

PENSATA

PENSATA

ESSAYS

ORGANIZAÇÕES MODERNAS E A BUROCRACIA: UMA “AFINIDADE ELETIVA”?

ORGANIZACIONES MODERNAS Y LA BUROCRACIA: UNA “AFINIDAD ELECTIVA”

MODERN ORGANIZATIONS AND BUREAUCRACY: AN “ELECTIVE AFFINITY”

Por:

FÁTIMA REGINA NEY MATOS, UFPE

AFONSO CARNEIRO LIMA, USP

RAE-eletrônica, v. 6, n. 2, Art. 14, jul./dez. 2007

<http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=PENSATA&ID=4669&Secao=ARTIGOS&Volume=6&Numero=2&Ano=2007>

©Copyright, 2007, RAE-eletrônica. Todos os direitos, inclusive de tradução, são reservados. É permitido citar parte de artigos sem autorização prévia desde que seja identificada a fonte. A reprodução total de artigos é proibida. Os artigos só devem ser usados para uso pessoal e não-comercial. Em caso de dúvidas, consulte a redação: raeredacao@fgvsp.br.

A *RAE-eletrônica* é a revista on-line da FGV-EAESP, totalmente aberta e criada com o objetivo de agilizar a veiculação de trabalhos inéditos. Lançada em janeiro de 2002, com perfil acadêmico, é dedicada a professores, pesquisadores e estudantes. Para mais informações consulte o site www.rae.com.br/eletronica.

RAE-eletrônica

ISSN 1676-5648

©2007 Fundação Getulio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**



Escola de Administração
de Empresas de São Paulo

A expressão “afinidade eletiva” é tomada de empréstimo da alquimia. Por essa razão, ela é mais facilmente encontrada em textos de esoterismos do que nos compêndios ou dicionários de ciências sociais ou filosofia.

No século XIII, Alberto Magno, filósofo escolástico, utilizou o termo latino *affinitas* com o intuito de explicar uma “atração análoga à atração molecular que produz as combinações químicas” (Lalande, 1999, p. 35).

Neste trabalho, entendemos por “afinidades eletivas” na acepção proposta por Löwy (1989), o qual procurou a integração das diferentes definições e explicações que foram acrescentadas à expressão ao longo dos séculos. “Designamos por ‘*afinidade eletiva*’ um tipo muito particular de relação dialética que se estabelece entre duas configurações sociais ou culturais não redutíveis à determinação causal direta ou ‘influência’ no sentido tradicional” (Löwy, 1989, p. 13 – grifado no original).

Assim sendo, consideramos que, entre as organizações modernas e a burocracia, há uma “afinidade eletiva”, uma relação dialética e não dicotômica, uma atração recíproca que propicia uma união mantida pela eficiência, na qual não podem ser objetivamente indicadas causas e/ou efeitos de uma sobre a outra, mas sim uma convergência entre ambas. Antes de identificarmos os aspectos que apresentam uma “afinidade eletiva”, consideramos oportuno discorrer detalhadamente sobre o adjetivo qualificativo “modernas” que acompanha o substantivo “organizações”.

Resgatando as origens da modernidade

Como período histórico, a Idade Moderna teve início com a queda de Constantinopla, em 1453, encontrando seu fim com a Revolução Francesa, em 1789. A partir de então, até os dias atuais, o período histórico é denominado Idade Contemporânea (Cotrim, 1996, p. 15). Há controvérsias quanto aos marcos definidores da Idade Moderna. Burns (1963, p. 444), por exemplo, considera que ela teve início em 1517, com a Reforma Protestante, perdurando, em sua visão, até os dias atuais. Embora, no campo da História haja discordâncias, parece claro que como época econômica, política e social a modernidade ainda está em vigor.

As principais características da modernidade foram o advento do capitalismo, com a Revolução Comercial, na área econômica; o surgimento das monarquias nacionais absolutistas, na área política; e, na área social, “a crescente igualdade e fluidez das classes. [...] É certo que ainda se prezavam certos títulos e atributos da nobreza, mas o ingresso nessa classe já não era estritamente condicionado pelo acaso do nascimento” (Burns, 1963, p. 510). Foi ainda durante esse período que ocorreram o

nascimento e a ascensão da burguesia como classe social e a conseqüente perda de poder da nobreza e do clero.

Essas três características convergiram e propiciaram as condições para o nascimento do Iluminismo, do Estado-nação e do capitalismo industrial. O Iluminismo, movimento filosófico e cultural iniciado no final do século XVII, passou a moldar o pensamento dos homens e a orientar o curso das ações humanas. A partir dele, desenvolveram-se concepções fundamentais para a humanidade (Braudel, 1996; Burns, 1963; Cotrim, 1996), que vigoram até os dias atuais, algumas, inclusive, muito fortalecidas.

Uma dessas concepções é o racionalismo. De acordo com ele, a razão é o único guia infalível da sabedoria, e o mundo deve ser explicado pela razão, principalmente no campo das ciências. Outra concepção é o humanismo, que se trata de uma construção de mundo cujo centro é o homem (antropocentrismo), e não mais Deus (teocentrismo). Uma terceira concepção iluminista muito forte ainda hoje é a doutrina do individualismo, que determina o reconhecimento e respeito pelas diferenças individuais dos homens livres, valorizando o espírito competitivo e o apoio à concorrência comercial.

As concepções do Iluminismo encontraram solo fértil no Estado-nação, sendo financiado pelo capitalismo industrial emergente. Essa convergência possibilitou o advento da Revolução Industrial, que, de acordo com Braudel (1996, p. 498), “engendrou uma série de outras revoluções e (ela) prossegue diante de nossos olhos, inacabada, ainda correndo em direção ao futuro”. Dentre essas revoluções podemos citar a mecanização da indústria e da agricultura; a aplicação da força motriz à indústria; o desenvolvimento do sistema fabril; a esplêndida aceleração dos transportes e das comunicações; e um considerável acréscimo do controle capitalista sobre quase todos os ramos da atividade econômica (Burns, 1963, p. 661).

Essas transformações foram constantemente evoluindo e “a Revolução Industrial não foi um episódio com um princípio e um fim. Não tem sentido perguntar quando se ‘completou’, pois sua essência foi a de que a mudança revolucionária se tornou norma desde então” (Hobsbawm, 1977, p.38).

O advento da Revolução Industrial implicou, de acordo com Tragtenberg (1980, p. 58) “uma alteração das condições de produção, na substituição da manufatura pela fábrica, na absorção do êxodo rural na nova mão-de-obra industrial, na transferência de capitais do campo à cidade e no aproveitamento dos resultados das ciências naturais no universo industrial”.

É importante salientar que a humanidade já conhecia a experiência do excedente econômico e da divisão do trabalho séculos antes do advento da Revolução Industrial. Tragtenberg (1980), apoiando-se em Karl Marx, denominou o modo que representa os sistemas econômicos das antigas

PENSATA - ORGANIZAÇÕES MODERNAS E A BUROCRACIA: UMA “AFINIDADE ELETIVA”?

Fátima Regina Ney Matos - Afonso Carneiro Lima

sociedades asiáticas (antiga Mesopotâmia, Egito antigo, China, Rússia antiga, incluindo também o México (astecas) e o Peru (incas)) de “modo de produção asiático”. Dentre as condições que possibilitaram esse modo de produção, ressaltam-se a escassa divisão de trabalho entre campo e cidade, a transição da economia de consumo para a produção do excedente e a existência de uma autoridade suprema representada pelo Estado. A propriedade da terra era estatal e o Estado abrigava uma elite burocrática, composta por funcionários públicos, militares e intelectuais.

Essas condições geraram como consequência a criação de cidades centrais, as quais propiciaram o desenvolvimento das ciências, artes, artesanato, comércio e usura, a coexistência da propriedade territorial com o Estado e a superexploração da força de trabalho que compensava a subutilização das possibilidades tecnológicas (Tragtenberg, 1980).

O modo de produção asiático, caracterizado como um processo primitivo de acumulação, representava, de acordo com Marx (*apud* Tragtenberg, 1980, p. 55), “uma sociedade estática, sem movimento, portanto sem história”, ou seja, uma sociedade estacionária e sem qualquer caráter evolucionário, extinguindo-se ou perdendo importância a partir do advento do feudalismo.

Foi, possivelmente, essa característica de rigidez no modo de produção asiático que levou Weber (1963, p. 161) a deduzir que “o sistema fabril só podia ter origem no Ocidente, pois, ali, já existia a mão-de-obra necessária para a exploração da fábrica, e na quantidade que fosse exigida”. Dessa forma, foi somente nos primórdios da Revolução Industrial que nasceram, cresceram e se desenvolveram as forças de mudança que possibilitaram o surgimento das fábricas e, em um processo evolucionário, da organização moderna.

Foi o advento da fábrica que destruiu o sistema das guildas medievais. As guildas, antigas associações ou ligas profissionais criadas com a finalidade de defender os interesses de seus integrantes, tinham como base, de acordo com Russomano (1992, p. 9-10), “um sentimento transcendental de companheirismo, lealdade e, inclusive, justiça. [...] As guildas espiritualizaram as relações humanas associativas e estimularam a formação de vínculos de solidariedade recíproca entre seus membros”.

Nesse processo de transformação das guildas para as fábricas foi se acentuando o “antagonismo geral entre exploradores e explorados, entre ricos gozadores e pobres que trabalhavam. [...] Transformando-se os mestres das corporações ou guildas nos burgueses modernos e os jornaleiros não agremiados em proletários” (Engels, 1980, p. 30).

A burocracia e a racionalidade como formas de dominação

De acordo com Weber (1963, p. 160), “fábrica significa uma organização capitalista do processo de produção, isto é, uma organização de trabalho especializado e combinado em oficinas, com emprego de capital fixo e aplicação ao mesmo tempo de contabilização capitalista”. Com o tempo, as fábricas evoluíram, as inovações tecnológicas favoreceram saltos quantitativos e qualitativos na produção, as relações de trabalho foram se deteriorando e é possível que a grande diferença entre “fábrica” e “organização” esteja na sofisticação das relações de poder.

Foi na fábrica que pela primeira vez grandes quantidades de indivíduos se reuniram num único local. Tornou-se imprescindível "organizar, subdividir, disciplinar e supervisionar o trabalho de dezenas de pessoas sem qualificações específicas" (Clegg, 1996, p.51).

À medida que o aparelho de produção se torna mais importante e mais complexo, à medida que aumentam o número de operários e a divisão do trabalho, as tarefas de controle se fazem mais necessárias e mais difíceis. [...] A vigilância torna-se um operador econômico decisivo, na medida em que é, ao mesmo tempo, uma peça interna no aparelho de produção e uma engrenagem específica do poder disciplinar (Foucault, 1987, p. 146).

Nesse processo evolutivo das relações de poder e dominação, emerge a burocracia. Motta (1986, p.61) situa as origens da burocracia “na organização da produção tanto no que se refere a suas condições, meios e relações, quanto à divisão técnica e social do trabalho”. Na prática, a burocracia é uma forma de dominação, sendo esta última entendida como a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis. O fundamento dessa dominação é a crença na legitimidade (Weber, 1999, p. 33).

Os tipos puros (ideais) de dominação legítima são de três tipos. Primeiro, de caráter racional, que se baseia na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal). Segundo, uma dominação de caráter tradicional, que se baseia na crença cotidiana da santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional). E por fim uma dominação de caráter carismático, a qual se baseia na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens reveladas ou criadas pelo líder (dominação carismática) (Weber, 1999, p. 141).

PENSATA - ORGANIZAÇÕES MODERNAS E A BUROCRACIA: UMA “AFINIDADE ELETIVA”?

Fátima Regina Ney Matos - Afonso Carneiro Lima

O tipo mais puro de dominação racional legal é o que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático, pois assim os funcionários são pessoalmente livres; são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos; têm competências funcionais fixas; são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria dos casos com direito à aposentadoria; em certas circunstâncias (especialmente em empresas privadas) podem ser demitidos pelo patrão, porém sempre podem demitir-se; seu salário está escalonado segundo a posição na hierarquia, segundo a responsabilidade do cargo e o princípio da correspondência à posição social; o cargo é exercido como profissão única ou principal; têm a perspectiva de uma carreira: progressão por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores; trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo; e estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço.

A administração puramente burocrática é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o “senhor” quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefa (Weber, 1999, p. 145-146).

A burocracia se ajusta tanto à administração pública quanto à privada, ou seja, a qualquer tipo de organização, embora tenha se desenvolvido “fundamentalmente, mas não exclusivamente, nos governos” (Parsons, 1974, p. 36). A burocracia é de “caráter racional”: “[...] a regra, a finalidade, os meios e a impessoalidade ‘objetiva’ dominam suas atitudes. Por isso, seu surgimento e sua divulgação tiveram por toda parte efeito ‘revolucionário’ naquele mesmo sentido especial, ainda a ser exposto, que caracteriza o avanço do racionalismo, em geral, em todas as áreas” (Weber, 1999, p. 233).

Embora não seja uma invenção recente, as organizações permeiam todo o tecido da sociedade moderna e são, “indiscutivelmente o tipo de sistema social predominante das sociedades industriais” (Motta e Bresser Pereira, 2004, p. 1). Etzioni (1980, p. 9) as define como “unidades sociais ou agrupamentos humanos intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos”, sendo, completa Weber, a burocracia “a forma mais racional de exercício de dominação” (Weber, 1999, 233).

Ainda de acordo com Weber (1999, p. 213),

[...] a burocracia em seu desenvolvimento pleno encontra-se, também, num sentido específico, sob o princípio *sine ira ac studio*. Ela, a burocracia, desenvolve sua peculiaridade

PENSATA - ORGANIZAÇÕES MODERNAS E A BUROCRACIA: UMA “AFINIDADE ELETIVA”?

Fátima Regina Ney Matos - Afonso Carneiro Lima

específica, bem vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se “desumaniza”, vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, [...].

Apesar de inúmeras e significativas vantagens, é indiscutível que a burocracia também apresenta muitas desvantagens, a maioria delas relacionadas à distribuição do poder, ao formalismo e à impessoalidade. Embora a burocracia seja mais eficiente do que a hierarquia formal do que outras formas de organização, “pesquisadores como Merton (1940), Selznik (1949) e Gouldner (1954), apresentam importantes conseqüências disfuncionais da organização burocrática” (March e Simon, 1967, p. 48). De acordo com Thompson (1967, p. 28), existe uma disfuncionalidade burocrática no sentido de que há um “crescente desequilíbrio entre os direitos de posições de autoridade, de um lado, e as capacidades e habilidades exigidas na era tecnológica, do outro, o que gera tensões e inseguranças no sistema de autoridade”.

A maioria das “disfunções da burocracia” é decorrente da imprevisibilidade do comportamento dos funcionários, que para combater a rigidez, o formalismo e a impessoalidade, desenvolvem a organização informal como forma de defesa (Motta e Bresser-pereira, 2004). De acordo com Barnard (1971, p. 136), “as organizações formais, uma vez estabelecidas, também criam, por seu turno, organizações informais e estas são necessárias para a operação de organizações formais, como um meio de comunicação, de coesão, e de proteção à integridade do indivíduo”.

Apesar das disfunções apresentadas, não é difícil concordar com Crozier (1981) em relação a uma das grandes vantagens da burocracia:

As regras realmente protegem os indivíduos, e todo o sistema burocrático pode ser considerado como uma estrutura de proteção, que se tornou necessária devido à vulnerabilidade do indivíduo ante os problemas suscitados pela ação social. Dentro de âmbito limitado pelas regras ou pelo conjunto do sistema burocrático, os indivíduos são livres de dar ou recusar sua contribuição, de forma em grande parte arbitrária. Podem participar ou refugiar-se em um comportamento de retração, compenetrar-se com os objetivos da organização e dedicar-se com afinco à sua função, ou não dar de si mais que uma parte superficial, reservando suas forças para seus empreendimentos pessoais fora do trabalho (Crozier, 1981, p. 300).

Perrow (1981, p. 73) considera que “qualquer organização de porte razoável é burocratizada até certo ponto ou, em outras palavras, apresenta padrões de comportamento mais ou menos estáveis, baseados em uma estrutura de papéis e tarefas especializadas”, não sendo “possível ter organizações totalmente flexíveis e democráticas, nas quais cada um faz o que quer”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste texto foi mostrar que existe uma “afinidade eletiva” entre as organizações modernas e a burocracia quando próxima ao tipo ideal. Weber (2002, p. 162) já havia alertado que “a burocracia é um instrumento de precisão que se pode colocar à disposição de interesses de domínio muito variados – exclusivamente políticos, bem como exclusivamente econômicos, ou de qualquer outro tipo”, ou seja, a burocracia, em si mesma, é neutra. Muitas vezes necessária como estrutura de proteção contra a arbitrariedade de muitos detentores do poder, a burocracia não pode ser simplesmente extirpada sem uma opção viável que a substitua. É necessário procurar uma forma de equilíbrio, um ponto de intersecção entre a eficiência e a rigidez, pois ambas caracterizam o fenômeno burocrático, a eficiência como resultado e a rigidez como efeito.

A organização moderna encontrou, na forma de dominação racional ou burocrática, uma superioridade sobre quaisquer outros tipos de dominação, principalmente devido às suas características técnicas. As organizações modernas precisam ser racionais, eficientes e competentes, características que podem lhes ser fornecidas pela burocracia. Assim sendo, podemos afirmar que ocorreu, entre o tipo de dominação burocrática e a nascente organização moderna, eivada dos princípios iluministas do racionalismo e do individualismo, uma atração, um tipo muito particular de relação dialética, em síntese, uma “afinidade eletiva”.

REFERÊNCIAS

BARNARD, C. I. *As funções do executivo*. São Paulo: Atlas, 1971.

BRAUDEL, F. *Civilização material, economia e capitalismo Séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

BURNS, E. M. *História da Civilização Ocidental*. 2ª Ed. v. 1. Porto Alegre: Editora Globo, 1963.

PENSATA - ORGANIZAÇÕES MODERNAS E A BUROCRACIA: UMA “AFINIDADE ELETIVA”?

Fátima Regina Ney Matos - Afonso Carneiro Lima

CLEGG, S. Poder, linguagem e ação nas organizações. In: CHANLAT, J. F. (Orgs.). *O indivíduo nas organizações – dimensões esquecidas*. São Paulo: Atlas, 1996.

COTRIM, G. *História e consciência do mundo*. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

CROZIER, M. *O fenômeno burocrático* – Ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

ENGELS, F. *Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico*. São Paulo: Global Editora e Distribuidora, 1980.

ETZIONI, A. *Organizações modernas*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1980.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

HOBBSBAWN, E. *A era das revoluções*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

LALANDE, A. *Vocabulário técnico e crítico da Filosofia*. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LÖWY, M. *Redenção e utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança para o Progresso Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil – USAID, 1967.

MOTTA, F. C. P. *Organização e poder* – Empresa, Estado e Escola. São Paulo: Atlas, 1986.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. *Introdução à organização burocrática*. 2ª Ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

PARSONS, T. *O sistema das sociedades modernas*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1974.

PERROW, C. *Análise organizacional: um enfoque sociológico*. São Paulo: Atlas, 1981.

RUSSOMANO, M. V. *Princípios gerais de Direito Sindical*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

THOMPSON, V. A. *Moderna organização*. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança para o Progresso Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil – USAID, 1967.

TRAGTENBERG, M. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1980.

WEBER, M. *História geral da economia*. São Paulo: Mestre Jou, 1963.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 2002.

PENSATA - ORGANIZAÇÕES MODERNAS E A BUROCRACIA: UMA “AFINIDADE ELETIVA”?

Fátima Regina Ney Matos - Afonso Carneiro Lima

Pensata recebida em 17.11.2006. Aprovada em 16.04.2007.

Fátima Regina Ney Matos

Professora da Faculdade Boa Viagem. Doutoranda em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Pernambuco.

Interesses de pesquisa nas áreas de estudos organizacionais, relações de poder, capital social e gestão de pessoas.

E-mail: fneymatos@yahoo.com.br

Endereço: Rua Laet Lemos, 106, apt. 301, Recife – PE, 51111-090.

Afonso Carneiro Lima

Mestrando em Administração de Empresas pela Universidade de São Paulo.

Interesses de pesquisa nas áreas de estudos organizacionais, administração estratégica e modelagem para tomada de decisões.

E-mail: afonsolima02@yahoo.com

Endereço: Rua Margarita Castorino Alves de Proença, 200, Apt. 54, São Paulo – SP, 05587-140.