mais importantes do processo de racionalização do mundo ocidental moderno, para Max Weber, é a separação entre o local de moradia e o local de trabalho (GIDDENS, 2003, p.180). A separação entre estas duas dimensões foi necessária para que os objetivos de impessoalidade e disciplina, próprios do sistema administrativo das burocracias, fossem passíveis de realização. Somente desta forma é que as organizações, privadas ou públicas, poderiam garantir o distanciamento de certos aspectos das relações humanas (como os vínculos pessoais, relações de parentesco e questões afetivas e emotivas) considerados nefastos para um arranjo racionalmente planejado para o futuro, como são as burocracias, marcadas pela regularidade em seu funcionamento.

O capitalismo ocidental moderno, segundo Giddens (2003, p.179), se diferencia radicalmente das formas precedentes de organização social dada sua dinâmica estável, regular, coordenada e calculada. A empresa com base no lucro privado depende das relações sociais de longo prazo e de uma orientação ao futuro a partir do presente. A incerteza das ações humanas, seus traços tradicionalistas, habituais, emotivos ou afetivos, em suma, irracionais do ponto de vista da ética do trabalho moderno, são expurgados para garantir um bom funcionamento da organização social.<sup>2</sup>

Assim, para garantir a disciplina individual nos contextos das organizações complexas e, assim, o máximo de produtividade e uso eficiente dos meios de produção, utiliza-se dos mecanismos de marcação de tempo, compartimentação e restrição nos usos do espaço e de formas de vigilância. Nas organizações se encontra, portanto, a ação racional moderna em sua essência (GIDDENS, 2003, p.174-5).

1. Existem modelos de organização não-burocrática. Na medida em que determinados organizações utilizam tecnologias que engendram certo grau de incerteza, a padronização e burocratização das ações se tornam pouco oportunas (PERROW, 1972). Mas a utilização do modelo burocrático clássico é uma referência indispensável, seja para se identificar as formas alternativas ou detectar os problemas que ocorrem empiricamente (MOORE, 1963, p.88).

2. Isso não quer dizer que as situações de incerteza emanam somente de dentro da organização. Tão importantes quanto, porém, menos controláveis, são as situações de incerteza que surgem a partir do ambiente externo.

Em acordo com estas ideias, alguns autores elaboraram definições sobre o que pode e o que não pode ser considerado uma organização, nos termos aqui descritos. Por exemplo, para P. Selznick (1948, p.25), governos, empresas de negócios, partidos políticos etc. são considerados como estruturas formais, instrumentos racionalmente construídos para a realização de objetivos específicos. Nesse sentido, as organizações são a expressão estrutural da ação racional. O autor diz:

A mobilização de habilidades técnica e gerencial requer um padrão de coordenação, um ordenamento sistemático de posições e deveres que define os elos de comando e torna possível a integração administrativa de funções especializadas<sup>1</sup> (SELZNICK,1948, p.25).

1. Tradução livre do autor do artigo.

No contexto organizacional, pode-se dizer, a delegação é uma característica primordial. Por isso mesmo, ela requer a elaboração contínua de mecanismos formais (racionais) de coordenação e controle (SELZNICK, 1948, p.25).

Seguindo uma linha de pensamento próxima à Selznick, W. Moore (1963, p.86) entende que as burocracias são aquelas formas de organização social nas quais os objetivos são ordenados e especificados, as ações dos indivíduos e do grupo são baseadas em procedimentos e critérios racionais, assim como a seleção e alocação de pessoal. Outra característica a ser destacada é o fato da participação como membro da organização ser a base do provento dos indivíduos em termos de sobrevivência.

Tal arranjo não existe sem uma hierarquia de autoridade (MOORE, 1963, p.87). Ela é responsável pela manutenção da disciplina, da estabilidade e adaptabilidade das relações. A coordenação das atividades em uma organização faz jus à necessidade de sincronia e sequência de ações especializadas. Isso se dá através de uma rede de comunicação complexa e indireta, que cumpre a função de atender às expectativas de todos em relação à sequência e velocidade na realização das ações individuais.

Stinchcombe (1965, p.142) também vai de encontro a uma definição de tipo ideal próxima às expostas acima. A respeito das organizações, ele diz que são relações sociais estáveis, deliberadamente criadas, com a intenção explícita de realizar algum objetivo específico de forma continuada. As organizações seriam, portanto, “comunidades de fato” (STINCHCOMBE, 1965, p.181). Com isso se quer dizer que qualquer dano à coletividade ou aos seus membros é considerado ruim e que o sucesso do grupo é considerado bom, do ponto de vista do indivíduo. Como veremos adiante, o nível de dependência individual em relação à organização varia de acordo com a posição que ele ocupa no sistema hierárquico de autoridade.

## LIMITES DO COMPORTAMENTO RACIONAL

Como ficou implícito, o modelo burocrático descrito acima corresponde a um tipo ideal que muito dificilmente pode ser observado de forma concreta ou poderia ser colocado em funcionamento com ausência de problemas. Há uma vasta literatura sobre organizações que vem demonstrando como os aspectos formal, ideal e puramente racional da administração sofrem impactos profundos quando se depara com a realidade empírica das coletividades que desenvolvem uma vida social. Esta emerge da regularidade dos encontros cotidianos e das relações de dependência existentes em qualquer organização formal.

Tal crítica se utiliza de elementos teóricos e conceituais diversos. Ela pode se dar em termos das consequências não-antecipadas de ações que tem uma finalidade determinada, como propôs Merton (1936). Ou pode ser baseada na psicologia cognitiva, enfatizando os limites dos mecanismos racionais da mente humana, na medida em que os membros de uma organização possuem necessidades, motivos e impulsos que podem contrariar os pressupostos racionais da ação, além dos mesmos sofrerem das limitações do conhecimento, qual seja, a limitada capacidade de aprender e de resolver problemas (MARCH, SIMON, 1975).

Seguindo essa segunda vertente, Cyert e March (1964) destacam a importância de aspectos do comportamento humano que, com base na escola da psicologia behaviorista, são cruciais para entender os sistemas de tomada de decisão, forma como definem o fenômeno organizacional. Já Meyer e Rowan (1991), a partir de outra matriz teórica, demonstram como certos mitos de racionalidade são atualizados durante a performance das organizações, com o intuito maior de aumentar a própria legitimidade do que objetivar a eficiência das práticas e dos procedimentos.

Os modelos racionais e ideais podem servir como parâmetro para se perceber as imperfeições que ocorrem no mundo real e se tornam, certamente, uma referência e uma medida para a performance. Segundo Moore (1963, p.89), tais imperfeições ocorrem por variados motivos, os quais vão desde a sujeição das variáveis estáveis à mudança; o uso de soluções alternativas e informais; a redefinição e a magnitude da missão organizacional; a influência da tradição, dos mitos e das emoções nos processos decisórios; a falta de conhecimento necessário em diversas situações; a ocorrência de tentativas, erros e acertos acidentais; até a dificuldade de se verificar se certos objetivos foram alcançados.

A questão pode ser vista, também, por outro ângulo, como propõe Selznick (1948). A estrutura formal que compõe o sistema de ação organizacional é apenas um aspecto da estrutura social concreta que emerge em situações em que pessoas interagem de forma contínua (SELZNICK, 1948, p.25). Apesar de existirem formas de controle sobre o comportamento individual, os membros

de uma organização não se limitam apenas aos papéis específicos que executam. Os indivíduos agem como um todo e, por esse mesmo motivo, surge, a partir da interação continuada, um ambiente institucionalizado de relações sociais que ultrapassa a formalidade administrativa. É a produção e reprodução da vida social que se coloca em jogo, e não apenas as formalidades dos estatutos e das funções especializadas.

Tal fato é responsável, principalmente nas organizações de grande porte, pela persistência de regras informais de comportamento e também pela existência de grupos informais. A permanência desses padrões informais vai de encontro à ideia de que o comportamento racional não ocorre de forma isolada, mas, sim, “imerso” em redes sociais concretas (GRANOVETTER, 2007). Por esse motivo, Selznick chama a atenção para o fato de que a estrutura concreta presente nas organizações é resultante das influências recíprocas dos aspectos formais e informais que nelas existem (SELZNICK, 1948, p.28).

Há várias formas de se manter a informalidade durante o expediente de trabalho. Com base em Ervin Goffman sobre as formas de apresentação do *self* em contextos de interação, Giddens (2003, p.150) fala sobre como os indivíduos burlam as regras de segmentação racional do espaço para se verem livre, pelo menos em alguns momentos, do controle e da disciplina impostos pela organização. As “regiões de trás” (cantinas, banheiros, espaços para fumantes, etc.) representam uma possibilidade de fazer frente ao controle formal e de evitar a vigilância dos supervisores (GIDDENS, 2003).

O modelo burocrático, como foi demonstrado aqui, tem uma relação profunda com a dimensão da temporalidade. Quando se fala em sistemas complexos de organização, tais como as organizações formais, o tempo se revela na sua forma mais precisa e exata. Mas se focamos apenas em sua concepção linear implícita, podemos perder de vista que o tempo é uma variável socialmente construída, em parte, e experimentada de forma diversa por indivíduos. Essa visão relativista se baseia em uma concepção na qual o tempo é tratado como uma natureza intersubjetiva e varia de acordo com o grupo, comunidade ou organização (BLUTER, 1995).

Mas em um nível geral podemos entender o tempo como um recurso escasso. Esta é uma condição limitante no que se refere às possibilidades de administrar racionalmente a ação dos vários indivíduos distribuídos pelo espaço da organização. No modelo racional instrumental, o tempo é mensurado de forma rigorosamente precisa, característica que se apresenta claramente em sua distribuição e compartimentação (MOORE, 1963, p.88).

As unidades de tempo (segundos, minutos, horas, dias, meses, anos, etc.), fruto da segmentação calculada da dimensão temporal, variam de acordo com as fun-



ções e a gama de atividades que os indivíduos realizam na organização (MOORE, 1963, p.90). Dependendo do tempo de duração da atividade, utiliza-se determinada unidade de tempo para fins de cálculo. Em relação a um modelo idealizado, um quadro de horários pode ser elaborado, tendo em vista a escala de produção e a coordenação das tarefas. No fim do processo de contabilidade do tempo, seria possível estabelecer a quantidade mínima necessária de tempo para cada posição, corolário da necessidade de calcular os movimentos e comportamentos individuais para garantir a estabilidade do todo organizacional. No que diz respeito aos indivíduos, apesar do aspecto linear e de rotina do tempo para os membros de organizações, variações são informalmente introduzidas por eles (BUTLER, 1995) como um tipo atitude de resistência ao comportamento controlado.

## **ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL**

Stinchcombe (1965, p. 144) fala da necessidade de se estudar a importância e a influência que as organizações têm no sistema de estratificação das sociedades modernas. Como as sociedades, no geral, possuem uma vasta gama de organizações dos mais variados tipos, o impacto das mesmas no sistema de estratificação é variável e depende, dentre outras coisas, da posição que as mesmas ocupam no ranking mais geral das organizações.

Essa influência não recai automaticamente sobre o *status* individual e nem é percebido de forma imediata pelos diferentes indivíduos. Porém, quando a atenção se volta para as elites, o prestígio organizacional é transposto, quase automaticamente, ao prestígio pessoal. Além das classes mais altas ocuparem as posições mais importantes, elas estão mais atreladas aos objetivos da organização do que os subordinados. Isso traz uma questão importante no que diz respeito ao arranjo entre desiguais: qual é o grau de dependência dos subordinados em relação à organização? (STINCHCOMBE, 1965, p.181-2).

Caso os subordinados não sejam tão dependentes da organização (como as elites caracteristicamente o são) para a satisfação de suas necessidades, os superiores permanecem dependentes do consenso dos mesmos. Entretanto, quanto mais dependentes são os subordinados em relação à organização, mais controle os superiores têm sobre a satisfação das necessidades dos primeiros.

Quando a questão recai sobre o conhecimento especializado, tem-se que a possibilidade de substituição ou transferência ocupacional é inversamente proporcional ao nível de perícia (MOORE, 1963, p.90). Os não-peritos, em geral, executam um grande leque de tarefas simples e podem ser substituídos por máquinas em muitas ocasiões. Como tais tarefas não requerem o emprego indivíduos em tempo integral, as organizações recorrem aos trabalhadores temporários ou empresas de terceirização de serviços.

1. Segundo suas palavras, “(...) processos de estratificação operam diferentemente em diferentes tipos de organizações e em diferentes tipos de posição.”

Outros achados podem ser encontrados no estudo de J. Pfeiffer (1977)<sup>1</sup>. De acordo com as conclusões, o salário inicial e o salário corrente dependem da posição do indivíduo no sistema hierárquico, do tamanho da organização, e se esta é do tipo que presta serviços financeiros ou se é uma fábrica. As origens socioeconômicas afetam mais os salários correntes quando formas objetivos de mensuração da performance são escassos ou quando a ligação a uma rede de trabalho com pessoas de alto *status* são importante para a performance.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o que foi dito, qual é a importância principal das organizações para o estudo dos sistemas de estratificação? Isso não se dá somente pelo fato das organizações monopolizarem a maior parte da produção e oferta de bens e serviços e de, portanto, cumprirem um papel crucial nas trocas econômicas. Nem somente pelo fato de ser um dos fatores determinantes na definição da posição dos indivíduos no sistema de desigualdade mais amplo da sociedade. Importa, também, porque as organizações são o lugar por excelência do encontro (seja para colaboração ou para o conflito) entre as classes altas e as classes baixas (STINCHCOMBE, 1965, p.145).

No contexto da sociedade, as classes estão claramente segregadas (no que diz respeito ao local e tipo de residência, cultura, redes de amizade, matrimônio, etc.). Já as organizações são, em sua essência, uma comunidade entre desiguais, corresponde a indivíduos que não estão psicologicamente ou intimamente ligadas uns aos outros, mas os quais, mesmo assim, se encontram e realizam atividade interdependentes de forma continuada, frequente a longo prazo.

## REFERÊNCIAS

BUTLER, R. Time in organizations: Its experience, explanations and effects. **Organization Studies**, 16(6), 1995, p.925–950.

**COLLINS, Randall. Weberian sociological theory.** Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1986.

CYERT, R.M. and MARCH, J.G. The Behavioral Theory of the Firm: A Behavioral Science – Economics Amalgam. *In*: COOPER W.W. et alli (eds). **New Perspective in Organization research.** NY: John Wiley 1964.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade.** São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2003.

GRANOVETTER, M., Ação Econômica e Estrutura Social: o problema da imersão. **RAE-eletrônica.** V.6, n.1, Art.5, jan/jun.2007.

MARCH, J.G; SIMON, H. Limites cognitivos da racionalidade. *In: Teoria das organizações*. Editora da FGV, 1975.

MEYER, J.W; ROWAN, R. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *In: The New institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

MOORE, W. Administrative organization. *In: Man, Time and Society*, 1963.

PERROW, C. O Modelo não-burocrático. *In: Análise Organizacional: um enfoque sociológico*. SP: Ed. Atlas, 1972.

SELZNICK, P. Foundations of the theory of organization. *American Sociological Review*. V.13, n.1, fev.1948. p.25-35.

STINCHCOMBE, A. Social structure and organizations. *In: Handbook of organizations*. 1965.