

APROXIMAÇÕES TEÓRICAS ENTRE BUROCRACIA, TEORIA DA CONTINGÊNCIA E CONSTRUCIONISMO SOCIAL

Iury Teixeira de Sevilha Gosling¹; Valéria da Glória Pereira Brito²

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo refletir criticamente acerca do conceito de burocracia como cunhado por Max Weber, aproximando-o de três escolas teóricas dos estudos organizacionais: a teoria da contingência, a teoria pós-moderna, especialmente em sua variação feminista, e o construcionismo social. O conceito de burocracia é elucidado primeiro de acordo com a obra de Weber, com o fim de destacar alguns de seus traços fundamentais. Posteriormente, é apresentada uma leitura do conceito à luz das escolas teóricas mencionadas, buscando discutir sua validade para a teoria da administração contemporânea. Por fim, revisita-se o conceito de burocracia para melhor qualifica-lo como ferramenta analítica ainda relevante.

Palavras-chave: Construcionismo Social, Teorias da Organização, Burocracia

Introdução:

O conceito de burocracia foi cunhado por Max Weber (1978) como parte de seu projeto teórico mais amplo acerca do processo de racionalização no Ocidente. Weber procurava entender como a cultura ocidental, entendida primariamente a partir do contexto prussiano-alemão no qual se encontrava, veio a adquirir seu caráter peculiar, definido em grande medida pelo sistema social-econômico-político conhecido como capitalismo. O contexto no qual Weber se encontrava, da segunda metade do século XIX até as primeiras duas décadas do século XX, foi marcado pelo franco desenvolvimento de uma sociedade industrial no Ocidente, na qual os modos tradicionais de viver e pensar davam lugar a outros, baseados menos na tradição religiosa e mais na racionalidade científica, menos no trabalho familiar da manufatura e mais no trabalho operário nas grandes indústrias, menos na predominância da lógica religiosa sobre as demais esferas da vida social e mais sobre uma forma “desencantada” de se ver o mundo. Sua preocupação com o contexto político alemão da época, no qual a industrialização coexistiu com uma cultura política autoritária e hierárquica (Seidman, 2016, p. 48).

1 Bacharel em Administração, Mestre em Administração pela UFMG e pesquisador de Marketing e Comportamento do Consumidor. E-mail: iurygosling@gmail.com

2 Doutora em Administração pela UFMG. Professora Associada de Administração do PPGA UFLA. Pesquisadora de Estudos Organizacionais, professora titular do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFLA. E-mail: vgpbrito@ufla.br

Sua leitura ambivalente da modernidade ocidental é, em grande medida, tributária de seu lugar como ator político na Alemanha daquela época, marcada pela manutenção da autoridade social da aristocracia Junker que ou se transformou de maneira bem-sucedida em capitalistas, ou manteve seu poder por meios políticos mais diretos. Os Junkers prussianos aliaram-se a uma elite cultural humanista e religiosa para fazer oposição aos valores do Iluminismo que, por exemplo, marcaram a turbulenta história política da França nos séculos XVIII e XIX. Sendo assim, seu projeto de entender a peculiaridade da formação social ocidental moderna pode ser entendido em relação a um projeto político de entonação individualista liberal marcado em parte por valores do nacionalismo conservador da aristocracia alemã (Seidman, 2018, p. 49). Do ponto de vista teórico, uma afinidade com a filosofia de Nietzsche e com o individualismo liberal dos Iluministas clássicos, combinada com o historicismo que então emergia para contrapor-se às visões teleológicas evolucionistas da filosofia da história alemã, da qual Hegel e Marx são representantes, resultou numa perspectiva acerca da sociedade que enfatizava as capacidades dos atores sociais de conferir sentido as suas ações, de acordo com as constelações de significado disponíveis num dado momento histórico e contexto social, e agir de acordo com tais sentidos. O sentido não é transcendente, ou seja, não independe do contexto de seu uso pelos atores em sociedade, mas se dá justamente no esforço dos atores de moldar vidas significativas para si mesmos, como o calvinista estudado por Weber.

Cada época tem suas próprias ideias e valores significativos. Junto a esse historicismo dos valores, junta-se uma recuperação neokantiana a respeito da relação entre teoria e empiria, razão e prática, natureza e cultura. As formas simbólicas moldam o mundo, porém, não devem ser confundidas com ele. Isso significa dizer que a história humana não é vista pela atualização de um “Espírito” ou da “Razão” como quis Hegel, nem como sucessão dos estágios do intelecto humano como quis Comte, mas pela interação complexa entre os sentidos dados pelos atores às suas ações, as consequências imprevistas dessas ações, e o efeito agregado desses dois elementos numa sociedade. Mesmo que tenha rompido com visões teleológicas da história, Weber não abandonou o projeto de pensar a história moderna pela tendência a uma progressiva racionalização. Entretanto, vale ressaltar que tal racionalização é ela mesma mediada culturalmente, o que é visto pelos estudos comparativos de Weber (2016) sobre as éticas religiosas mundiais. No que diz respeito a sociedade moderna

ocidental, ocorreu uma mistura contingente, ou seja, não necessária, entre industrialização, secularização e *burocratização*.

A burocracia é um conceito típico-ideal de Weber. Os tipos ideais são construtos analíticos cuja finalidade é “tornar o mais unívoco possível o caráter singular de um fenômeno particular” (Cohn, 1979, pg. 128). Para construir um tipo ideal, o analista deve selecionar e associar traços isolados da realidade enquanto estes pertencerem a ordem de fenômenos de seu interesse, o que significa que um conceito típico-ideal não pode ser, no limite, encontrado na realidade. Ele é um construto histórico, pois se baseia em traços da realidade enquanto se apresentam a observação, e teórico abstrato, pois é construído somente mediante a associação desses traços isolados num todo coerente. Sendo assim, Weber define a burocracia como forma de organização e dominação moderna baseada numa autoridade racional-legal, relativa a um tipo de “dominação legítima” específico. A burocracia emerge em grande medida vinculada ao capitalismo moderno, sendo vista por alguns autores (Faria e Meneghetti, 2010) como indissociável do mesmo. Definir a burocracia como forma de organização já é tomar lados em um debate corrente na teoria da administração, visto que uma série de autores preferem identifica-la como forma de dominação ou como forma de organização, enfatizando um aspecto ou outros.

Mesmo os aspectos que podem definir a burocracia são objeto de disputa (Udy, 1959). Dentre eles, destacam-se: uma estrutura hierárquica de autoridade, um staff especializado, recompensas vinculadas a cargos diferentes, formalização de procedimentos, autoridade baseada num estatuto legal que rege as relações internas a organização, a existência de um espaço separado do lar onde o trabalho é realizado (o *bureau*), a separação entre recursos e aqueles que os manejam, dentre outros. Para os fins desse trabalho, acredito que seja suficiente destacar três grandes traços da burocracia enquanto forma de organização e dominação: a presença de uma *hierarquia estruturada*, um certo grau de *formalização e padronização de procedimentos*, e a *existência de cargos com competências e recompensas específicas e especializadas*. Hierarquia, formalização e especialização são traços que definem um modelo burocrático de administração numa organização, porém, não são encontradas no mesmo grau em organizações distintas, nem mesmo as relações entre esses traços podem ser dadas de antemão.

Para além dos traços que definem a burocracia, é possível entendê-la a partir de seu aspecto dual enquanto “instrumento” e enquanto “instituição” (Olsen, 2006). Enquanto instrumento, a burocracia pode ser vista como ferramenta racional para controlar o comportamento de um grupo de atores com vistas a um objetivo ou objetivos comuns. Enquanto instituição, a burocracia é um valor, um conjunto de princípios normativos próprios que orientam as ações de indivíduos. Esse aspecto duplo da burocracia é o que confere a ela seu caráter “ambivalente” (Adler, 2012). Adler divide o campo de estudos da burocracia entre aqueles que a elogiam pelo seu mérito enquanto sistema racional de organização e aqueles que a criticam pelos seus efeitos nefastos para a individualidade. Tanto um lado quanto o outro estão fundamentados na ambivalência que está no próprio conceito weberiano: a burocracia é, ao mesmo tempo, uma “gaiola de ferro” que impulsiona altos níveis de eficiência, enquanto aliena os indivíduos de seu trabalho, aprisionando-os num labirinto de cargos e procedimentos que sufoca sua criatividade e expressividade (Weber, 2001), e um meio eficaz de coordenação das ações que permite um funcionamento eficiente de uma organização.

A historicidade da burocracia

Entender a burocracia pelo aspecto sócio-histórico significa *localizá-la em contextos históricos, em contextos culturais, em regimes políticos e em regimes de produção e distribuição de bens*. Sendo assim, como fez Weber, não basta falar do tipo ideal de burocracia como se este fosse um modelo igualmente vigente em todos os contextos. É necessário entender como a burocracia é uma forma que se instancia de maneira variável de acordo com as vicissitudes do contexto. Por exemplo, falar de burocracia num contexto cultural que valoriza o individualismo entendido em termos de autonomia e autodeterminação, como é o caso da sociedade ocidental anglo-saxã, não é a mesma coisa do que falar de burocracia num contexto cultural que valoriza o coletivo enquanto algo maior do que a soma de suas partes, como seria o caso da sociedade asiática indiana (Dumont, 1993). Da mesma forma, a burocracia tem um sentido particular em sociedades totalitárias do que tem em sociedades democráticas. Embora sua forma organizacional possa se assemelhar, a relação dos indivíduos com organizações burocráticas seria de ordem diferente e, numa perspectiva weberiana, a relação de sentido dos atores com uma dada instituição é crucial para a forma dessa instituição.

A contextualização de formas de organização é tarefa corriqueira de qualquer trabalho de pesquisa empírica. Nesse sentido, o trabalho de Dellagnelo e Machado-da-Silva (2000) é particularmente relevante como ferramenta de avaliação empírica do estado da burocracia enquanto forma organizacional. Partindo da constatação que tem se tornado comum o estudo de “novas formas organizacionais”, seja em termos mais amplos como “redesenho organizacional, flexibilidade organizacional, novos paradigmas na administração, pós-modernismo” ou em mais específicos como “equipes de trabalho, *empowerment*, organizações de aprendizagem, redes organizacionais”, Dellagnelo e Machado-da-Silva se dedicam a aprofundar teórica e empiricamente a possibilidade de uma ruptura com o modelo burocrático (2000, pg. 20). A questão mais ampla desses autores é a mesma estudada por Calás e Smircich (1999): em que medida os estudos organizacionais e as formas organizacionais por eles estudadas romperam com o paradigma modernista, caracterizado em parte pelo modelo burocrático?

Fazer tal pergunta significa colocar em jogo a realidade histórica da burocracia, ou seja, entender em que medida essa forma historicamente emergente do século XIX ainda pretende vigência nos dias de hoje. Para isso, vale retomar as “origens” da burocracia como descritas por Max Weber. O uso do termo “origens” entre aspas já deixa indicado que, na sociologia histórica de Weber, o mais importante não é buscar causas últimas ou fundamentos primeiros. Na verdade, seu projeto teórico sempre esteve voltado a entender a *especificidade da modernidade ocidental*, ou, trocando em miúdos, como foi possível que burocracia, capitalismo e secularização convergiram num mesmo local do mundo. Junto a isso, como dito anteriormente nesse artigo, Weber também tinha no horizonte o problema político alemão, especialmente no que diz respeito ao lugar do Estado no processo de modernização ambíguo que caracterizava sua nação. A burocracia alemã era, na época, motivo de idealização para filósofos como Hegel, que viam o Estado como a realização última do Espírito da história, e motivo de crítica pra filósofos como Marx, que o viam como instrumento de dominação nas mãos da classe capitalista. Em certa medida, a imagem do Estado e da burocracia, por corolário, como instrumentos de dominação sufocantes é continuada por outros autores ao longo do século XX e XXI (Wagner, 2002). Entretanto, Weber traz consigo uma visão “irônica” da modernidade (Seidman, 2016), atento sempre às suas ambivalências, às suas vantagens e desvantagens.

Partindo do pressuposto teórico, em parte herdado da filosofia moral de Nietzsche, de que não há sentido transcendente dado de antemão para o mundo empírico ou para a história, Weber define as “ciências do espírito” (a sociologia, a história, a psicologia) como ciências dedicadas a estudar o sentido da ação humana. No caso da sociologia, o objeto central é a ação social, definida como aquela cujo sentido visado pelo ator “se refere ao comportamento de outros” (Weber, 1991, pg. 3). Tal sentido pode ser subjetivamente visado num caso particular concreto, “historicamente dado”, por um agente, em média numa quantidade de casos dada ou num “tipo puro conceitualmente”, o tipo ideal. A construção do tipo ideal, por exemplo a ação racional orientada para fins ou ação racional-instrumental, serve para entender como é que a ação particular historicamente dada, por exemplo a atitude de um burocrata numa dada organização, ou a ação de um conjunto de pessoas em média, por exemplo as atitudes regulares de muitos burocratas em várias organizações, se desenrolaria num curso ideal sem interferências. Portanto, é o cotejamento do tipo ideal com a realidade empírica que permite ao pesquisador compreender como é que de fato os atores justificaram suas ações em relação a algum sentido ou sentidos num contexto particular e quais são as consequências não intencionadas dessas ações. Além disso, é através da pesquisa histórica que é possível auferir como um dado sentido, racional-instrumental ou racional voltada para valores, torna-se predominante na condução das ações de um grupo de pessoas.

A história da modernidade ocidental é entendida por Weber pela tônica da racionalização. Racionalização implica na separação entre as esferas de valor (economia, religião, política), outrora subsumidas a lógica religiosa, no predomínio do motivo racional-instrumental na justificação das ações sociais e na progressiva institucionalização dessa racionalidade instrumental. A burocracia é uma das estruturas que incorporaram institucionalmente a racionalidade ocidental, referindo-se em particular a um tipo de “dominação legítima”. Dominação é um conceito central na teoria social weberiana, posto que, embora nem todas as ações estejam implicadas numa estrutura de dominação, essa ainda “desempenha um papel considerável” (Weber, 2004, pg. 187). Esta é definida das seguintes formas: “*Dominação* é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis.” (Weber, 1991, p. 33). Ou ainda:

“Por ‘dominação’ compreenderemos, então, aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (‘mandado’) do ‘dominador’ ou dos ‘dominadores’ quer influenciar as ações de outras pessoas (do ‘dominado’ ou dos ‘dominados’), e de fato as influencia de tal modo que estas ações,

num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações ('obediência'). (Weber, 2004, p. 191)

Logo, a dominação é tanto a situação de fato em que os "dominados" fazem do conteúdo da vontade do dominador a máxima que orienta suas ações, quanto a probabilidade que isso aconteça. Tal dualidade da dominação, qual seja, que ela é probabilística e factual, é importante pois permite afirmar, desde já, que a burocracia enquanto forma de dominação legítima racional-legal, ou seja, pautada pela aderência racional a um código legal escrito, deve sempre ser entendida em termos da sua *probabilidade de aderência* e da *factualidade de sua vigência*. De certa forma, é isso que permite entender como a burocracia pode ter perdido legitimidade explícita nos estudos organizacionais, sendo declarada obsoleta por alguns autores (Medeiros, 2006), mas ainda assim estruturar em grande medida a realidade das organizações contemporâneas (Hall, 1963; Dellagnelo e Machado-da-Silva, 2000; Olsen, 2006).

Se a burocracia pode ser definida a partir de alguns traços fundamentais, como uma estrutura hierárquica definida, a formalização de procedimentos rotineiros e a especialização de funções na forma de cargos, o entendimento de sua historicidade não deve ignorar como esses traços variam ao longo do tempo e através de contextos distintos. Tal esforço de historicização e de contextualização é empreendido em grande medida por abordagens pós-modernas e pós-estruturalistas que procuram questionar os fundamentos dos estudos organizacionais.

A partir da década de 1980, a burocracia começa a passar por uma espécie de crise de legitimidade, especialmente devido aos questionamentos trazidos pela perspectiva pós-moderna nos estudos organizacionais. O conceito de "pós-modernismo" é polissêmico, usado de maneiras distintas, mas relacionadas, nos estudos organizacionais, na filosofia e na teoria sociológica. Segundo Cooper e Burrell (2006), por exemplo, o pós-modernismo é a corrente teórica que vem abalar os pilares do modernismo na teoria social e na filosofia, colocando em dúvida o próprio conceito de organização. Através do questionamento da unidade ontológica do mundo, ou seja, mundo enquanto ordem coerente de fenômenos, e da unidade epistemológica do sujeito pensante, qual seja a capacidade da razão de chegar a conclusões universais baseadas em observações empíricas, o pós-modernismo substituiria o paradigma moderno por um paradigma de diferença e fragmentação. Organizações seriam sistemas auto-

referenciais que só agem em relação a si mesmos, e não sistemas autônomos racionalmente dirigidos para as exigências do ambiente. Nesse paradigma, a burocracia seria uma ideologia tipicamente moderna das organizações, visto que se basearia na legitimidade da ordem racional-legal e pressuporia a predileção pela ação racional orientada para fins por parte dos atores.

Calás e Smircich (1999), por outro lado, enfatizam a contribuição das abordagens pós-modernas para enriquecer os debates nos estudos organizacionais. Admitindo o impacto do pós-modernismo nos estudos organizacionais, as autoras afirmam que este deve ser qualificado, e fazem isso pela consideração de algumas abordagens teóricas em particular. Destaco especialmente a contribuição da teoria feminista pós-estruturalista (Calás e Smircich, 1999; Acker, 1990), pois esta toca em dois traços fundamentais da burocracia: a estrutura hierárquica e a especialização em cargos. Embora a hierarquia burocrática tenha sido alvo de muitas críticas, especialmente pela corrente teórica que a define somente como instrumento de dominação (Faria e Meneghetti, 2010), o conceito weberiano de burocracia indica outra dimensão: o ganho decorrente da formalização de relações de dominação em relação ao tipo de dominação tradicional. Em um modelo burocrático, a estrutura hierárquica montada em termos de atribuições distintas, com níveis de responsabilidade e compensação, no qual cada um deve obediência não só a seu superior, mas acima de tudo a um código legal que rege todo o quadro administrativo, é resultado da racionalização de organizações outrora pautadas pela autoridade de um único indivíduo, ou de um grupo seletivo, cuja legitimidade era pautada ou em divindades ou na essência própria da pessoa. A referência a um código de conduta legal, impessoal, que transcende as particularidades dos membros da organização é um passo em direção a diluição de formas de autoridade mais autocráticas e personalizadas, que, em tese, são mais suscetíveis a abusos de poder.

Entretanto, como bem argumentou Acker (1990) e outras teóricas feministas, sob o véu da “impessoalidade” de uma estrutura hierárquica e sob as reivindicações de “universalidade” acerca dos cargos formais numa organização, subjaz um processo de assimetria de gênero que é reiterado historicamente. Tratando especificamente da noção do “cargo”, essa posição padronizada cuja história está intimamente vinculada a história da burocracia (Ritzer, 1975), Acker argumenta que organizações são “generificadas”³, ou seja, não são neutras em termos de gênero. Classe e gênero são mutuamente constituídos no bojo

3 Essa é uma tradução livre do termo “gendered”, usado no original pela autora.

das organizações (Acker, 1990, pg. 145). Dizer que organizações são, desde sempre, marcadas pelas estruturas sociais de gênero é dizer que “vantagem e desvantagem, exploração e controle, ação e emoção, significado e identidade, são padronizados através e em termos de uma distinção entre macho e fêmea, masculino e feminino.” (Acker, 1990, p. 146). Por exemplo, um processo por meio do qual a “generificação” (*gendering*) das organizações ocorre é a divisão da organização em termos de linhas de gênero: certas funções são quase que exclusivamente femininas, enquanto outras são masculinas, certos comportamentos são permitidos para homens e não para mulheres, entre outros. Tais divisões são claramente marcadas de forma que homens se concentram nas posições de maior poder (Calás e Smircich, 1999; Acker, 1990). Além disso, a própria imagem de um líder bem-sucedido está intimamente vinculada a qualidades historicamente vinculadas à masculinidade (Moss Kanter *apud* Acker, 1990).

Devido ao fato de que o gênero está implicado na própria constituição das estruturas sociais, das classificações coletivas e dos regimes de distribuição de recursos, é de se esperar que os próprios conceitos que formam a lógica organizacional, bem como os estudos organizacionais, estejam enviesados em termos de divisões de gênero:

“A lógica organizacional parece ser neutra em termos de gênero; teorias gênero-neutras da burocracia e das organizações empregam e expressam essa lógica. Entretanto, subjazendo tanto teorias acadêmicas quanto guias práticos para administradores está uma subestrutura generificada que é reproduzida diariamente em atividades práticas de trabalho e, menos frequentemente, na escrita de teóricos organizacionais.” (Acker, 1990, p. 147)

Decorre disso que a especialização em termos de cargos, o processo de “profissionalização” (Ritzer, 1975) intrínseco a burocracia, também está sujeita a essa lógica. Pautado em critérios ditos universais, o “cargo” é uma unidade básica da organização da hierarquia de trabalho, envolvendo uma descrição de tarefas, competências e responsabilidades que está em relação à outras numa hierarquia (Acker, 1990, p. 148). Entretanto, a separação entre “cargo” e o funcionário que o ocupa é uma realidade histórica que faz parte do longo processo de racionalização descrito por Weber. Como tal, essa separação está sujeita às diversas matrizes sociais que foram postas em movimento no processo de racionalização, dentre eles, a matriz de gênero. Quando Weber escreve no século XIX e no início do XX, tal questão de gênero não estava posta nesses termos, permanecendo ainda inquestionado o pressuposto de uma “universalidade” do “indivíduo moderno”. A

abordagem pós-moderna, nesse caso em particular a abordagem feminista pós-estruturalista que com ela dialoga, coloca em pauta justamente a construção discursiva dessa universalidade, elucidando as bases de gênero e raça que ela presume e oculta (Calás e Smircich, 1999; Clegg, 2003).

Em suma, um entendimento da burocracia na contemporaneidade deve passar por uma consideração rigorosa dos pressupostos de gênero, classe e raça que atravessam lógicas organizacionais aparentemente universais e impessoais. A impessoalidade da hierarquia, embora deva ser levada em consideração na medida em que serve de orientação de sentido para os autores - esse é conceito de ordem legítima de Weber - não deve ser tomada como fenômeno indiscutível. Justamente por ser instanciada em contextos de ação concreto, nos quais os atores tem corpos, gênero, classe, raça e sexualidade, a burocracia deve estar sempre sujeita às considerações que ressaltem sua historicidade, ou seja, seu aspecto histórico localizado em estruturas sociais. Isso é particularmente relevante para a dimensão hierárquica e para o aspecto especializado das profissões típicos do modelo burocrático.

A ambivalência da burocracia

O diagnóstico acerca do fim da burocracia parece ter sido popular, porém, carece de verificações empíricas que o sustentem (Adler, 2012, p. 244; Dellagnelo e Machado-da-Silva, 2000). Se parte desse diagnóstico pode ser devido a uma crise de legitimidade da burocracia em face de críticas emergentes a partir da década de 1980, também é patente a contribuição de novos modelos de organização, especificamente por mercados ou por redes, para o anúncio do fim do modelo burocrático. Entretanto, seguindo aqui o argumento de Adler (1996, 2012), acredito ser mais proveitoso entender a adaptabilidade da burocracia no mundo de hoje. De maneira geral, a crítica ao modelo burocrático enfatizou sua rigidez, afirmando que esta seria razão de seu declínio num mundo cada vez mais incerto, no qual uma organização deveria lidar com demandas múltiplas, contraditórias e rapidamente cambiantes.

A relação entre a organização e o mundo ao redor é entendida por DiMaggio e Powell (2005) em termos de uma relação sistema-ambiente. Partindo da discussão legada pelo estrutural-funcionalismo, mas diante de um mundo em que a proliferação de formas organizacionais e a homogeneização das mesmas constituía um paradoxo, estudos da contingência dedicaram-se a entender como organizações se adaptam a ambientes incertos.

Nos termos de uma teoria da contingência, a presumida rigidez do modelo burocrático, particularmente quanto a seus procedimentos formalizados e padronizados seria um obstáculo óbvio. Porém, como argumenta Adler (2012) baseado em uma leitura de Marx, a formalização burocrática de tarefas rotineiras facilita a performance em face de contingências ao codificar e teorizar as melhores práticas. Como argumentou Weber (2004), a burocracia emerge como forma de dominação racional-legal diante das pressões quantitativas (número e variedade de tarefas) e qualitativas (escopo e conteúdo das tarefas) decorrentes da modernização urbana, sendo assim, a especialização em cargos e a formalização de procedimentos emergiram historicamente como respostas a pressões ambientais. Entretanto, isso não exclui o potencial de enrijecimento da burocracia, que não escapou o olhar de Weber. Como impedir que uma estrutura de tarefas formalizadas e padronizadas se torne inflexível diante de demandas por flexibilidade que definem o mundo organizacional contemporâneo?

A importância do “desenvolvimento adaptativo” (Blau, 1955) de modelos burocráticos é crucial. Entretanto, como argumentaram os críticos da burocracia e o próprio Weber, a formalização e padronização de tarefas é parte de um mecanismo de controle dos funcionários pelos gerentes, visto que reduz a possibilidade de comportamentos disruptivos no interior da organização. Entretanto, ao mesmo tempo que se justifica enquanto instrumento de dominação, a formalização burocrática também facilita o funcionamento eficaz ao tornar possível a coordenação de múltiplos atores em prol de um objetivo em comum. Adler (2012) destaca três aspectos da formalização burocrática: a criação de um “vocabulário comum” que facilita a comunicação entre funcionários, a explicitação da natureza coletiva do processo de trabalho ao visibilizar a arquitetura organizacional do mesmo, e a objetivação da memória coletiva em esquemas de ação compartilhados (pg. 154). Compartilhamento de linguagem, explicitação e objetivação da natureza coletiva da ação são traços da formalização que parecem dialogar diretamente com uma abordagem construcionista na teoria social (Berger e Luckmann, 1973).

Como argumentaram Berger e Luckmann (1973), a peculiaridade do organismo humano reside precisamente em sua capacidade de aplicar seu equipamento biológico em uma variedade de atividades constantemente variável. A adaptabilidade é a constante da relação entre o humano e o ambiente. Entretanto, tal adaptabilidade não está sujeita a uma variabilidade infinita, visto que a ação social tende a “habituação”, insight que os autores

tiram do conceito de “rotinização” weberiano. Em sua sociologia histórica, Weber identificou uma tendência ao enrijecimento das formas sociais em decorrência da rotinização de práticas repetidas, tendência essa que, quando aplicada ao fenômeno da burocracia, resultaria no conhecido prognóstico da “gaiola de ferro”. É pela repetição que os padrões de ação se objetivam, ou seja, separam-se da experiência prática imediata e começam a aparecer como modelos abstratos que se impõe ao indivíduo. Assim, “a burocracia e outras instituições, especialmente a família, são consideradas como rotinas da vida cotidiana de trabalho...” (Gerth e Wright Mills, 1982, pg. 70), gozando de status relativamente independente das reflexões situadas dos indivíduos. Entretanto, tais instituições tendem ao desequilíbrio, visto que estão sujeitas as mais diversas pressões do meio social. É nesse ponto que a contribuição do construcionismo social pode auxiliar na reconsideração do aspecto formalizado e padronizado das atividades no modelo burocrático.

Se partirmos do pressuposto que as ações habituais institucionalizadas são, desde o início, produtos da ação humana em sociedade, não há nada que impeça o estabelecimento de mecanismos de *feedback* que possam conferir flexibilidade à estas rotinas. Embora a abordagem construcionista tenha sido criticada pela sua tendência a desconsiderar a rigidez dos fenômenos sociais (Castañon, 2004), é justamente tal tendência que pode auxiliar no entendimento da ambivalência da burocracia. A “ambivalência sociológica” da burocracia é definida por Adler (2012) como resultado de seu lugar tanto no processo de valorização do capital quanto no processo de trabalho. No processo de valorização do capital, mediante o qual as empresas expropriam o trabalho dos trabalhadores para aumentar lucros, a burocracia é um instrumento coercitivo, rígido e insatisfatório. No processo de trabalho, responsável pela gradual socialização do trabalho através do refinamento progressivo das ferramentas usadas pelos trabalhadores, a burocracia é uma forma de coordenação e de objetivação da força de trabalho. Chamo de objetivação esse processo pelo qual a força de trabalho localizada no corpo do trabalhador é transformada em objeto externo a ele. Na abordagem construcionista, a objetivação é parte de um processo contínuo que envolve também a internalização e a institucionalização.

Sendo assim, rigidez e flexibilidade são dois lados da mesma moeda: a formalização de rotinas práticas no modelo burocrático nada mais é do que um resultado do processo social de objetivação (Berger e Luckmann, 1973) pelo qual a força de trabalho é progressivamente

cristalizada em padrões de ação. Dois fatores são cruciais para auferir a validade desses padrões: sua capacidade de corresponder às demandas do ambiente e sua legitimidade aos olhos dos trabalhadores (Adler, 2012). Para que a flexibilidade seja mantida, o “desenvolvimento adaptativo” (Blau, 1955) da burocracia deve ser carregado pela abertura constante da organização no recebimento de *feedbacks* positivos e negativos dos trabalhadores (Adler, 2012, p. 254).

Junto a abordagem construcionista, vale a pena também indicar algumas proposições da abordagem estruturacionista (Machado-da-Silva et al, 2006) que podem contribuir para a noção da ambivalência da estrutura burocrática. A ambivalência pode ser entendida em termos dos efeitos da objetivação de rotinas práticas, ou seja, em termos da formalização burocrática de padrões de ação que, uma vez estabelecidos, passam a ser experimentados como coerções sobre os indivíduos. Porém, tal abordagem parece deixar a desejar no entendimento da burocracia como instrumento de dominação, uma vez que parece diluir a solidez do modelo burocrático ao defini-lo somente como objetivação da força de trabalho dispendida em padrões repetidos. Para recuperar algo do teor coercitivo da burocracia, é possível referir-se a ela como uma “estrutura”, ou seja, como um padrão de relações fixo que não se resume às ações de seus elementos individuais.

Enquanto estrutura, a burocracia apresenta os traços clássicos da “gaiola de ferro” weberiana, sendo experienciada pelos indivíduos como uma prisão na qual não são capazes de exercer livremente sua criatividade. O conceito de estrutura ao qual me refiro é aquele mobilizado pela literatura que trabalha com “campos organizacionais”. Partindo principalmente das obras de Giddens e de Bourdieu, a teoria dos campos organizacionais procura entender como emergem padrões a partir das relações entre organizações, porém, também é possível aplicar tal abordagem a relações intra-organizacionais, em particular, a modelos de organização como o burocrático. Trata-se de tentar entender como a burocracia pode ou não adquirir certo “efeito de estrutura”, ou seja, como pode ser experimentada enquanto estrutura em situações particulares, mas não o tempo todo. Se o construcionismo nos lembra que as organizações não são nada senão emanações das práticas reiteradas de indivíduos humanos em conjunto, o estruturacionismo dos campos organizacionais enfatiza o efeito constitutivo que tais organizações, com seus modelos e esquemas de coordenação de ação, podem vir a exercer sobre os seus membros. Na verdade, a abordagem construcionista e

estruturacionista são complementares, visto que tanto Giddens quanto Bourdieu partem do princípio que as estruturas sociais estruturam a percepção e, em consequência, a ação dos indivíduos no meio social. Tal pressuposto também é compartilhado, em certa medida, pela teoria feminista pós-estruturalista, visto que essa postula que as estruturas sociais relativas ao gênero são reproduzidas no interior das organizações através de conceitos e ferramentas analíticas supostamente universais e impessoais, mas, na verdade, eivadas de assimetrias de poder. Uma estrutura social, na perspectiva de Giddens (1979) é um conjunto de regras (normas e códigos) e recursos (materiais e simbólicos) que estão disponíveis para os indivíduos numa dada situação social. Nota-se o possível paralelo entre a estrutura social e o conceito de “estoques de conhecimento” de Berger e Luckmann (1973), com a diferença de uma entonação mais materialista na obra de Giddens.

De maneira geral, tomar o estruturacionismo e o construcionismo como referências permitem entender a burocracia como fenômeno cuja “ambivalência sociológica” se refere tão somente a própria ambivalência constitutiva da ação social. Tal ação, como conceituada por Weber, geralmente orienta-se para uma ordem legítima:

“5. Toda ação, especialmente a ação social e, por sua vez, particularmente a relação social, podem ser orientadas, pelo lado dos participantes, pela *representação* da existência de uma *ordem legítima*. A probabilidade de que isto ocorra de fato chamamos ‘vigência’ da ordem em questão.” (Weber, 1991, pg. 19)

Existe a possibilidade de qualquer ação social seja orientada por uma ordem legítima. Como trata-se do fenômeno da organização, ou seja, de um contexto recursivamente ordenados por práticas regulares de acordo com certos padrões e tendo em vista um ou mais objetivos, é seguro afirmar que toda ação visa alguma ordem legítima. A ênfase na “representação”, dada pelo próprio autor, remete a sua conceituação acerca das “formações sociais” como Estado, a corporação militar, ou a família: é preciso trata-las como “*representações* de algo que em parte existe e em parte pretende vigência...” (Weber, 1991, p. 9). A burocracia, assim como tais formações sociais, em parte existe, visto que é experimentada em seus efeitos coercitivos, tem lastro material (documentos, escritórios, formulários, contratos, regulamentos), e em parte pretende vigência, ou seja, tem a probabilidade de orientar a ação dos indivíduos por ser legítima. Tal dualidade entre o probabilístico e o factual se combina com a dualidade enquanto resultado da objetivação das

práticas e como prática sempre novamente refeita, ou enquanto estrutura constritiva e estrutura permissiva, no sentido estruturacionista.

Conclusão

A burocracia é parte constitutiva dos estudos organizacionais. Além de desempenhar papel na teoria de um dos clássicos da disciplina, continua a ser referência incontornável para qualquer um que procure estudar o fenômeno das organizações no mundo contemporâneo. Para entendê-la, suas dimensões, suas ambivalências e sua validade para a teoria da administração contemporânea, é necessário levar a sério seu caráter histórico e ambivalente. Ao longo do artigo, tomei como traços fundamentais da burocracia a sua estrutura hierárquica, a presença de cargos especializados e a formalização e padronização de procedimentos. Entretanto, estas não são as únicas características do modelo burocrático.

Argumentei que a abordagem feminista pós-estruturalista, o construcionismo social e o estruturacionismo podem servir para empreender uma reflexão crítica do conceito de burocracia. A primeira o faz ao permitir uma reconsideração de elementos supostamente “neutros” e “impessoais” no modelo burocrático, como os cargos e as estruturas hierárquicas. É cada vez mais claro a partir da virada pós-moderna nos estudos organizacionais, especialmente em suas variações críticas, que não é possível entender as organizações em termos meramente formais ou num vácuo social (Calás e Smircich, 1999). O construcionismo social permite desestabilizar noções muito rígidas e unilateralmente críticas da dimensão da formalização e da padronização de procedimentos em modelos burocráticos, ao recuperar a fonte eminentemente prática e fluida da vida social. Procedimentos formais e padronizados podem ser lidos como instanciamos concretas de um processo sempre em fluxo em que práticas são coordenadas pelos indivíduos em conjunto. Por outro lado, o estruturacionismo soma a essa visão o efeito estrutural que tais objetivações podem adquirir, recuperando a colocação weberiana de que formações sociais em parte existem enquanto realidades concretas e em parte pretendem vigência na medida em que orientam as ações dos indivíduos.

Por fim, conclui-se que a burocracia é um conceito ainda relevante para os estudos organizacionais e pode ser objeto de reflexão crítica se empregado em diálogo com abordagens teóricas contemporâneas.

Referências

- ACKER, Joan. "Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations." *Gender & Society*, v. 4, n. 2, p. 139-158, 1990.
- ADLER, Paul S.; BORYS, Bryan. "Two types of bureaucracy: Enabling and coercive." *Administrative Science Quarterly*, p. 61-89, 1996.
- _____. "Perspective—the sociological ambivalence of bureaucracy: from Weber via Gouldner to Marx." *Organization Science*, v. 23, n. 1, p. 244-266, 2012.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 1973.
- BLAU, Peter M. **The Dynamics of Bureaucracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1955.
- CALAS, Marta B.; SMIRCICH, Linda. "Past postmodernism? Reflections and tentative directions". *Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, p. 649-672, 1999.
- CLEGG, Stewart. "Managing organization futures in a changing world of power/knowledge." In: *The Oxford handbook of organization theory*. 2003.
- COHN, Gabriel. **Crítica e resignação: fundamentos da sociologia de Max Weber**. São Paulo: TA Queiroz, 1979
- COOPER, Robert et al. "Modernismo, pós-modernismo e análise organizacional: uma introdução." *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 46, n. 1, 2006.
- DE FARIA, José Henrique; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. "Burocracia como organização, poder e controle." *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 5, p. 424-439, 2011.
- DELLAGNELO, Eloise Livramento; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. "Novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações?" *Organizações & Sociedade*, v. 7, n. 19, p. 19-33, 2000.
- DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. "A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais." *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.
- DUMONT, Louis. **Individualismo: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- GIDDENS, Anthony. "Agency, structure." In: *Central problems in social theory*. Palgrave, London, 1979. p. 49-95.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; GUARIDO FILHO, Edson R.; ROSSONI, Luciano. "Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação." *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10, n. spe, p. 159-196, 2018.
- MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. "Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal." *Organizações & Sociedade*, v. 13, n. 37, p. 143-160, 2006.

- OLSEN, Johan P. "Maybe it is time to rediscover bureaucracy." *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2006.
- RITZER, George. "Professionalization, bureaucratization and rationalization: The views of Max Weber." *Social Forces*, v. 53, n. 4, p. 627-634, 1975.
- SEIDMAN, Steven. **Contested knowledge: Social theory today**. John Wiley & Sons, 2016.
- UDY JR, Stanley H. "'Bureaucracy' and 'Rationality' in Weber's Organization Theory: An Empirical Study." *American Sociological Review*, p. 791-795, 1959.
- WAGNER, Peter. **A sociology of modernity: Liberty and discipline**. Routledge, 2002.
- WEBER, Max; GERTH, Hans Heinrich; MILLS, Charles Wright. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Editora LTC. 1982.
- _____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociedade compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 1991.
- _____. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Martin Claret, 2001.
- _____. **Economia e sociedade, vol. II**. Brasília: Editora UnB, 2004.
- _____. **Ética econômica das religiões mundiais: ensaios comparados de sociologia da religião**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.