

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

KATIANO MIGUEL CRUZ

**DA SOCIOLOGIA POLÍTICA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
PODER, DOMINAÇÃO E BUROCRACIA**

**CURITIBA
2015**

KATIANO MIGUEL CRUZ

**DA SOCIOLOGIA POLÍTICA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
PODER, DOMINAÇÃO E BUROCRACIA**

Monografia apresentada ao Curso de
Especialização em Sociologia Política,
da Universidade Federal do Paraná,
como requisito parcial para obtenção do
título de especialista

Orientador: Prof. Dr. Renato Monseff
Perissinotto

**CURITIBA
2015**

KATIANO MIGUEL CRUZ

**DA SOCIOLOGIA POLÍTICA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
PODER, DOMINAÇÃO E BUROCRACIA**

Monografia aprovada pela Banca Examinadora para a obtenção do Título de Especialista em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná.

Curitiba, 14 de dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

AGRADECIMENTOS

O importante é saber agradecer!

Agradeço a minha família em primeiro lugar, pela paciência com as ausências, por entender a reclusão e toda a bagunça ao meu redor e pelas coisas que deixei para depois enquanto concluía esta etapa. Sempre tive muita ajuda.

Agradeço a Universidade Federal do Paraná, minha segunda casa, pela oportunidade de “especializar-me” com bolsa. Agradeço a todos os professores e professoras, isso vale uma vida. Agradeço a turma de 2014, por me permitirem a representatividade, por mais discreta que esta seja. Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e ao Departamento de Ciência Política e Sociologia por estarem ali, pela energia. Agradeço a ao curso de especialização em Sociologia Política pelo que construiu em mim, agradeço principalmente a Secretária Ana Claudia Grumm pelo apoio prestado, talvez a primeira pessoa que de fato me apontou o curso. Agradeço imensamente ao Professor Doutor Renato Monseff Perissinotto, meu orientador, que talvez nem saiba o quanto me ajudou. Não só de orientações se fazem um trabalho de conclusão de curso, acredito que não dei trabalho.

Agradecido!

“Como poderia eu provar que sou coisa diversa de um simples especialista? Como poderia eu proceder para afirmar, na forma e no fundo, algo jamais dito por pessoa alguma?”

Max Weber, em *A ciência como vocação*

RESUMO

O presente trabalho faz uma ponte em relação aos estudos da burocracia feitos pela administração pública com os conceitos de poder e dominação da sociologia política. O objetivo é apresentar os conceitos de poder, que estão na gênese das relações sociais dentro de uma organização pública, desde as relações de indivíduos até as relações de grupos e estrutura. Partindo desse ponto, é discutido também a conceituação de dominação, uma vez que dominação é o poder sendo exercido no decorrer do tempo, pautando-se nos estudos Weberianos e nos seus três tipos ideais de dominação, enfatizando principalmente no que tange ao corpo administrativo e nas formas de legitimação dessa dominação. Somente após essa discussão conceitual é que são apresentados estudos sobre burocracia propriamente dita, elementos, características, dualidades, disfunções e tendências.

PALAVRAS-CHAVE: Poder. Dominação. Burocracia.

ABSTRACT

This paper establishes connections between bureaucracy studies emerging from theories of public administration and the concepts of power and domination implemented within political sociology. My goal is to present the concepts of power that are at the root of social relations inside a public organization, from the relations between individuals to those between groups and structures. From this point of departure, I go on to discuss the concept of domination, as power that is exercised over time, according to Weberian studies and their three ideal types of domination. I place particular emphasis on the administrative apparatus and its forms of legitimation. Only after such conceptual discussion do I move on to studies of bureaucracy per se: elements, features, dualities, dysfunctions and trends.

KEYWORDS: Power. Domination. Bureaucracy

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
2 PODER	11
2.1 Concepção subjetivista do poder	12
2.2 Concepção objetivista do poder	14
2.3 Do poder à dominação	17
3 DOMINAÇÃO	18
3.1 Dominação tradicional	19
3.2 Dominação carismática	20
3.3 Dominação legal	21
3 BUROCRACIA	24
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
BIBLIOGRAFIA	31

1 INTRODUÇÃO

As instituições públicas cumprem um papel fundamental nas sociedades modernas. Há mais de cem anos que a administração pública como campo de estudo vem colaborando no debate sociológico e político sobre temas como governança, democracia, criação e execução de políticas públicas, judicialização, burocratização, dentre outros temas, assim, nas palavras de Denhart (2012, p. 16), “a administração pública foi vista como parte do processo governamental e, portanto, tendo afinidade com outros assuntos da Ciência Política”. Apesar disso, as principais teorias da administração pública¹ tem uma herança muito forte das premissas que regem os negócios privados, priorizando um gerenciamento eficiente e eficaz, uma vez que recursos são escassos, recursos estes tanto financeiros quanto de pessoal. A questão que se coloca é que governos são diferentes de empresas, portanto cidadãos não podem ser reduzidos a consumidores, e devem ser tratados diferentemente. Da mesma maneira, funcionários públicos são regidos por princípios diferentes do mercado, afinal, as atividades dessas instituições públicas são de extrema importância para a organização e o controle em todos os âmbitos e todas as esferas da sociedade e não para benefício da própria instituição. (DENHART, 2012).

Estudos apontam que nas últimas décadas, a quantidade dessa modalidade de organizações cresceu de maneira estupenda (CROZIER, 1981; CROZIER, 1962; PAIVA, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2007). Conseqüentemente, esse aumento culmina também no aprimoramento dos funcionários especializados nas funções técnicas, administrativas e burocráticas, como já preconizava Weber, pois crescem também as especificidades e complexidades de suas tarefas. Assim, o governo termina empregando milhões de pessoas no funcionalismo público, sem contar ainda outros tantos milhões que trabalham em organizações similares, com ou sem fins lucrativos, e que desempenham papel crucial em todo o processo.

Mesmo assim, apesar da crescente especialização, tecnologia e novos procedimentos, grande parte do público atendido pelo funcionalismo público, e até de funcionários, vê a burocracia tão somente como “angústia pessoal” diária, como

¹ Destacam-se entre estas o modelo burocrático de Weber, a abordagem científica da administração, a abordagem estrutural-funcional de suporte a gestão, o modelo racional de administração, Behaviorismo e, por último, o humanismo organizacional (DENHART, 2012).

um labirinto de confusão que caracteriza grande parte dessas organizações, uma rotina insensível, uma arbitrariedade que chega a ser cruel. A partir dessa reflexão, uma das funções do estudioso de administração pública é buscar o porquê desse entendimento do senso comum em relação à burocracia ser tão carregado de uma visão pejorativa e melancólica.

Fácil de pressupor, considerando a quantidade de pessoas envolvidas numa instituição pública, que o seio das organizações é permeado de relações pessoais, relações de hierarquia e de mando, e essas relações muitas vezes são conflituosas, como qualquer outro tipo de relação social. Ainda nesse campo, há as relações entre instituição e instituição, entre instituição e grupos de interesse, enfim, entre cadeias de comando, redes de processos, e aí também o trabalho realizado, por si só, tende a ser conflituofo, e coberto de tensões e supressões. Toda a gama de atores, desde burocratas, políticos, gestores, cidadãos comuns, envolvem-se nesse processo, cada um com seu papel e seus objetivos, suas negociatas e barganhas, imposições, cisões e constrangimentos. Assim, é preciso muito estudo e conhecimentos aplicados para buscar o entendimento de todas essas nuances de fenômenos sociais dentro da administração pública, em se considerando a burocracia como uma forma de dominação e a dominação como uma forma de poder (FARIA e MENEGHETTI, 2011).

Com esse quadro em mente, o intuito deste trabalho consiste em explorar na literatura Sociológica e da Ciência Política possíveis respostas conceituais sobre os fenômenos cotidianos, ou o mais próximo disso, da vida burocrática. Ou, como diria Sartori, “combinar variáveis explicativas sociais e políticas, procurando combinar tanto os *inputs* sugeridos pelo sociólogo quanto com os *inputs* sugeridos pelo cientista político”². Não é possível aprofundar-se em estudos sobre burocracia sem compreender a concepção de dominação burocrática, da superestrutura criada para dominação das sociedades. Da mesma maneira, deve-se entender que na gênese dos conceitos de dominação e de legitimidade da dominação, predominarão as concepções de poder, das lutas pelo poder por parte dos grupos que ambicionam “dominar” determinadas sociedades. Como afirma Bobbio (2014, p. 76-77), “não há

² Sartori defendia que o analista deveria evitar o possível reducionismo sociológico, que parte de variáveis dependentes explicadas somente por fatores sociais, e também o reducionismo politicista, com variáveis dependentes somente das estruturas políticas. Assim, esse híbrido interdisciplinar leva em conta que os sistemas sociais, econômicos e políticos são interdependentes, e os inputs de ambos devem ser considerados.

teoria política que não parta de alguma maneira, direta ou indiretamente, de uma definição de poder e de uma análise do fenômeno de poder”.

Assim, o trabalho foi dividido em três partes principais, sendo então a primeira parte sobre o poder e suas duas principais vertentes na Ciência Política atual, a concepção subjetiva e concepção objetiva; uma segunda parte sobre o conceito de dominação, a partir de Weber e de seus tipos ideais; e, por último, um capítulo sobre burocracia, com seus conceitos, elementos e principais características do trabalho burocrático propriamente dito, sob a ótica das teorias da administração pública.

2 O PODER

Em nossa sociedade atual, sempre ouvimos falar sobre poder, seja do poder do Estado, do poder que determinados grupos detêm sobre a economia, ou sobre a política, do poder de polícia, e em tantas outras expressões comuns em meio a esse bombardeio de informações que recebemos. Essa simples palavra, Poder, é um dos principais temas de estudo da Ciência Política. Porém, para tratarmos sobre o poder dentro desse campo, é preciso primeiro levar em conta a multiplicidade de definições e de correntes teóricas sobre tal conceito. Enquanto algumas dessas definições parecem ser complementares, outras são completamente opostas. Nesse sentido, faz-se necessária muita clareza sobre o que realmente está se pretendendo falar, ou melhor, sobre qual base teórica está inserida a sua argumentação sobre o fenômeno de poder.

Para início, e de maneira quase hegemônica, as relações de poder podem ser entendidas como relações hierárquicas, baseadas no predomínio de alguns e no conflito (PERISSINOTTO, 2008). Uma das definições clássicas de poder foi formulada por Hobbes, em sua principal obra, o *Leviatã*, na qual ele aponta que “o Poder de um homem [...] consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro” (BOBBIO, 2014, p. 77). Hobbes via o poder como um recurso, com o qual os indivíduos aumentam suas chances de realizar seus interesses, ou obter benefícios, acumularem bens e valores, bem como preservar a vida. Os meios ou atributos utilizados para obter poder, através desta definição, podem ser naturais ou instrumentais, como força física e inteligência (exemplos de poderes naturais), ou riqueza e prestígio (exemplos de poderes instrumentais), dentre tantos outros. Quanto maior o recurso maior a probabilidade de atingir o fim desejado. Os autores pós-hobbesianos, além de adotar este conceito, discorreram sobre o seu caráter agonístico e conflituoso, uma vez que poder é imposição de vontade por parte de uns e submissão a esta vontade por parte de outros (LEBRUN, 1981).

Esse tipo de compreensão abarca toda a miríade de relações sociais em que se destacam os conflitos de interesses, como os embates entre indivíduos ou grupos, no sentido de prevalecer vontades ou decisões. Na Ciência Política, encontramos dois grandes campos conceituais que apresentam o conceito de poder com base no conflito, sendo que o primeiro grupo entende poder como uma relação

entre atores conscientes de suas preferências, a qual chamamos de concepção subjetivista do poder, e um segundo grupo que entende que a relação de poder pode ser construída mesmo à revelia da consciência dos agentes envolvidos, problematizando e duvidando dos consensos, sendo esta a concepção objetivista de poder (PERISSINOTTO, 2008). Para facilitar a compreensão dessas visões teóricas, apresentaremos cada uma delas na seqüência, por tópicos.

2.1 Concepção Subjetivista do poder

A concepção subjetivista de poder é aquela que encontra na interação conflituosa entre indivíduos, seja ela explícita ou implícita, a prova real do poder sendo exercido. Uma vez considerado que esses indivíduos têm plena consciência de suas preferências, onde não existe conflito não existe relação de poder. Nessa linha de pensamento, talvez a definição de poder mais conhecida e mais utilizada é da Max Weber, que dedicou grande parte de sua obra para o estudo de poder e dominação do Estado Capitalista. Weber define o poder como “toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 2012, pg.33). A própria definição já aponta, poder é uma relação, ou seja, é estritamente necessária a interação entre indivíduos ou grupos, com interesses antagônicos, para que seja caracterizado a relação de poder.

Esse caráter relacional e conflitante também pode ser encontrado na definição sintética que Dahl aplica à influência e ao poder, em sua obra *Moderna Análise Política*, quando aponta que “A” influencia “B” na medida em que consegue que B faça algo que de outra forma não faria. Em outras palavras, “é uma relação entre agentes em que um agente induz outros agentes a agirem por uma forma que de outra maneira não agiriam”, ou ainda, “a continuar fazendo algo que deixaria de fazer se não fosse pela indução” (DAHL, 1956, p. 72). Dahl enfatiza que a imposição da vontade é feita com base nos recursos disponíveis aos agentes, como sanções, privações, ou até mesmo violência. É possível também impor e coagir através de recompensas e promoções, o que Lukes chamaria de “sanção positiva”. Nesse sentido, Weber e Dahl concordam que o Estado é uma fonte peculiarmente importante de poder e de luta pelo poder, pois é ele que, como instituição, detém o monopólio da coerção física legítima, além de proporcionar amplos recursos para

criar benefícios ou recompensas (DAHL, 1989). Lindblom corrobora essa visão, em seu estudo sobre o funcionamento do jogo do poder nos processos de decisão política. Ao analisar o controle exercido por quem detém o poder sobre os demais, ele indica que “a observação de que muitos métodos funcionam mediante [a promessa de] prêmios e [ameaça de] penalidades nos ajuda a elucidar os métodos de controle” (LINDBLUM, 1981, p. 43).

Contudo, a questão extrapola o mundo conceitual em direção ao mundo real, e a grande preocupação de Dahl era como auferir esse poder, definindo estratégias metodológicas de como mensurar quem detinha mais poder. Um grande debate decorreu da sua crítica a C. Wright Mills e a Hunter, autores que apresentaram estudos no qual alegavam ter documentado a existência de uma elite dominante nos Estados Unidos. Segundo Dahl, os métodos utilizados por aqueles não haviam sido rigorosos o suficiente. Apenas sustentação de poder e posições-chaves, os principais argumentos de Mills e Hunter, não eram para Dahl, o suficiente para corroborar a teoria da elite, era preciso pôr em enfoque a decisão real, a decisão que prevalecia ao final, e ainda, a relação dos interesses dessa hipotética elite com essa decisão real para comprovar. Dahl apresenta algo diferente em sua obra *Who Governs?*, um estudo empírico que comprova que o poder é muito mais oligárquico, pluralista e fragmentado (HAM e HILL, 1993). Para Dahl, o poder é extremamente dependente da área de atuação do agente. Uma pessoa pode ter uma influência enorme em determinada área (políticas de agricultura ou políticas de educação, por exemplo), e nenhuma em outra. Assim, é estritamente necessário indicar “poder em relação a que”. Uma determinada pessoa pode ter também muito mais recursos do que outra (dinheiro, por exemplo) e mesmo assim ser menos influente que aquela em uma área específica, ou seja, apesar de ter um maior “poder potencial”, o poder real é menor dada a habilidade ou característica do outro agente. Essas nuances de poder apresentadas por Dahl, demonstram a enorme dificuldade em instrumentalizar os conceitos de poder, aplicando as premissas empiricamente.

O debate continuou com Bachrach e Baratz, teóricos da não-decisão. Segundo estes, o poder também é exercido quando “A” devota suas energias a criar ou reforçar determinados valores, sejam sociais ou políticos, que restrinjam o alcance do processo político como um todo, em outras palavras, também há poder quando determinado assunto fica de fora da agenda política devido à força de grupos de interesse. A definição da não-decisão, segundo Bachrach e Baratz, é “a

prática de limitar o alcance real da tomada de decisões a questões seguras através da manipulação das instituições e procedimentos políticos e dos valores e mitos predominantes na comunidade” (HAM e HILL, 1993, p. 95).

Assim, o fato de aparentemente não haver disputa sobre determinada situação, portanto de não haver relações de poder, pode na verdade ter sido precedido sim de um embate, no qual o interesse em manter o *status quo* pelo agente mais poderoso prevalece. Em relação à não-decisão, Clemente (2011) recorda do estudo empírico de Mathew Crenson, muito significativo para os estudos do poder, sob esta ótica. A obra de Crenson fala sobre as políticas contra poluição na cidade de Gary, onde ficava sediada a US Steel, uma das maiores companhias siderúrgicas dos EUA. Apesar das cidades vizinhas já legislarem sobre poluição desde 1949, em Gary isso só veio a acontecer em 1962. Enquanto nas outras cidades haviam várias pequenas empresas siderúrgicas, em Gary havia o monopólio da US Steel, que com seu porte e influência, impediu tacitamente o debate público sobre a poluição, e fez isso sem necessariamente entrar na arena política, apenas utilizando-se de sua reputação e poder econômico³.

Mesmo assim, Bachrach e Baratz foram muito criticados pelos pluralistas, que diziam que a não-decisão era “impesquisável” e, nesse sentido, foram forçados a retroceder, assumindo posições que antes refutavam nos pluralistas. E assim, a discussão sobre poder na Ciência Política foi tendendo a entrar em campos muito mais sutis do que os conflitos observáveis entre preferências antagônicas, no qual os interesses dos indivíduos são conhecidos de antemão, atingindo assim novos patamares, e criando a cisão enunciada no início do capítulo.

2.2 Concepção Objetivista do poder

Talvez Bachrach e Baratz tenham sido os primeiros a duvidar dos consensos e procurar por formas metodológicas de compreender o poder um pouco além das relações de conflito observáveis. É dessa premissa que parte a concepção objetivista do poder, da idéia de que “um dado consenso pode ser resultado de

³ “a inação da US Steel foi suficiente para afetar decisivamente os rumos da cidade de Gary... sua conclusão [de Crenson] foi a de que onde as indústrias gozavam de reputação de Poder, e onde as indústrias permaneceram silenciosas sobre o ar poluído as chances de discussão tenderam a ser diminuídas. Dito de outra forma, onde o desenvolvimento comercial e industrial é tema central, o tema da poluição tende a ser ignorado. Esse fato mostra a que a proeminência de uma discussão é correlata à subordinação de outra, contra a visão pluralista de que discussões políticas levantam e submergem de maneira independente. (CLEMENTE, 2011, p. 7)

relações de poder, isto é, de interações que levam os dominados a desejarem coisas que de outro modo não desejariam” (LUKES apud PERISSINOTTO, 2008, p.37). Se Bachrach e Baratz propuseram uma segunda face do poder, Lukes avança mais um passo no debate, apresentando uma terceira dimensão. Nessa classificação, seriam então os conflitos observáveis a primeira dimensão do poder (e mais simplista), os conflitos encobertos seriam a segunda dimensão (a não-decisão) e os conflitos latentes, aqueles que são exercidos para moldar as preferências das pessoas, o que ele chamou de terceira dimensão (HAM e HILL, 1993).

Segundo os teóricos objetivistas, a lógica procurada ao relacionar poder e interesses apresenta algumas dificuldades de análise, pois nem sempre o que os indivíduos anunciam como interesse é comprovado pela observação de sua ação (ou inação) política. Além disso, em alguns regimes totalitários há um controle tão expressivo da elite dominante que não há discordância aberta, e sim um falso consenso. Dahl já anunciava em seu *Who Governs?* que “os líderes não apenas reagem às preferências de grupos, mas também as modelam” (DAHL, 1989). Semelhante a Lukes que diz “que a forma mais efetiva e insidiosa do uso de poder é impedir (...) que o conflito surja” (HAM e HILL, 1993, p. 103).

Uma das dificuldades também é apontada por Polsby, quando diz que mesmo que demonstremos que um dado *status quo* beneficie algumas pessoas desproporcionalmente, essa demonstração não consegue provar por si só que estes beneficiários tenham criado o *status quo*, ou que ajam de forma significativa para mantê-lo, ou ainda que possam, no futuro, vir a agir efetivamente para impedir que ele mude (HAM e HILL, 1993). É fácil constatar que alguns grupos são realmente mais beneficiados mais que outros, assim é o mundo real, apesar disso, esse beneficiário das circunstâncias e do resultado política pode não necessariamente ter o poder de influência sobre a decisão.

É claramente perceptível a enorme dificuldade em analisar empiricamente o poder sob a ótica da concepção objetivista, dada a “invisibilidade” da ação do poder. Nesse sentido, Lukes propõe procurar por evidências indiretas dessa imposição dos dominantes e submissão dos dominados. Uma evidência seria analisar as alterações em tempos anormais, ou seja, em momentos que o aparato de poder está em crise e enfraquecido, os grupos supostamente dominados começam a se comportar de maneira diferente da qual se comportavam nos tempos normais. Ou ainda, o surgimento de uma nova possibilidade de mobilidade social que é prontamente

aceita pelo grupo dominado, evidenciaria, não conclusivamente, que antes havia uma relação de poder (PERISSINOTO, 2008).

Outra possibilidade de averiguação das relações sutis de poder é proposta por Bourdieu e por Foucault, que seria lançar mão da história (PERISSINOTO, 2008). Assim, diferente da proposta de Lukes, na qual seria necessário esperar um momento futuro (os tempos anormais, ou o surgimento de novas oportunidades), para comprovar a relação de poder, Bourdieu e Foucault olham para o passado para explicar o presente. Assim, essas relações de conflito e poder que ocorreram e vêm ocorrendo desde há muito tempo, explicariam a aparente apatia dos dominados no presente, ou em outras palavras, a cristalização das posições vencedoras⁴.

Bourdieu defende a existência de um poder simbólico, que pode ser entendido através do monopólio por parte dos dominantes do capital simbólico valorado em determinado campo. A distribuição desigual do capital simbólico geraria essa cisão entre dominantes e dominados no decorrer do tempo, e que o consenso resultante dessa relação é meramente ilusório (CAPELLE, MELO e BRITO, 2005). A partir desse poder sutil, os indivíduos se adequam ao *habitus* que sua posição social lhe confere, inclusive os dominantes. Segundo Bourdieu “esse poder invisível só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 2001, p.7/8).

Já Foucault diz que “o poder não é um objeto natural, uma coisa; é uma prática social e, como tal, constituída historicamente” (FOUCAULT, 1979, p.10). Esse autor buscou analisar o poder, ao longo de sua obra, partindo dos pontos periféricos, como família, polícia, escola, sanatório, presídio, em direção ao centro, o Estado. O que Foucault fez foi inverter uma direção usualmente estabelecida, passando então para uma direção ascendente e não descendente, dando “mostras das operações de poder que investem os corpos dos indivíduos, seus gestos, atitudes, comportamentos, hábitos e discursos” (SOUZA, 2011, p.107). Assim, os indivíduos e grupos são constrangidos constantemente e cotidianamente por esse poder, sendo que este reside, na verdade, em eficientes processos de socialização, geradores de “almas disciplinadas”. (PERISSINOTTO, 2008).

⁴ Considerando que a história é perpassada por lutas, por conflitos, por visões de mundo antagônicas, resultando na derrota sistemática de determinados grupos e vitória constante de outros, poderíamos chamar a apatia dos dominados diante das desigualdades vividas de “ilusão do consenso”. Assim, as relações sociais do presente nada mais são do que a institucionalização das lutas do passado (PERISSINOTTO, 2007).

Essas perspectivas estruturais do poder, em Bourdieu e em Foucault, apresentadas aqui de maneira extremamente sintéticas, servem para constatar a abrangência com a qual pode ser feita a análise do poder. A estrutura da sociedade molda as preferências das pessoas, muito antes do embate, do conflito pela imposição de vontade, propriamente dito. Percebe-se que as duas concepções não são necessariamente antitéticas, o que poderíamos dizer é que os objetivistas vão para além do que os subjetivistas entendem como fenômeno do poder. Até concordam num primeiro momento com os subjetivistas, assumindo que há sim relações de poder nas formas explícitas de imposição de vontade, nos embates pontuais e conflituosos, porém não se resume a isso, pelo contrário, a dimensão mais importante do poder, aquela que deve ser analisada e compreendida, não é claramente visível aos olhos do analista.

2.3 Do poder à dominação

Como podemos constatar na obra dos autores apresentados, existem inúmeras denominações, perspectivas e abordagens para o conceito de poder, tanto epistemologicamente quanto metodologicamente falando. Se fossemos além e incluíssemos no debate aqui apresentado os conceitos periféricos ao poder (tais como influência, autoridade, luta, prestígio, por exemplo)⁵, dentro das teorias de cada autor ou corrente, encontraríamos ainda muitas interpretações diferentes utilizando os mesmos termos ou, em outras palavras, “muita confusão conceitual desnecessária, com diversos autores dando o mesmo nome para relações sociais bem distintas” (PERISSINOTTO, 2008, p.47). A saída proposta por Perissinotto, é um retorno ao conceito de dominação de Weber, levando em consideração que uma das principais dicotomias entre as concepções subjetivista e objetivista é em relação à abrangência do fenômeno do poder, e considerando também que Weber sempre trabalhou estes conceitos em conjunto, “dominação [...] é um caso especial de poder” (WEBER, 1999, pg.187). Seguindo este raciocínio, o próximo capítulo explora este conceito e suas implicações.

⁵ Cabe ressaltar que há ainda, para contrastar àquela tradição que vê o poder sempre intimamente ligado com a percepção do conflito (e porque não da violência), alguns teóricos que se referem ao poder “como um conjunto de interações voltadas para a consecução de interesses coletivos”, tal como Hannah Arendt e Talcott Parsons, por exemplo. Estes apresentam toda uma nova terminologia tanto para o conceito principal de poder, como para os conceitos acessórios, citados no texto. (PERISSINOTTO, 2008).

3 A DOMINAÇÃO

O conceito de dominação para Weber (2012, p.33) é “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas”. Não é simplesmente poder ou influência, pois essa relação ultrapassa o momento pontual do embate de interesses, prolongando-se no decorrer do tempo, sendo necessário que exista a submissão por parte dos dominados, além do interesse destes nessa relação social também. Destaca-se esse interesse, pois, segundo Weber, essa submissão existe tanto por hábito inconsciente quanto por hábito consciente, assim, o interesse na submissão persiste uma vez que percebe-se a existência de um cálculo racional referente a fins, sejam estes morais ou materiais. Com isso, constata-se que a dominação em si está intimamente ligada à economia, à administração e organização para a manutenção de um determinado *status quo*, que beneficie de alguma maneira alguns indivíduos.

Para que seja caracterizada como dominação, é necessária a existência de um quadro de pessoas, também chamado de quadro administrativo, que são aqueles com quem o soberano (ou detentores do poder) pode contar, e que obedecerão e executarão as ordens. O interesse citado anteriormente pode ser racional ou afetivo, material ou ideal, referente a um fim ou referente a valores, mas o crucial para a manutenção do status de dominação é a crença na legitimidade da dominação, que permita que a situação se perpetue no tempo. Para Weber, existem

“[...] três razões internas que justificam a dominação, existindo, conseqüentemente, três fundamentos da *legitimidade*. Antes de tudo, a autoridade do ‘passado eterno’, isto é, dos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito, enraizado nos homens, de respeitá-los. Tal é o ‘poder tradicional’, que o patriarca ou senhor das terras, outrora, exercia. Existe, em segundo lugar, a autoridade que se funda em dons pessoais extraordinários de um indivíduo (carisma) – devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe. Tal é o ‘poder carismático’, exercido pelo profeta ou – no domínio político – pelo dirigente guerreiro eleito, pelo soberano escolhido por meio de plebiscito, pelo grande demagogo ou pelo dirigente de um partido político. Existe, por fim, a autoridade que se impõe em razão da ‘legalidade’, em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma ‘competência’ positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conforme ao estatuto estabelecido. Tal é o poder, como exerce o ‘servidor do Estado’ em nossos dias e como exercem todos os detentores de poder que dele se aproximam nesse aspecto” (WEBER, 2011, p.68)

Dessa maneira, equiparados aos fundamentos da legitimidade, Weber classifica como sendo três os tipos puros, ou tipos ideais, de dominação legítima: a

dominação tradicional, a dominação carismática e a dominação racional-legal. Ele chama de tipos ideais pois essa classificação é meramente metodológica, e utilizada para auxiliar a análise do pesquisador, “não se pode deixar dúvida alguma sobre o fato de que são extremamente raras as associações de dominação pertencentes somente a um ou a outro dos tipos puros até aqui considerados” (WEBER, 2012, p.173). A noção do tipo ideal designa um rol de conceitos que o especialista em ciências humanas constrói unicamente para fins de pesquisa e serve de baliza para que o cientista se localize dentro da complexidade do mundo real. Nos subtópicos a seguir, serão apresentados os três tipos ideais, enfatizando principalmente os conceitos que se referem à organização e ao quadro administrativo.

3.1 Dominação tradicional

A dominação tradicional é aquela que se utiliza da legitimidade encontrada na crença da santidade e da tradição, no que é “existente desde sempre”. Na hierarquia disposta não é tido necessariamente um superior e sim um “Senhor pessoal”, e a esse senhor se atribui a obediência devido a honra da tradição. Nesse tipo de dominação o quadro administrativo não é formado por funcionários e sim por servidores, “companheiros tradicionais” ou súditos. O que rege é a fidelidade pessoal do servidor ao senhor, e não a uma norma, sendo que esse senhor pode manifestar seu livre arbítrio, benevolência ou graça, “e a sua graça alcança todo o território” (WEBER, 2012).

O senhor tradicional pode dominar com ou sem quadro administrativo, porém, os quadros administrativos, quando existentes, podem ser: de pessoas tradicionalmente ligadas ao senhor, tais como, membros do clã, escravos, funcionários domésticos, clientes, colonos, libertados, ou extrapatrimoniais (de fora da família ou do círculo), tal como pessoas de confiança, através de pactos (vassalos) e funcionários livres. Nesses quadros não há uma competência fixa, que siga regras objetivas, nem hierarquia racional ou formação profissional, nem sequer salários. As funções são delegadas e exigidas pelo senhor ou por aqueles designados por este. Os exemplos apontados por Weber de relações de dominação tradicional sem quadro administrativo são: a Gerontocracia, na qual o poder é exercido pelos mais velhos ou anciões; e o Patriarcalismo, no qual o poder exercido por indivíduo determinado e que segue regras de sucessão, também conhecido

como o homem da família. Ainda nesse âmbito, há também a dominação estamental, que é aquela na qual determinados poderes de mando passam a ser apropriados pelo quadro administrativo, como os poderes de mando militares, por exemplo, através de arrendamento, penhora, venda ou privilégio pessoal. Em casos excepcionais, ocorria a divisão estamental, que é a situação na qual as associações de privilegiados criam estatutos políticos ou administrativos, além de medidas de controle.

Usualmente, as formas de controle econômico na dominação tradicional acabavam tendo tanto formas irracionais quanto racionais de criação de taxas e impostos, algumas puramente por arbítrio do senhor e outras, menos comuns, possíveis de calcular. Foi dessa irracionalidade da política fiscal e financeira, da dificuldade em criar estatutos e regras fixas, da ausência típica de um quadro administrativo, devidamente qualificado, da corrupção e da arbitrariedade do senhor ou do quadro administrativo estamental, que a tradição do patriarcalismo e do patrimonialismo perderam força e, aos poucos, viram florescer o capitalismo e o estado moderno no ocidente (WEBER, 2012).

3.2 Dominação carismática

O carisma, segundo Weber (2012), é uma qualidade pessoal considerada extracotidiana. É como uma característica mágica, reconhecida nos profetas, sábios, curandeiros, chefes caçadores ou heróis de guerra, algo quase sobrenatural, ou sobre-humana, ou “enviada por Deus”. É essa característica que aponta o líder, e este deterá o poder e contará com seus adeptos. O reconhecimento do carisma pelos dominados é tido através de provas (ou milagres), e esse reconhecimento é convertido numa entrega crente e pessoal dos indivíduos. Apesar disso, se por muito tempo não se dá uma prova do carisma inicialmente reconhecido da graça, o poder desvanece-se.

A dominação carismática se dá em uma relação comunitária de caráter emocional, e o quadro administrativo não é de funcionários profissionais ou qualificados, nem dependentes domésticos ou familiares, como na dominação tradicional, e sim de discípulos no caso do profeta, do séqüito no caso guerreiro, ou dos homens de confiança no caso do líder aclamado, sendo que essa nomeação de quadro administrativo depende unicamente da inspiração do líder. Assim também

não há hierarquia, nem autoridades ou competências, e também não há regulamento, “aplica-se a toda dominação carismática genuína a frase: *está escrito – mas em verdade vos digo*” (WEBER, 2012, p.160). Assim como as ordens e nomeações, o direito também é ditado pelo líder, seja por revelação divina, inspiração ou vontade concreta. Uma vez reconhecido como dominador sua palavra é poder.

Esse tipo de relação é irracional, e se contrapõe ao extremo à dominação legal-burocrática e à tradicional (patriarcal ou patrimonial), pois estas são cotidianas e rotineiras enquanto a primeira é avessa a regras e revolucionária. Apesar disso, Weber aponta que o carisma passou a ser rotinizado, ultrapassando do efêmero e assumindo um caráter permanente. Nesse sentido, precisou se adequar a determinada tradição ou racionalidade, e somente em seu início pôde ser encontrada em forma pura, típico ideal. Essa rotinização surge pelo interesse, ideal ou material, dos adeptos ou do possível quadro administrativo que surge, na manutenção de uma relação duradoura. Assim, passaram a ser necessárias regras para sucessão do líder carismático, e dentre as soluções possíveis, foi instaurada a idéia de carisma hereditário, como característica de sangue. Não era em todos os lugares que valia a regra do primogênito, mas no ocidente, essa doutrina evitou inúmeros embates.

Outra característica marcante que surgiu nesse tipo de relação de dominação, foi o carisma de cargo, que era a apropriação de poderes de mando, por determinados indivíduos escolhidos do líder. Toda essa instauração de rotinas e de normas foi necessária para se adequar às formas fiscais e dar condições econômicas de manutenção da relação de dominação, mas que também foram cedendo à força da racionalidade e dos regulamentos.

3.3 Dominação legal

A dominação legal (ou racional-legal, ou burocrática) parte do pressuposto que o direito, pactuado ou imposto, deve ser estatuído de maneira racional⁶, de maneira que as pessoas associadas realizem suas ações sociais dentro de uma ordem estabelecida (WEBER, 2012). O direito é um cosmos de regras abstratas, a

⁶ O racional aqui descrito pode ser referente a fins, materiais ou não, ou referente a valores, geralmente morais (WEBER, 2012).

judicatura é a aplicação dessas regras e a administração é o cuidado racional pela ordem da associação. Os princípios que regem a relação de dominação são aqueles aprovados, ou pelo menos os não reprovados, pela associação, assim, o indivíduo na posição superior ordena, e o faz impessoalmente, pois a ordem é oriunda do cargo atribuído a esse indivíduo, e quem obedece, obedece ao direito e não à pessoa.

Dentre as principais características desse tipo ideal de dominação estão: o exercício contínuo de funções oficiais, com suas competências em âmbito limitado; a distribuição e atribuição de poderes e hierarquia; regras técnicas e normas; qualificação profissional; separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração⁷; controle por documentação (escritório, atas e resoluções); e funcionalismo, melhor definido como burocracia. O tipo mais puro de dominação legal é aquele com quadro administrativo burocrático, no qual os funcionários são pessoalmente livres, mas presos às obrigações objetivas de seu cargo, sempre nomeados, qualificados por prova e/ou certificação, remunerados para fazer disso sua profissão única e tendo expectativas de carreira. Segundo Weber, essa é a forma mais racional do exercício de dominação, pois se alcança tecnicamente o máximo de rendimento, com precisão, confiabilidade e disciplina, em todas as áreas.

O desenvolvimento da administração burocrática é considerado como a “célula germinativa do moderno Estado ocidental, sendo inevitável para as necessidades da administração de massas” (WEBER, 2012, p.146). É a dominação em virtude do conhecimento, principalmente do conhecimento profissional, do saber prático advindo da execução das tarefas ou da documentação, fatores estes que fortalecem o poder da dominação. Do ponto de vista social, a dominação burocrática gera o nivelamento entre os agentes, a plutocratização, que é o processo extenso de qualificação dos agentes, e também a impessoalidade, *sine ira et estúdio*, “sem ódio sem paixão”, que dita uma regra formalmente igual para cada qual.

Essa qualificação crescente atribuída aos funcionários burocráticos faz com que grande parte destes passasse a deter mais informações que os próprios chefes de gabinete, quando se trata de hierarquias administrativas, ou entre funcionário e

⁷ Weber chega a fazer uma analogia com o conceito de Marx, em relação à expropriação dos meios de produção do trabalhador. O estado moderno racional se deu a partir dessa expropriação dos meios administrativos, cerceando assim o poder (econômico, financeiro, militar, etc.). “O Estado moderno (...) conseguiu, de maneira integral, “privar” a direção administrativa, os funcionários e trabalhadores burocráticos de qualquer meio de gestão” (WEBER, 2011, pg. 74)

líderes políticos. Tal é a constatação de Weber ao apontar que o funcionário especializado é a mais poderosa personagem em relação aos trabalhos em curso no estado moderno (WEBER, 2011). Nesse contexto, é largamente utilizada a conhecida 'vantagem do pequeno número', que se baseia no princípio de que uma minoria dominante consegue comunicar-se e decidir entre si com rapidez especial, e dar origem a ações sociais racionalmente organizadas para conservação das suas posições de poder. Assim, a luta político partidária não significa apenas uma luta pela consecução de metas ou direcionamento de determinada visão de mundo, mas também a luta para controlar a distribuição de empregos e cargos, considerados como espólios, e valorados como altas posições de poder.

O fenômeno burocrático já está instalado na cultura e em todos os âmbitos da sociedade, uma vitória do racionalismo em detrimento de outras formas de dominação e controle. Sendo assim, uma análise mais profunda sobre a burocracia propriamente dita se faz necessária para entender os problemas que parecem tão presentes no dia a dia das organizações, e porque, apesar de apontada como o método mais racional e eficaz, a burocracia admite e convive com tais problemas.

4 A BUROCRACIA

A burocracia vem sendo estudada por diversas áreas do conhecimento desde o século XIX, e de maneira geral, pode ser entendida como uma ferramenta administrativa, focada na organização e no controle. Nas teorias da administração é considerada como um sistema criado para padronizar relações e processos, inibindo assim as incertezas, estabelecendo os parâmetros de autoridade e hierarquia, normatizando os meios de coerção e consenso, sistematizando a delegação de tarefas e subordinação, tudo isso através de documentos e regulamentos. Já nas ciências sociais e correlatas, a burocracia ultrapassa essa dimensão de organização, tendo inúmeras outras acepções e definições, desde categoria social, como poder político ou como aparato de dominação (FARIA e MENEGHETTI, 2011). Max Weber talvez seja a maior referência para os estudos da burocracia, influenciando positiva ou negativamente todos os outros que discorreram sobre o assunto depois. Porém, apesar da análise organizacional da burocracia weberiana ser ótima para uma perspectiva histórica e social, é passível de perder força numa análise microssocial, ou empiricamente falando no âmbito das relações humanas e corporativas. Como a burocracia “é mais do que um termo pontual ou um fenômeno específico do sistema de capital. É [na verdade] um processo de racionalização peculiar e que se apresenta em todas as épocas históricas”, (FARIA e MENEGHETTI, 2011, p. 437), a vida burocrática precisa ser analisada também por um viés gerencial.

Etimologicamente, o termo burocracia vem da soma da palavra francesa *bureau*, que pode significar tanto escritório ou escrivaninha na qual se realiza o trabalho, com a palavra grega *cratia*, que significa governo, poder. A idéia inicialmente cunhada designava o governo exercido através das ordens advindas das pessoas que ocupavam cargos oficiais (DENHART, 2012). Apesar de sempre estar vinculada a um sentido pejorativo, e ligada a ideias como papéis em excesso e inúteis, lentidão de processos, dentre outros, as premissas weberianas para a burocracia ideal são altamente positivas. Princípios como impessoalidade, especialização técnica, conhecimento, hierarquia e controle, regras e regulamentos, são postas como uma maneira de controle e da supressão dos “critérios puramente políticos”⁸ (PAIVA, 2009). Bresser-Pereira (2007) reforça essa conotação apolítica

8 Parafraçando as palavras de Vargas, quando de sua reforma administrativa na década de 30 (PAIVA 2009).

da burocracia, apontando que o burocrata é o oposto do político, pois a principal forma que a administração burocrática poderia lograr legitimidade seria lutando contra certas formas tradicionais de se administrar órgãos públicos, tais como práticas clientelistas e paternalistas, tão correntes na conduta das pessoas. Porém, equivocadamente, ligou-se a ideia da técnica e da impessoalidade como algo neutro, o que não é realidade, pois sempre há lutas de poder dentro dos corpos burocráticos (PAIVA, 2009).

Segundo Crozier (1981, p. 202), “não existe organização que não tenha problemas de poder, e na qual não surjam conflitos decorrentes da luta por esse poder”. Apesar disso, a tendência de burocratização em todos os âmbitos da sociedade moderna ganhou força enquanto alimentava esse desejo de eliminar a maior parte das relações de poder e de dependência entre os agentes, enaltecendo uma “vontade de administrar as coisas em lugar de governar homens” (p. 153). Esse conflito entre conceito e prática, visto à luz de uma teoria geral das organizações, só é sanado ao colocar-se o problema do poder como um dos problemas centrais da administração. Ainda segundo o autor, a primeira coisa a ser resolvida ao adentrar na discussão sobre burocracia é no que diz respeito à confusão criada entre, de um lado, a tendência geral à burocracia ideal, assinalada por Weber e, de outro lado, a burocracia no sentido vulgar e pejorativo do termo, que evoca a morosidade, a rotina, a ineficácia e a falta de democracia de um "organismo burocrático", o que ele chamou de burocracia disfuncional (CROZIER, 1962).

As teorias disfuncionais da burocracia⁹ são justamente aquelas que destacam as diferenças entre a burocracia ideal e burocracia real, apontando os elementos presentes no cotidiano das organizações que fogem aos princípios elencados por Weber. A burocracia real é perpassada por elementos tradicionais e carismáticos de relações, tais como as já citadas práticas clientelistas e paternalistas, por regras impessoais, centralização de decisões, isolamento de extratos, proteção mútua entre

⁹ Cabe ressaltar também, neste momento, a evolução das teorias da burocracia, que teve sua gênese nos escritos de Weber e sua burocracia ideal. Os autores contemporâneos a ele, e seus sucessores diretos, enfatizaram a dicotomia, já encontrada em Weber, entre a racionalidade como método superior de administração e a face perversa da burocracia, a face de dominação, alienação e subserviência inconsciente. Na sequência, as escolas mecanicistas da administração da década de vinte, heranças de Taylor e Fayol, da Administração científica e Fordismo, viam os indivíduos como ferramentas, porém logo perderam força ante a complexidade das relações humanas (ver escolas interacionista e lewniana). A partir da década de trinta prevaleceram as escolas que enfatizavam justamente as relações humanas e suas disfunções nas organizações administrativas (ver Merton, Selznick e Gouldner), levantadas nas pesquisas empíricas realizadas em organizações públicas e privadas (CROZIER, 1981, cap. 6).

agentes, pressão de grupo, relações paralelas de poder, resistência a mudança, dentre outros, culminando assim numa “personalidade burocrática”¹⁰, ritualística e pouco eficaz (CROZIER, 1981).

Lindblom (1981, p. 61) também corrobora com essa visão, afirmando que

“...os incentivos administrativos para agir como o requerem as políticas são normalmente pouco adequados, o que expõe uma dificuldade clássica da autoridade. Num sistema de autoridade, os comandados obedecem mas só parcialmente, sujeitos a um certo desvio, devido a incentivos pessoais que conflitam com a regrada obediência. Às vezes a causa do desvio é o desejo do administrador de fugir do trabalho pesado; outras vezes, sua inclinação para evitar um ou outro aspecto menos agradável da execução de uma política. Pode ser também a ambição profissional, que o leva a se afastar de uma política pouco popular, ou então favores ou dinheiro recebido para não levar adiante determinada política.”

Além disso, há outro tipo de burocracia, encontrado no dia a dia das organizações, que robotiza os indivíduos e mecaniza os sentimentos, pois “[...] acaba medindo muito mais os processos que os resultados alcançados [...] o que pode levar à inversão de meios e fins. As pessoas passam a se concentrar muito mais nos processos que na contribuição para os fins da organização”. (GUTIERREZ, 2003). Tal como reforça Crozier, valendo-se do conceito de ação social consciente de Weber, quando aponta que os funcionários envolvidos no corpo burocrático, ao priorizar os meios ao invés da finalidade da organização, acabam gerando os problemas que são contratados para combater.

Com tudo isso, o termo “burocracia” passou a designar todas as causas e todos os problemas que impedem um funcionamento adequado, ou eficaz, das organizações, quando na realidade são os elementos que fogem a ela os verdadeiros responsáveis. Algumas características comuns na maioria das organizações, tais como bloqueio e inibição da criatividade dos empregados, ou a demora na tomada de decisões importantes, ou o grande acúmulo de papéis por meio da utilização e duplicação de documentos desnecessários ou inúteis, e tantos outros mais, não são obrigatoriamente demandadas pela burocracia propriamente dita, mas generalizam-se em meio a esse círculo vicioso como se o fossem, reforçando o conceito de personalidade burocrática. Administrativamente falando, “toda organização deve estabelecer para si mesma os objetivos e padrões de desempenho a alcançar e as normas, registros e controles têm como finalidade

¹⁰ Termo também utilizado por Prestes Motta em seu livro *O que é burocracia?*

principal auxiliar no atingimento dessas metas”. (MORAES, MAESTRO FILHO e DIAS, 2003, p. 69). É nessa linha de raciocínio que Crozier (1981) apresenta a comparação entre o que ele chamou de burocracias de perícia e burocracias punitivas, sendo que as primeiras são aquelas altamente permissivas a certas disfunções e que priorizam o cumprimento eficaz das metas, enquanto a segunda prioriza a rigidez dos controles, geralmente caindo nos círculos viciosos em que é necessário, inclusive, controlar os controladores. Em relação à permissividade, Bresser-Pereira (2007) também aponta que, em certos casos, o personalismo pode até melhorar o desempenho burocrático.

Nessas discussões, há uma perceptível oposição entre sociólogos, psicólogos sociais e etnólogos, que prioritariamente enfatizam o estudo dos valores e da moral, da formação do indivíduo e das ações sociais dentro do aparato burocrático, em relação aos homens de ação, gestores e planejadores, que priorizam a eficiência e a eficácia. Pela ótica sociológica, apesar da premissa de isonomia e oportunidades de ingresso iguais para todos os cidadãos, por critérios transparentes e publicizáveis, sabe-se que as oportunidades são desiguais na sociedade. A comprovação disso aparece quando analisa-se o extrato de burocratas de médio e alto escalão, encontrando em sua grande maioria pessoas da classe média e alta. Outro fator importante sob esta ótica, e a constatação de que a vivência pessoal em meio às relações de poder e de conflito no dia a dia tende a gerar uma resistência por parte dos técnicos em relação à hierarquia, uma defesa contra o formalismo, contra a repressão e autoritarismo e contra a face perversa da burocracia (GUTIERREZ, 2003). O que pode ser entendido como uma fuga contra a dominação, associada ainda à busca por segurança, ao conformismo que advém disso, em troca de trabalho assalariado para uma boa parte das pessoas, sendo que fugir disso seria uma irresponsabilidade social (FARIA e MENEGHETTI, 2011).

Apesar de todas estas dicotomias e dualidades, é muito comum a conjugação das características do burocrata e do político no mesmo indivíduo ou grupo. Isso foi posto tanto por Weber, em sua *Vocação Política*, quanto por outros teóricos. Giovanni e Nogueira (2015, p.109) apontam que

“a burocracia é uma evidente estrutura de dominação, que se efetiva mediante conhecimento, informações e normas. O poder dos burocratas, porém, não é somente técnico. Especialmente no âmbito estatal, ele nasce de uma espécie de ‘delegação’ feita por atores políticos estratégicos (governantes, ministros, parlamentares, partidos políticos), que se reverte

invariavelmente de uma concessão de poder e pode, muitas vezes, se traduzir em formas mais ou menos dissimuladas de usurpação de poder”

Ou como diria Olivieri (2011, p. 1407) “a burocracia carrega em seu bojo dois princípios conflitantes: a vocação para a subordinação ao líder político e o germe da ambição do exercício autônomo da autoridade”. O poderio burocrático, na quase totalidade das ocasiões, é o grande detentor do conhecimento e da informação, informação esta muitas vezes secreta. Desde Maquiavel já se enaltece a reserva quanto às atitudes dos homens, portanto, é preciso equilibrar, ou pelo menos contrabalancear esse poder. Novas práticas vêm para suprir essa demanda, sendo que as tecnologias da informação são vista com as principais ferramentas de uma nova fase da gestão pública (SANCHEZ, 2003). Mesmo assim, o que seria esperado quando diante de uma proposta de reforma gerencial, administrativa e burocrática, a tecnologia não só não reduz a burocracia como ainda cria novas demandas (REZENDE, 2009).

A partir da revolução tecnológica e dessas novas demandas advindas com esta revolução, algumas características se tornaram extremamente necessárias para a realidade atual das organizações públicas, tais como descentralização de gestão, inclusão social e eficiência fiscal associada a uma *accountability* pública. Por *accountability* entenda-se “funcionar melhor, a um menor custo”, maior performance e controle, com transparência da informação, a capacidade de tornar público os procedimentos, a tramitação de processos, as decisões e a utilização dos recursos (REZENDE, 2009). Estes elementos são peças fundamentais para a aprovação por parte da população em relação aos órgãos públicos. Porém a burocracia, tão onipotente no campo da rotina, inelutável e inescapável como modo de organização do mundo moderno, ainda continua tão resistente a inovação, e parece ser impotente ante ao problema da mudança, talvez ainda caindo numa das máximas que Crozier trás já desde a década de 60, afirmando que o “sistema burocrático é um sistema incapaz de corrigir-se em função dos seus erros” (1981, p. 272).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os procedimentos administrativos burocráticos com os quais as organizações públicas controlam e dirigem seus membros, desempenham um papel fundamental em nossas sociedades modernas. Como elementos burocráticos, os requisitos de ingresso ao funcionalismo público anulam, ou pelo menos suprimem, o favoritismo político. As normas funcionais, as instruções normativas, resoluções públicas e similares, salvagam os atores envolvidos nas rotinas, sejam funcionários ou cidadãos que necessitam dos serviços públicos. A dimensão “trabalho”, nos órgãos públicos, pauta-se e sobrevive nessas relações rotineiras.

Nos estudos da Burocracia como um sistema de organização, esses procedimentos geralmente são vistos apenas de forma abstrata, com o intuito de descobrir seus mecanismos, sua rotina e lógica profunda. Casos pontuais analisados podem apresentar enormes diferenças entre si, tornando ainda mais complexa essa análise. Se determinados procedimentos regulares poderiam ser melhores aplicados utilizando-se de alguma liberdade ou disfunção, no caso, personalizados, através dos “atalhos” da burocracia, ou também se procedimentos que são realizados com a rigidez da formalidade exigida, mas que certamente resultariam em problemas, acaba sendo decidido e constatado tão unicamente pelo funcionário, no efêmero momento em que executa as demandas.

Enquanto no mundo das empresas privadas permite-se o culto a proeza do indivíduo inovador, que decide praticamente sozinho, no âmbito público isso é praticamente impossível. Mesmo que a decisão tomada seja a mais eficaz, procedimental e financeiramente, esta pode não representar a vontade da maioria. E mesmo que a decisão seja comprovadamente a melhor, através de dados e números, ou pesquisa, na hipótese de que o resultado não seja o esperado, o que protege o decisor do repúdio de seus pares, sua equipe e população? Praticamente todas as decisões públicas devem passar pelas instâncias necessárias, debatida pelos grupos de interesse, pelos conselhos e colegiados, e dificilmente será possível fugir disso nessa tendência já tão alertada à burocratização de todos os segmentos. Assim, é refutada a hipótese de um gestor público “gênio e inovador”, que centraliza as decisões. A burocracia faz seu papel, controlando e legitimando a governança através da formalização das normas, e é nessa dimensão que os fenômenos de poder podem ser mais sentidos. Apesar de parecer que muitas vezes é somente um

ator que decide, na verdade, é a capacidade deste ator de influenciar o debate e o direcionamento das decisões, que fará inevitavelmente toda sua rotina.

De modo não muito diferente, ao estudar burocracia como fenômeno cultural, percebe-se que, contrariando o que julgamentos individualistas de prejudicados tendem a nos fazer acreditar, esses procedimentos não são e nunca serão uniformes. O que acontece de fato, é que as ações são realmente associadas aos valores pessoais, assim, esses modelos de relações sociais, dentro do âmbito das organizações públicas, diferem em cada sociedade. Assim, considera-se que o sistema burocrático passa a ser um reflexo da sociedade na qual se encontra, e também dos sistemas educacionais e políticos desta, além de encontrar similaridades nas relações industriais e movimento operário. À burocracia é imputada a qualidade de unidade, e todas as organizações, de todas as instâncias e esferas parecem ser entidade única, que domina e controla a população.

Este trabalho mostra que uma grande parte das teorias da administração pública, aquela que se aproxima dos estudos de administração privada e *bussines*, se concentra nas relações de trabalho e relações humanas, pois o aporte de problemas geralmente está ligado à dimensão trabalho. As relações de poder, e o quanto elas afetam no dia-a-dia e na execução de políticas públicas também é uma grande preocupação dos estudos sociológicos e políticos em relação à governança. Apesar dos esforços e da sempre presente ambivalência entre público e privado, a burocracia ainda toma essa forma de uma entidade única, utilizada por espertos, que procuram dar coerência a uma massa de leis, decretos e regulamentos prolíficos e confusos, e tantas vezes para motivos escusos e pessoais. Aparentemente, no mundo organizado e administrado do futuro, a dicotomia entre público e privado/política e administração será resolvida dando-se aos administradores e cidadãos as ferramentas de controle que estes necessitam. A velocidade e qualidade de informação são fundamentais para isso, além da possibilidade de acesso para todos e do real interesse de todos, interesse inclusive em apontar o caminho por parte dos que detêm o poder.

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, Norbert; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol.1 – 11.^a edição. Brasília; Editora UNB: 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 2014.

BORDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 4^a edição. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil; 2001

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário crítico de sociologia**. 2^a Edição. São Paulo, Editora Ática: 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil**. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 28, p. 9-30, 2007.

CAPELLE, Monica C. Alves. MELO, Marlene Catarina O. Lopes. BRITO, Mozar José. **Relações de poder segundo Bordieu e Foucault: Uma proposta de articulação teórica para a análise das organizações**. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras, v. 7, n. 3, p. 356-369, 2005.

CLEMENTE, Augusto J. **O poder: uma sistematização comparada dos conceitos subjetivista e objetivista**. 2011. 20 f. Monografia (Especialização em Sociologia Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

CROZIER, Michel. **O Fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, como sistema social e cultural. Brasília, Editora UNB: 1981.

CROZIER, Michel. **Subdesenvolvimento, administração e burocracia**. *Revista Sociologie du Travail*, Ano 4, p. 367-378, 1962.

DAHL, Robert. A. **A moderna análise política**. Rio de Janeiro: Societas, 1966.

DAHL, Robert A. **Who Governs? Democracy and power in an American City**. New Heaven: Yale University Press, 1989.

DENHART, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo, Cengage Learning: 2012.

FARIA, José Henrique. MENEGHETTI, Francis Kanashiro. **Burocracia como organização, poder e controle**. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439, set/out. 2011.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

GIOVANNI, Geraldo Di. NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp FUNDAP, 2015.

GUTIERREZ, Gustavo Luis. **A burocracia nossa de cada dia**: um comentário sobre o livro *O que é burocracia* de Fernando C. Prestes Motta. *Eccos Rev. Cient.*, São

Paulo. v. 1, n. 5, p. 139-172, 2003.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Campinas: Editora Unicamp, 1993.

LEBRUN, Gerard. **O que é poder**. Brasília: Brasiliense, 1981.

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: EDUnB, 1981.

MORAES, Lúcio Flávio Renault de; FILHO, Antonio Del Maestro; DIAS, Devanir Vieira. **O Paradigma Weberiano da Ação Social**: um Ensaio sobre a Compreensão do Sentido, a Criação de Tipos Ideais e suas Aplicações na Teoria Organizacional. *Revista de Administração Contemporânea*. Rio de Janeiro. v. 7, n. 2, p. 57-71, Abr./Jun. 2003.

OLIVIERI, Cecília. **Os controles políticos sobre a burocracia**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. N. 45, v.5, p. 1395-1424, Set./out. 2011.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. **A burocracia no Brasil**: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). *História*, São Paulo. v. 28, n. 2, p. 775-796, 2009.

PERISSINOTTO, Renato M. **História, sociologia e análise do poder**. História Unisinos, Vol.11 Nº 3, set/dez 2007.

PERISSINOTTO, Renato M. **Poder: Imposição ou consenso ilusório? Por um retorno à Max Weber**. In: R. F. Nobre, O poder no pensamento social: Dissonâncias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, nº 21, p. 344-365, jan./jun. 2009.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **O poder burocrático e o controle da informação**. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 89-119, 2003.

SOUZA, Washington Luiz. **Ensaio sobre a noção de poder em Foucault**. Revista Múltiplas Leituras, v. 4, n. 2, p. 103-124, 2011

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. 18.º Edição. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol.1** – 4.ª edição. Brasília: Editora UNB, 2012.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol.2**. Brasília: Editora UNB, 1999.