

Há anos o Instituto de Documentação vem trabalhando no preparo de um dicionário de ciências sociais, em colaboração com a Unesco, que já havia patrocinado obras do mesmo gênero em inglês, depois em espanhol. Hoje podemos informar que o trabalho do INDOC já se acha em fase final, devendo os originais entrar em composição gráfica em meados deste ano.

O *Dicionário de ciências sociais* FGV/Unesco terá cerca de 1.600 verbetes, escritos por mais de 450 especialistas, dos quais cerca de 60 são brasileiros, e será a primeira obra do gênero a ser publicada para o mundo de língua portuguesa.

Para que os leitores tenham uma idéia do que será esse dicionário, publicamos nesta edição o verbete *Burocracia*, de Manuel Pérez Olea (espanhol) com nota complementar de Armando M. da Cunha e Anna Maria Campos, assim como outros verbetes similares nas próximas edições deste periódico.

Burocracia (Burocracia)

A. A palavra *burocracia* tem uma longa história, na qual se registra uma curiosa evolução. Sua origem é o vocábulo francês *bureau*, tecido grosso de lã com que antigamente se forravam mesas. Por translação passou-se a chamar de *bureau* sucessivamente a mesa, o lugar em que se juntavam mesas para trabalhos geralmente de administração (pública ou empresarial), as repartições públicas e o tipo de funções e trabalhos que nelas se realizavam. Empregava-se também o termo para qualificar os empregados que serviam nesses lugares (*garçons de bureau*). Entre os derivados figura *burocracia* para o conjunto das funções de tramitação e execução das decisões políticas e ainda o elemento humano encarregado de executar tais funções.

B. Objetivamente, a burocracia é constituída pela totalidade dos órgãos estatais encarregados da execução da atividade pública, especialmente a administrativa, com pessoas treinadas, selecionadas e profissionalmente vinculadas a essa função. Subjetivamente, burocracia é esse conjunto de empregados públicos.

C. O termo burocracia é geralmente empregado com sentido pejorativo tanto em sua conotação objetiva como na subjetiva. Na maioria dos dicionários em uso, a própria definição do termo já é negativa, sem reconhecer-se uma alternativa positiva. Assim

sendo, burocracia é antes de tudo "influência excessiva dos empregados públicos nos negócios de Estado" (*Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*) e, ainda, "a interferência abusiva dos funcionários em assuntos estranhos à competência estatal" (*Encyclopaedia Britannica*). O *Grande dicionário Larousse* de 1867 já definia: "Burocrata: personagem influente nos escritórios, especialmente nos de um ministério. É somente empregado em sentido pejorativo", e: "Burocracia: influência excessiva dos empregados públicos na administração (compare-se com a definição do *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*).

D. O aparecimento da burocracia data do nascimento do Estado centralizador moderno, mas só adquire força com a expansão do intervencionismo estatal e a subsequente ingerência dos poderes públicos em todas as esferas da atividade humana. A primeira manifestação do fenômeno burocrático ocorreu sob os Habsburgos no século XVIII, assumindo a burocracia germânica, especialmente a prussina, o papel de arquétipo do estamento funcional detentor dos poderes de atuação do Estado. A ideologia abstencionista do Estado liberal veio retardar o desenvolvimento da burocracia, mas apesar disso foi justamente nessa época que se registraram os ataques mais contundentes contra o seu papel, que era considerado, por consenso, arbitrário e excessivo.

Cabe notar que esses ataques nunca penetram o âmago da organização administrativa, e partem ou de movimentos políticos dissolventes (Proudhon) ou de escritores políticos poderosamente individualistas (Balzac: "Na França se redige um milhão de relatórios por ano; por isso impera a burocracia"; Lamartine: "O pensamento e a ação política estão sendo abandonados ao capricho de uma burocracia tirânica").

L. *A burocracia como fator político.* A suposta facilidade com que a burocracia — teoricamente puro instrumento executivo — tende a se apoderar das fontes do poder, substituindo de fato, embora quase nunca de direito, a atividade política, tem sido alvo de críticas. Como já se pode perceber nas definições e opiniões anteriormente citadas, o advento do intervencionismo estatal, sobretudo nos campos das liberdades individuais e da economia privada, reforçou a sensação de poder em mãos da burocracia, primeiro como delegação do Executivo para levar a cabo o crescente número de funções dele exigidas, depois como império dos técnicos, exercido até mesmo contra a vontade dos políticos.

Simultaneamente se apontava a irresponsabilidade dos burocratas, por cujas decisões se responsabilizavam os políticos que as adotavam, e também os direitos que podiam ser gravemente afetados por esse crescimento ilimitado e incontrollável do escalão executivo da atividade política. Nos países de regime democrático, especialmente, essa tomada irresponsável do poder pelos técnicos burocratas foi vista como gravíssimo ataque às bases políticas.

A sistematização pseudocientífica dessa evolução da burocracia atingiu o seu clímax, com extraordinário aparato, no período entre as duas guerras mundiais. Não é de estranhar que tenha sido a Inglaterra, com sua tradição liberal e democrática, o país que mais sentiu a crise de suas instituições ante a tecnificação da ação estatal e a diferenciação administrativa perante a qual capitulou o eleitorado e os parlamentos. [Os paladinos da campanha antiburocrática na Inglaterra foram G. Hewart Hewart e C. K. Allen, com suas respectivas obras de títulos bastante expressivos, *The new despotism, our wonderland of bureaucracy* (New York, Cosmopolitan, 1929) e *Bureaucracy triumphant* (London, Oxford Univ. Press, 1931). A obra que representa o ponto mais alto dessa tendência é sem dúvida a famosa *The managerial revolution* (New York, John Day, 1941), de James Burnham, embora escrita num momento em que a corrente contrária adquiria pleno vigor.]

Γ. Ante a avalanche de críticas, na maioria de fundo demagógico, impunha-se um trata-

mento objetivo e científico do fenômeno burocracia. Max Weber foi o primeiro a tratar com rigor intelectual a definição e as características da burocracia. Weber apontou como caracteres determinantes de toda burocracia o registro escrito das atividades de cada órgão necessárias à consecução dos fins, a distribuição estável e estrita da autoridade entre os agentes encarregados da execução, e a profissionalização desses agentes.

Na formulação do tipo ideal weberiano de burocracia, E. Chinoy incluiu as seguintes características: 1) cargos ou empregos bem definidos; 2) ordem hierárquica com linhas de autoridade e responsabilidade bem delimitadas; 3) seleção de pessoal à base de qualificações técnicas ou profissionais; 4) normas e regulamentos para os atos oficiais; 5) segurança no cargo e possibilidade de carreira (Chinoy, E. *La sociedad*. México, FCE, 1966. p. 200).

Os traços apontados indicam ao mesmo tempo os momentos de racionalidade, impessoalidade nas relações, divisão do trabalho, mecanização ou rotinização, etc.

As idéias de Max Weber tiveram considerável influência sobre os estudiosos norte-americanos de teoria de governo e ciência da administração. Entre os primeiros destaca-se C. J. Friedrich, que em seu *Constitutional government and democracy* (Boston, Ginn, 1950) define burocracia através de seis características essenciais: diferenciação funcional, profissionalização, organização e disciplina hierárquica, métodos objetivos, precisão e continuidade, e discricionariedade.

A. H. Appleby considera a burocracia um equivalente inexorável do "fenômeno da interação sistemática entre várias pessoas ligadas em termos comuns e complexos" (Bureaucracy and the future. In: *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, Mar. 1954. p. 136. Esse volume traz trabalhos da maior importância sobre o tema. Ver especialmente os de A. Brecht, O. G. Stahl, M. E. Dimock, H. A. Simon e E. Lane). Por sua vez, Herbert A. Simon acha que burocracia e organização em grande escala são praticamente sinônimos.

Atualmente o sentido vulgar de burocracia já não é aceito por nenhum tratadista responsável de ciência política nem de administração. W. A. Robson (*Burocracia y democracia*. San José, Nacional, 1962) é muito explícito a esse respeito: "O homem comum, o jornalista e a maioria dos políticos insistem em confundir burocracia com as enfermidades de que padece de vez em quando. Que ela às vezes adoce, é indubitável; mas seria um erro identificar a burocracia com os seus fracassos e condená-la de antemão por causa deles. Aconteça o que acontecer, a burocracia há de existir. É uma atitude sábia aceitá-la como elemento necessário do mundo moderno, e esforçar-se por melhorá-la. Temos

de estar conscientes de todos os perigos que cercam o indivíduo e a comunidade quando a burocracia adoece.”

Essa mesma idéia de uma contribuição positiva e essencial da burocracia à organização política e à estruturação social atual foi expressa de maneira parecida mas partindo-se de outro ponto de vista: “A burocracia tem sido não apenas um instrumento eficaz que deu ao Estado uma organização funcional adequada; tem sido também, e sobretudo, o elemento que mais tem contribuído para a formação do caráter objetivo das instâncias de poder e autoridade do Estado” (Fueyo, J. F. *La morfología del poder político y la burocracia*). Em suma, de elemento tirânico que põe em perigo as liberdades individuais e a atividade do político, a burocracia passou a ser considerada como o instrumento de execução mais eficaz para o Estado e menos oneroso para o particular, entre todos os instrumentos imagináveis pela teoria.

Merton relacionou uma série de inconvenientes da burocracia: por exemplo, o fari-saísmo ou ritualismo — i.e., a idolatria dos meios em detrimento dos fins; a rotinização; o superconformismo; a ineficácia da organização burocrática em consequência do distanciamento; a aplicação de medidas novas, etc. (Merton, R. K. *Teoría y estructura sociales*. México, FCE, 1964. cap. 6.)

A recente plethora de estudos científico-sociais sobre burocracia não deve, no entanto, levar à conclusão fácil de que a crítica ou o conceito pejorativos de burocracia tenham desaparecido. Pelo contrário, pode-se afirmar que a crítica ganhou maior agudeza, como no caso da conhecida obra de C. N. Parkinson, *Parkinson's law and other studies in administration* (Boston, Houghton Mifflin, 1957).

É preciso levar em conta também que, numa posição não muito distante do “pessimismo burguês” de Max Weber, a sociologia crítica de Marcuse da chamada escola de Frankfurt e até o próprio C. W. Mills supõem uma crítica do processo de crescente burocratização da sociedade industrial tanto capitalista como socialista. Esse tipo de crítica refletiu-se na ideologia do movimento de maio de 1968 em Paris e está na base da ideologia de todos os movimentos atuais de contracultura e de choques de gerações.

É bom não esquecer o aparecimento de sistemas sócio-políticos muito distanciados do tipo ideal de burocracia weberiana surgidos empiricamente nos Estados ocidentais à época do autor. De um lado estão os países do Terceiro Mundo recentemente libertados, para os quais a racionalização administrativa tem sentido muito diferente do que tinha para os velhos países europeus; de outro lado, o fenômeno que Bendix chamou de

“estrutura pós-burocrática das sociedades comunistas”, como a URSS, onde não existe nenhuma pretensão, como no modelo weberiano, de separar a burocracia da adesão política. Antes, pelo contrário.

Por último, cabe notar a carência de estudos científicos sociais sobre a burocracia na área de língua espanhola. Talvez uma das poucas exceções seja a coletânea de estudos do espanhol Carlos Moya intitulada *Burocracia y sociedad industrial (Cuadernos para el diálogo*. Madrid, Edicusa, 1972), em que se combinam precisamente a análise weberiana como ponto de partida para o estudo empírico da administração espanhola e uma perspectiva crítica afim à das correntes sociológicas contemporâneas mencionadas anteriormente.

Manuel Pérez Olea

Nota: Em língua portuguesa podem ser citados, entre outros, os seguintes trabalhos sobre burocracia: Cavalcanti, Themistocles B. et alii. Burocracia e Estado moderno. In: *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, FGV, 20(1):59-84, jan./mar. 1977; Lodi, João Bosco. A anti-administração vai substituir a burocracia? In: *Exame*, São Paulo, (92):99-106, jun. 1975; Oliveira, Gercina Alves de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 4(2):47-74, jul./dez. 1970; Fracasso, Edil Madalena. O Executivo municipal: um estudo preliminar da burocracia municipal. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 4(1):33-78, jan./jun. 1970; Daland, Robert T. Burocracia no Brasil: atitudes de executivos civis de alto nível em relação à mudança. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 7(4):5-34, out./dez. 1973; Bavu, Immanud Kilima. A burocracia em mudança: uma visão diagnóstica. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 8(3):5-24, jul./set. 1974; Bayer, Gustavo F. Burocracia e política no Brasil: notas exploratórias. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 9(1):68-89 jan./mar. 1975; Tragtenberg, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo, Ática, 1977. O acesso às obras de Max Weber e outros teóricos da burocracia, em língua portuguesa, foi facilitado com a publicação de uma coletânea organizada por Edmundo Campos, *Sociologia da burocracia* (Rio de Janeiro, Zahar, 1976).

Armando M. da Cunha
Anna Maria Campos

Ver também: **ADMINISTRAÇÃO
RACIONALIZAÇÃO**
(Economia)