A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira*

GERCINA ALVES DE OLIVEIRA

1. Introdução. 2. O Conceito Weberiano de Burocracia. 3. Características da Sociedade Brasileira: Breve Análise Evolutiva. 4. O Modêlo Weberiano no Sistema Administrativo Federal Brasileiro.

1. Introdução

O conceito weberiano de burocracia é resultante da concepção weberiana de autoridade legal.

Suas raízes emergem da problemática do poder, sua origem e legitimidade, sua estrutura organizacional e funcionamento, sua eficácia e destinação e, por fim, suas conseqüências.

Burocracia designa, em Weber, um quadro de funcionários que, organizados dentro de uma forma específica e submetidos a normas de conduta também específicas e determinadas, exercem autoridade legal.

A burocracia, conforme visualizada e descrita por Weber é um tipo ideal de organização que, provàvelmente não encontra réplica na realidade, mas funciona como importante modêlo de análise sociológica e política nas pesquisas e no desenvolvimento da teoria das organizações e, por conseqüência, no estudo e na formulação da teoria administrativa.

* Êste artigo foi escrito originalmente, em julho de 1969, sob a forma de trabalho acadêmico que a Autora apresentou, como aluna, no curso de Mestrado do Terceiro Programa Nacional de Aperfeiçoamento de Professôres de Administração (PRONAPA), ministrado pelo Centro de Pós-Graduação da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas.

É a partir da concepção de burocracia como unidade de análise que parece oportuna a tentativa de examinar e avaliar o processo de burocratização do sistema administrativo federal brasileiro, como instrumento de modernização da sociedade nacional.

Todavia, a complexidade e a amplitude do tema indicam, de imediato, que tentativa desta natureza não se esgota em trabalho simples e despretensioso como o que ora apresentamos; por isto convém alertar o leitor para a tônica do artigo, que é a análise crítico-comparativa da administração federal brasileira, considerada em sua vinculação e interdependência com os subsistemas da sociedade global, com o modêlo weberiano.

2. O Conceito Weberiano de Burocracia

1. Uma tentativa de análise do modêlo.

Ao descrever e analisar os fundamentos da organização burocrática, como uma construção do tipo ideal,[1] Weber desenvolve seu trabalho sôbre três aspectos fundamentais, estreitamente inter-relacionados e interdependentes, mas que parece devem ser considerados de maneira isolada, conforme o fêz o autor, para melhor compreensão e posterior discussão do conceito de burocracia.

Tais aspectos são os seguintes:

a) aceitação da validade das idéias em que repousa a autoridade racional-legal;

b) a organização fundamental necessária para o exercício da autoridade racional-legal; e

c) o exercício da autoridade racional-legal no quarto administrativo do tipo ideal que Weber chamou de burocracia.

O primeiro aspecto corresponde à própria argumentação em que se fundamenta a legitimidade da autoridade racional-legal, que implica na aceitação de algumas premissas básicas apresentadas a seguir:

a) as normas legais visam a fins utilitários, a valôres racionais ou a ambos; são estabelecidas por acôrdo ou imposição e atingem tôdas as pessoas dentro da organização ou área submetidas à autoridade ou poder de onde emanam;

b) as normas legais são abstratas, enquanto consideradas como um sistema integrado denominado Direito, mas se concretizam na aplicação da lei aos casos particulares. Dêsse modo, o processo administrativo deve orientar-se para os interêsses racionais assim definidos pelas *ordenações* da organização (associação), dentro dos limites legalmente estabelecidos e de acôrdo com os princípios gerais aprovados ou não-aprovados pelas *ordenações;*

c) o exercício da autoridade legal está relacionado com o cargo ocupado pelo *funcionário,* o que implica em sua subordinação a uma ordem impes-

[1] WEBER, Max. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma Construção do Tipo Ideal. *In*: CAMPOS, Edmundo (organização e tradução). *Sociologia da Burocracia.* Rio de Janeiro, Zahar Editôres, 1966, p. 16.

soal para a qual orienta suas ações, enquanto *funcionário*. Um presidente eleito, embora não sendo *funcionário* na acepção weberiana, está sujeito a esta mesma ordem;

d) como corolário da impessoalidade, que reveste o exercício da autoridade legal, os membros da organização só devem obediência à autoridade enquanto investida no cargo e no desempenho das respectivas funções. Isto significa que a obediência não é devida ao indivíduo, mas ao cargo ocupado, que representa uma posição de autoridade com limites legalmente definidos. Em última análise, o membro da organização obedece à lei.

A segunda parte da descrição trata das características inerentes à organização incumbida de exercer a autoridade racional-legal. Nessa parte, Weber enumera os caracteres típicos da organização burocrática, do ponto de vista das estruturas de posição e de autoridade, das qualificações exigidas das pessoas que integram essas estruturas e das normas que orientam sua conduta e, finalmente, da forma e dos instrumentos de funcionamento da organização.

Se quisermos pormenorizar, diremos que uma organização burocrática se apresenta com os seguintes caracteres:

a) uma estrutura de cargos, cujos conteúdos e limites são definidos pelas normas, organizados hieràrquicamente, de modo que, em cada nível, os cargos inferiores estão sob a supervisão e o contrôle de um cargo superior;

b) especificação de áreas de competência, resultantes da divisão sistemática de trabalho e da diferenciação de funções, e o desempenho dessas funções por alguém investido de autoridade, que pode usar da coerção dentro de condições e limites definidos. A uma unidade de organização com competência específica, que se exerce na forma descrita, Weber denomina "órgão administrativo";

c) existência de um quadro administrativo, constituído por *funcionários* nomeados, os quais são tècnicamente qualificados e adequados a especialização da organização burocrática e têm seu comportamento norteado pelas normas técnicas e outras que regulam o exercício dos cargos;

d) separação entre a propriedade da organização, que é controlada dentro da esfera do cargo, e a propriedade pessoal do *funcionário*, acessível ao seu uso privado.[2] Desta separação, que abrange também a repartição (lugar de trabalho) e o domicílio, decorre ser um assalariado e funcionário de uma burocracia;

e) distinção e separação de propósitos pessoais dos propósitos do *funcionário*, cuja conduta no cargo é impessoal e orientada pelas normas pertinentes; e

f) registro documental de atos administrativos, decisões, normas e ordens escritas.

O último aspecto descrito e analisado por Weber prende-se, como já foi dito, ao exercício da autoridade racional-legal, isto é, aquilo que êle chama de "dominação na estrutura do quadro administrativo".

Diz Weber que há espécies de autoridade suprema apropriadas aos diferentes tipos de dominação — tradicional, carismático e legal — e de suas

[2] *Idem, ibidem*, p. 18.

combinações. Tôda vez, entretanto, que a dominação envolve elementos racionais a autoridade exercida através de "quadro administrativo racional-legal é susceptível de aplicação",[3] *porquanto êste tipo de quadro "é o mais importante mecanismo para a administração de assuntos cotidianos",*[4] *área em que o exercício da autoridade, num sentido restrito, e da dominação, num sentido amplo, consiste, precisamente, em administrar.*[5] (o grifo é nosso)

A partir da descrição analítica dos três aspectos que, sucintamente tentamos reproduzir, Weber caracteriza o tipo puro de burocracia, considerada como um quadro administrativo formado de funcionários nomeados, que estão subordinados a um chefe supremo investido de autoridade legal, "em virtude de apropriação, eleição ou designação para a sucessão",[6] mas que êle próprio exerce essa autoridade dentro de uma área de competência legalmente estabelecida.

Sente-se na concepção weberiana a preocupação fundamental de identificar um modêlo de organização capaz de garantir o exercício efetivo da autoridade racional-legal. Essa preocupação, segundo parece, vai levar a uma caracterização tão minuciosa e definida das relações das pessoas que devem fazer funcionar a organização (os funcionários) dentro da estrutura administrativa, que, pràticamente, não deixa lugar para o informal, o irracional e o arbitrário e transforma um padrão descritivo ideal de critérios e relações em padrão prescritivo.

Assim, ao concentrar sua análise no corpo de funcionários que integram o quadro administrativo de um sistema de autoridade legal, Weber está não só descrevendo um modêlo ideal, como prescrevendo um verdadeiro código ético-legal para as relações funcionais dos indivíduos dentro de uma burocracia. Senão vejamos, mediante a reprodução do texto do autor: "O conjunto do quadro administrativo subordinado à autoridade suprema é formado, no tipo mais puro, de funcionários nomeados que atuam conforme os seguintes critérios:

1. São individualmente livres e sujeitos à autoridade apenas no que diz respeito a suas obrigações oficiais.
2. Estão organizados numa hierarquia de cargos, claramente definida.
3. Cada cargo possui uma esfera de competência, no sentido legal, claramente determinada.
4. O cargo é preenchido mediante uma livre relação contratual. Assim, em princípio, há livre seleção.
5. Os candidatos são selecionados na base de qualificações técnicas. Nos casos mais racionais, a qualificação é testada por exames, dada como certa por diplomas que comprovam a instrução técnica, ou utilizam-se ambos os critérios. Os candidatos são nomeados e não eleitos.
6. São remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria das vêzes com direito e pensões. Sòmente em determinadas circunstâncias a

[3] *Idem, ibidem,* p. 19.
[4] *Idem, ibidem,* p. 19.
[5] *Idem, ibidem,* p. 20.
[6] *Idem, ibidem,* p. 20.

autoridade empregadora, especialmente nas organizações privadas, tem direito de rescindir o contrato. Mas o funcionário é sempre livre para demitir-se. A escala salarial é inicialmente graduada de acôrdo com o nível hierárquico; além dêsse critério, a responsabilidade do cargo e as exigências do *status* social do ocupante podem ser levadas em conta.

7. O cargo é considerado como a única ou, pelo menos, principal ocupação do funcionário.
8. O cargo estabelece os fundamentos de uma carreira. Existe um sistema de *promoção* baseado na antiguidade, no merecimento ou em ambos. A promoção depende do julgamento dos superiores.
9. O funcionário trabalha inteiramente desligado da propriedade dos meios de administração e não se apropria do cargo.
10. Está sujeito a uma rigorosa e sistemática disciplina e contrôle no desempenho do cargo."[7]

Essas normas, a que Weber denomina critérios para nomeação e atuação do funcionário na burocracia, podem ser identificadas, fàcilmente, como o cerne de tôda administração de pessoal das organizações complexas, públicas e particulares, através dos sistemas de seleção baseada nas qualificações e aptidões, nas promoções vinculadas à antiguidade e ao mérito, nos sistemas de classificação de cargos e da fixação de salários, no regime disciplinar que estabelece penalidades e sanções, enfim, em todos aquêles aspectos que parecem ter sido considerados como básicos e necessários para assegurar o funcionamento eficiente, impessoal e imparcial da administração burocrática.

Dois dentre êsses critérios parecem particularmente importantes para o autor.

O primeiro é a nomeação, de caráter contratual, baseada na seleção que, independendo de vinculações de parentesco, amizade e outras semelhantes, é essencial à burocracia racional-legal e a distingue da *burocracia-patrimonial*. Nesta, embora com algumas características de uma burocracia, os funcionários só formalmente atuam de maneira burocrática, uma vez que são nomeados por critérios estranhos às qualificações pessoais.

Com isso Weber parece deixar claro que só através da via do mérito se assegura ao funcionário capacidade de atuação independente de compromissos alheios àqueles decorrentes do exercício do próprio cargo.

O outro critério diz respeito ao conhecimento especializado ou especialização, que é inerente ao desempenho das funções dentro de uma organização burocrática e que se reflete na exigência de qualificações técnicas, comuns a todos os cargos do quadro administrativo, com exceção daqueles que se encontram na cúpula da organização.

Êsses cargos de cúpula, que correspondem, por exemplo, ao de Presidente, ou Ministro de Estado ou outros assemelhados, na administração pública de um país, e ao de presidente de uma emprêsa, na administração particular,

[7] *Idem, ibidem,* p. 20-21.

representam a singularidade de comando que, nas palavras de Weber, é superior à chefia colegiada, da qual se desenvolveu, por satisfazer "a necessidade de rápidas e unívocas decisões, livres da necessidade de compromisso entre diferentes opiniões e livres também das maiorias instáveis".[8] É a característica monocrática ou monística do tipo burocrático puro.

Diz Weber que a burocracia se aplica a qualquer tipo de atividade (econômica, política, religiosa, militar, prestação de serviços etc.), no domínio público ou particular, e que sua existência pode ser assinalada ao longo da história, embora sempre revestindo formas que apresentam variado grau de burocratização em relação ao modêlo ideal.

A superioridade dessa forma de organização sôbre suas predecessoras históricas fundamenta-se, principalmente, no conhecimento técnico, que lhe confere caráter racional e a transforma num instrumento de dominação preciso, estável, seguro, rigorosamente disciplinado, capaz de assegurar alta eficiência administrativa.[9]

Dentro dessa perspectiva, Weber parece considerar a administração burocrática como conseqüência natural e inevitável do desenvolvimento do processo social histórico, sobretudo através da evolução do capitalismo, transformando-se numa necessidade para as novas e complexas formas de organização da produção econômica, baseadas numa tecnologia mecanizada, capitalistas ou socialistas.

Esta visão quase fatalista pode ser sentida quando diz, referindo-se à administração burocrática: "Ela é, atualmente, indispensável para o atendimento das necessidades da administração de massa. No setor administrativo, a opção está entre a burocracia e o diletantismo".[10]

Convém, a esta altura, tentar uma apreciação sintética do conceito weberiano de burocracia tal como aqui exposto:

1. O núcleo do conceito de burocracia parece ser, fora de dúvida, *a organização social extensa e complexa* que se desenvolveu ràpidamente na Europa e na América do Norte, a partir da Revolução Industrial. Tal organização teria como protótipo o Estado Moderno, com suas múltiplas, diversificadas e crescentes funções, mas abrange também as grandes emprêsas capitalistas, que Weber, de certa forma, sentiu e preconizou, tenderiam à organização burocrática, bem como outros tipos de organização a que êle chamou genèricamente de associações;[11] essas associações compreendem tôda sorte de organizações complexas modernas, como universidades, partidos políticos, sindicatos etc.

2. A burocracia é uma tentativa de organizar as atividades humanas *por critérios puramente racionais e seculares* que permitam *o exercício da autoridade* sôbre as pessoas e os fatos, dentro de uma área determinada em que tais atividades se desenvolvem.

8 *Idem, ibidem*, p. 23.
9 Ver *opus cit.* p. 24-26.
10 *Idem, ibidem*, p. 24.
11 *Idem, ibidem*, p. 26. "Todos os demais tendem a ser organizados em grandes associações inevitàvelmente sujeitas à dominação burocrática, inevitabilidade idêntica à da dominação das máquinas de precisão na produção em massa".

3. A autoridade burocrática é necessàriamente *legal* e por isso exige a formulação de *normas* que orientam e disciplinam não só a definição e o processamento das atividades da organização, através de leis, decretos, regulamentos, portarias e outros documentos escritos, como delimitam e caracterizam *as relações de posição* e os *papéis* dos indivíduos que integram a estrutura organizacional e, por delegação, exercem parcela da autoridade deferida ao chefe supremo. De regra, também essas relações e papéis são definidos e disciplinados por meio de regulamentos oficiais.

4. A necessidade de canais para fazer fluir a autoridade do tôpo da organização para os níveis inferiores e torná-la efetiva na coordenação das tarefas organizacionais diversificadas e complexas, dá lugar a uma *hierarquia* de posições (cargos), que corresponde a parcelas definidas de autoridade e de responsabilidade dentro de áreas específicas e formalmente delimitadas da organização. Disso decorre, por um lado, a especificação de atribuições e tarefas das unidades de trabalho e a fixação de competência dos responsáveis por seu funcionamento, e por outro, a ordenação dessas unidades numa linha vertical descendente, das mais complexas e de autoridade mais ampla para as mais simples e de autoridade mais restrita.

5. A complexidade e a extensão das atividades e os processos tecnológicos indispensáveis à sua implementação condicionam a divisão de trabalho baseada na *especialização das tarefas,* que requerem para sua execução indivíduos preparados e qualificados tècnicamente.[12]

6. A normalização, a hierarquização funcional e a especialização parecem objetivar, principalmente, a criação de condições assecuratórias de *eficiência* na realização das tarefas organizacionais e a estrutura hierárquica, em particular, parece ser a via natural e própria para as comunicações entre as autoridades dos diversos escalões, desempenhando, portanto, papel fundamental no fluxo de informações e contatos que alimentam o *processo decisório* ao longo dessa linha vertical.

7. Do mesmo modo que a especialização é indispensável para assegurar eficiência administrativa, a *impessoalidade* é necessária para garantir a racionalidade[13] do processo decisório. Vale a pena transcrever sôbre o assunto trecho de Peter Blau, que parece bastante elucidativo:

> "Apesar da instrução profissional e das normas oficiais, fortes sentimentos ou tendências pessoais podem interferir na tomada racional de decisões. Daí que a *impessoalidade* tenha a função de impedir a intrusão de tais fatôres nas decisões oficiais". (o grifo é do original).[14]

[12] Weber usa o têrmo *técnica* numa acepção que abrange o conhecimento especializado adquirido por aprendizagem formal ou informal. Veja obra citada, p. 22.
[13] Referimo-nos à racionalidade funcional, isto é, à racionalidade orientada para fins preestabelecidos, independente de valôres pessoais, que corresponde à ética da responsabilidade. (Ver sôbre o assunto GUERREIRO RAMOS *Administração e Estratégia para O Desenvolvimento.* Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1966, p. 50-56.
[14] BLAU, Peter. O Estudo Comparativo das Organizações. *In*: *Sociologia da Burocracia,* Rio, Zahar, 1966, p. 129.

Entendemos que é exatamente a partir da *especialização* como condição de *eficiência* e da *impessoalidade* como requisito para a *racionalidade do processo decisório* que Weber se preocupa com a *codificação*[15] dos direitos e deveres dos funcionários burocráticos.

De fato, o sistema de carreira que através da promoção por mérito e antiguidade se oferece ao funcionário, embora contenha em si o fundamento da profissionalização (especialização), parece destinado, em grande parte, a sustentar a lealdade do funcionário para com a organização e neutralizar os efeitos inconvenientes de uma impessoalidade[16] que lhes é exigida mediante rigoroso sistema de disciplina e contrôle no desempenho do cargo.[17]

Até certo ponto pode-se assinalar idêntica função à nomeação através do processo seletivo que garante, ao mesmo tempo, o recrutamento de funcionários qualificados (especializados) para os cargos e reforça a impessoalidade na tomada de decisão, pelo menos no tocante a possíveis pressões exercidas pela estrutura hierárquica superior.

2. Algumas críticas ao modêlo weberiano.

Tomando o conceito de burocracia, na forma proposta por Max Weber, verificamos que suas características — racionalidade, normatização, hierarquia, especialização e impessoalidade — podem ser consideradas como categorias essenciais das organizações complexas na busca de eficiência administrativa. De uma perspectiva funcionalista, diríamos que são categorias funcionais da burocracia.

Diz Alvin Gouldner que Weber tratou tão-sòmente das funções manifestas da administração burocrática, que explicam algumas, porém não tôdas as suas conseqüências.[18]

Dentro de uma linha semelhante, Robert Merton chamou a atenção para as disfunções da burocracia, resultantes das próprias pressões internas da estrutura organizacional burocrática weberiana.[19] Tais disfunções estão ligadas ao comportamento do funcionário burocrata, e segundo o autor, podem ser compreendidas pela aplicação de três conceitos: o de "incapacidade treinada", de Veblin; o de "psicose ocupacional", de Dewey; e o de "deformação profissional", de Warnotte.

A *incapacidade treinada* corresponde à falta ou insuficiência de flexibilidade para reagir às transformações situacionais e a *psicose ocupacional* designa as preferências e antipatias que o indivíduo adquire em função do trabalho.

De acôrdo com Merton, a observância às normas, exigida pela burocracia weberiana, importa num elevado grau de conformidade do funcionário a essas normas, de tal forma que, muitas vêzes, a submissão a elas passa

15 O uso do têrmo codificação se explica pela observação que fizemos em outra parte dêste trabalho, quando dissemos que a minudência da descrição weberiana sôbre o funcionário burocrático se assemelha a um código ético-legal.

16 BLAU, Peter. *Ibidem*, p. 129.

17 WEBER, Max. Obra citada, p. 21.

18 GOULDNER, Alvin W. Conflitos na Teoria de Weber. *In*: *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar, 1966, p. 59.

19 MERTON, Robert King. Estrutura Burocrática e Personalidade. *In*: *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar, 1966, p. 100.

a ser um fim em si mesmo, em vez de ser instrumento de orientação da conduta funcional. Quando isso ocorre, o comportamento do funcionário se enrijece e êle se torna incapaz de adaptar sua ação às condições ou transformações reais não previstas na lei, no regulamento ou na norma. Sua conduta, dissocia-se da realidade e dos fins que a organização deve atingir em função dessa realidade, dando lugar ao fenômeno conhecido como *formalismo.*[20]

Uma segunda disfuncionalidade da burocracia, resultante em parte da disciplina em relação às normas e em parte do sentido de carreira, que orienta a atuação, as expectativas e as perspectivas profissionais do funcionário, é o que Merton chama de *conservantismo.*[21]

A terceira disfuncionalidade apontada por êsse autor decorre da formação do *espírito do grupo,* que nasce da consciência de interêsses e destino comuns entre os funcionários. Disso resulta a configuração da burocracia com interêsses e objetivos próprios que nem sempre se coadunam com os interêsses do público ou das autoridades da cúpula do poder administrativo.[22] Em outras palavras, a comunidade de interêsses e de destino do burocrata fazem-no desenvolver, paralelamente à organização formal, uma organização informal que emerge sempre que os interêsses atuais ou futuros do grupo parecem ameaçados.[23] Junto com o orgulho do ofício, que o faz resistir mesmo a mudanças de rotina, isto leva à cristalização da conduta como forma padronizada de defesa e de resistência às mudanças organizacionais, principalmente quando partidas de pessoas alheias ao grupo.

Finalmente, diz Merton que também contribui para a "incapacidade treinada" o requisito weberiano da impessoalidade. Sem dúvida a impessoalidade é característica necessária e indispensável às relações na organização burocrática, como decorrência mesma de sua definição como grupo secundário, mas nem por isso deixa de criar aspectos disfuncionais, contribuindo para a rigidez e inflexibilidade da personalidade do burocrata e se constituindo em fonte de conflito entre o público e o funcionário.[24]

De tudo isso, parece correto concluir que a burocracia — conforme descrita por Weber — é um tipo de organização que garante a eficiência através dos requisitos da racionalidade, da normatização da hierarquia, da especialização e da impessoalidade. Mas, como demonstrou Merton, os mesmos requisitos promotores da eficiência podem-se transformar em requisitos disfuncionais, provocadores do enrijecimento da conduta dos membros da organização, que resulta numa atitude de resistência à mudança e, portanto, numa incapacidade da organização de reagir aos *inputs* do sistema maior em

[20] *Idem, ibidem,* p. 102. O conceito de formalismo de Merton, difere do formalismo de Riggs. Veja nota de rodapé n.º 42, dêste artigo.

[21] *Idem, ibidem,* p. 104.

[22] *Idem, ibidem,* p. 104-105.

[23] *Idem, ibidem,* p. 105.

[24] *Idem, ibidem,* p. 106-108.

[25] NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sôbre Estratégia de Reforma Administrativa: A Experiência Federal Brasileira. *In*: *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, F.G.V., 1.º semestre de 1967, n.º 1, p. 44.

que se insere e adequar suas finalidades e seu funcionamento às necessidades dêsse sistema.

Como assinala Kleber Nascimento, a eficiência administrativa requer as categorias weberianas burocratizantes, porém requer também iniciativa, inovação, criatividade, flexibilidade, capacidade de auto-ajustamento e competência como base do processo decisório.[25]

Por fim, embora não constitua crítica ao modêlo weberiano de burocracia, parece oportuno incluir aqui algumas observações sôbre as condições que ensejam seu desenvolvimento.

De acôrdo com S.N. Eisenstadt,[26] há uma tendência para o desenvolvimento das organizações burocráticas, em uma determinada sociedade (sistema social), quando:

1. existe uma ampla diferenciação de papéis e de instituições (econômica, política etc.);
2. a distribuição dos papéis sociais mais importantes obedece a critérios de aquisição de base universalista em vez de particularista;
3. existe separação entre os grupos funcionais específicos (organizações econômicas e profissionais e associações voluntárias, clubes etc.) e os grupos particularistas básicos (parentesco, territórios etc.);
4. a definição de sociedade global é mais ampla do que a de qualquer grupo particularista básico;
5. os principais grupos e camadas sociais cumprem objetivos específicos (políticos, econômicos, assistenciais) "que não podem ser realizados dentro da estrutura limitada dos grupos particularistas básicos"; e,
6. por fôrça da crescente diferenciação na estrutura, os diversos setores de atividades dependem cada vez mais uns dos outros para conseguir suprimentos e recursos, isto é, se tornam mais e mais especializados e interdependentes.[27]

Ainda segundo o referido autor, êsses processos diferenciadores resultam na liberação de um potencial de recursos — dinheiro, fôrça de trabalho e voto político, sem injunções — que são disputados pelas várias unidades institucionais para proverem seus serviços e alcançarem suas finalidades; surgem, então, problemas administrativos e de regulamentação,[28] que encontram na forma específica da organização burocrática o instrumento adequado para organizar os serviços necessários, coordenar as atividades em grande escala, implementar os diversos objetivos, prover os recursos e regulamentar os conflitos e as relações interpessoais dentro do sistema diferenciado.[29]

[26] EISENSTADT, S. N. Burocracia, Burocratização e Desburocratização. *In*: *Sociologia da Burocracia,* Rio de Janeiro, Zahar, 1966, p. 73.

[27] Cf. obra citada, p. 73-74.

[28] No texto consultado a palavra empregada é *contrôle*.

[29] Cf. obra citada, p. 74.

Tais organizações (burocracias) são criadas geralmente por uma elite (governamental, empresarial etc.) não só para tratar dos problemas mencionados como para assegurar a essa elite a provisão dos serviços necessários e as posições estratégicas do poder na sociedade.[30] Històricamente, elas apareceram quando o poder dos reis se sobrepôs às fôrças feudais e aristocráticas, através de uma organização administrativa que tornava essas fôrças dependentes do govêrno real, econômica e polìticamente (burocracias patrimoniais). Na época contemporânea, as organizações burocráticas são criadas quando detentores do poder político ou econômico necessitam mobilizar diferentes recursos, provenientes de diferentes setores sociais, para solucionar problemas oriundos de fatôres externos, como a guerra por exemplo, ou originados de fatôres ou pressões internos, como desenvolvimento econômico, reivindicações políticas etc.[31]

3. Características da Sociedade Brasileira: Breve Análise Evolutiva

A análise do processo de burocratização do sistema administrativo leva-nos a perpassar os olhos sôbre alguns aspectos da evolução histórica da sociedade nacional,[32] numa tentativa de surpreender e identificar fatôres e fatos culturais, econômicos, sociais, políticos e mesmo administrativos que, de alguma forma, propiciaram ou obstaculizaram o desenvolvimento dêsse processo dentro das linhas do modêlo weberiano.

Colonizado por um povo sem grande tradição agrícola, mas cuja única preocupação parece ter sido fazer dêle uma imensa lavoura, o Brasil formou-se com características econômicas, culturais, psicológicas, sociais e políticas que são, ao mesmo tempo, produto dessa circunstância e elemento condicionante e fortalecedor da sociedade que aqui se desenvolveu, a partir dos primeiros decênios do século XVI.

A economia brasileira nasceu e cresceu sob o signo do latifúndio agrário e de um comércio estéril, voltado para o mercado externo europeu, consumidor de matéria-prima.

Segundo Buarque de Holanda, pelo menos quatro fatôres contribuíram para isso: fertilidade e abundância de terra; existência do mercado comprador da Europa ainda não industrializada e interessada na importação de produtos nativos dos trópicos; mão-de-obra barata e de fácil obtenção, representada pelo negro escravo importado da África; e certos hábitos e valôres culturais do colonizador português, refletidos então, no pouco amor e aprêço ao trabalho manual e na ambição de fortuna sem grande custo e de prestígio rápido.[33]

30 Cf. obra citada, p. 74.
31 Cf. obra citada, p. 75.
32 Convém ficar claro que a perspectiva da análise é fundamentalmente sociológica.
33 Ver HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Cap. II, Trabalho e Aventura, p. 37 e 40.

Dessa combinação de fatôres, aliada à atitude subjetiva, quase contemplativa, que redundava numa certa ignorância pelo mundo circundante, no sentido de atuar sôbre êle deliberadamente, visando a conhecê-lo e modificá-lo[34] decorreu, indubitàvelmente, a formação de nossa estrutura rural econômica, caracterizada por uma agricultura extensa, rotineira, desvitalizadora e baseada nos processos mais rudimentares, tomados de empréstimo ao índio.

Sem dúvida, essa atitude de colonizador português junto com uma tendência à mobilidade física e social, contribuíram para a capacidade de adaptação e para a plasticidade, que lhe permitiram recriar seu meio de origem no nôvo ambiente[35] e trazer tantos benefícios para nossa formação étnica. Mas, provàvelmente, foi também essa atitude quase passiva e, até certo ponto, determinista-conformista um dos condicionantes da cristalização dos padrões rurais e da ausência de espírito empreendedor e renovador que se nota ao longo da maior parte do nosso processo social evolutivo.

Sôbre êsse alicerce econômico, e em conseqüência dêle, vai desenvolver-se a estrutura social brasileira, onde aparece a família, como unidade básica, abrangente e absorvente de todos os segmentos da vida de seus membros: econômicos, profissionais, políticos e religiosos.

A vida se organiza em tôrno da grande propriedade rural — a fazenda — e, dentro dessa, a família patriarcal é o núcleo, cujo chefe exerce sua autoridade de maneira ampla, absoluta e arbitrária sôbre descendentes, agregados, escravos e empregados. A fazenda é uma verdadeira autarquia, com auto-suficiência econômica, vida religiosa, escola e mesmo uma indústria caseira que a faz depender muito pouco do incipiente comércio externo e da prestação de serviços dos artesãos e profissionais livres da cidade.

Ali a vida social repousa numa cooperação, cujo móvel parece ser a própria sobrevivência e fortalecimento da família como unidade de proteção a seus membros, gerando uma solidariedade fundada no sentimento. Aliás, segundo Buarque de Holanda, é êsse tipo de solidariedade que prevalece no ânimo do colonizador português, o que desfavorece a formação de vínculos e associações que não sejam baseados no sentimento e em laços afetivos próprios do círculo doméstico.

Dessa unidade familial, compacta, ligada pelo sangue, pelo parentesco e pela amizade, fechada sôbre si mesma, intolerante e resistente às pressões externas, emergem os valôres, os hábitos e a mentalidade que orientarão as relações econômicas, sociais e políticas da vida brasileira, de forma quase absoluta até 1930, e em maior ou menor grau até os dias atuais.

Dêsse modo, a polarização da atividade econômica em tôrno da monocultura da cana, apoiada no trabalho escravo, hipertrofiou o latifúndio agrícola e êste, por sua vez, gerou e sustentou a família patriarcal, unidade social autônoma e todo-poderosa durante todo o período colonial e monárquico e, talvez, em grande parte da República.

A combinação dêsses fatôres trouxe conseqüências negativas não só para o desenvolvimento econômico, mas influenciou todo o processo social, po-

[34] *Idem, ibidem.* Cap. I, Fronteira da Europa, p. 28.
[35] *Idem, ibidem.* Cap. II, Trabalho e Aventura, p. 41.

lítico e administrativo do país. Dentre essas conseqüências reputamos como mais prejudiciais, pela extensão dos seus reflexos:

1. Ausência de um esfôrço sério de cooperação voltado para outras atividades produtivas, como a manufatura e o comércio, que poderiam não só ligar a fazenda à cidade, como dar a esta uma base econômica própria;
2. Em decorrência disso, a ausência de cidades independentes, nascidas dêsses dois tipos de atividades, com uma classe urbana possuidora de valôres, hábitos e mentalidade específicos, mais secularizados e racionais, distintos daqueles oriundos da vida rural; e
3. Ausência de uma classe artesanal, constituída na base da tradição profissional familiar e uma extrema escassez de mão-de-obra livre qualificada e semiqualificada.

As mudanças que se operam a partir da vinda da Côrte para o Brasil, em 1808, e que são acentuadas na segunda metade do século XIX com o desenvolvimento do capitalismo comercial caboclo, alteram essa estrutura vigente, mas de maneira lenta e superficial. Na verdade, só depois da Abolição e da República as pressões estruturais internas vão determinar modificações mais profundas, geradoras de tensões e conflitos ao nível econômico e político.

Com efeito, é com a chegada do rei português, D. João VI, e, posteriormente, com o surto do capitalismo comercial, que começam a aparecer as profissões urbanas — profissões liberais e ocupações políticas e administrativas — e que surge uma burguesia urbana, enriquecida pelo comércio.

As novas classes urbanas, entretanto, são desprovidas de mentalidade citadina. Seus valôres e hábitos não são autênticos, mas tomados de empréstimo à cultura rural dominante. A nova burguesia, também conservadora, é uma espécie de caricatura da aristocracia agrária, que é sua classe de referência.

Não obstante tais identificações culturais, é essa burguesia que vai começar a abalar os alicerces da classe dos grandes proprietários de terras, originando as primeiras crises entre a economia escravocrata e a economia modernizadora, que teve no Barão de Mauá um dos seus principais incentivadores.

É a acumulação de capital financeiro e o aumento de comunicações (estrada de ferro e telégrafo) que vão ser, em grande parte, responsáveis pelo início da diversificação econômica, através dos primeiros estabelecimentos manufatureiros e fabris que surgem na Bahia, no Rio de Janeiro, em Minas Gerais, em São Paulo e no Rio Grande do Sul; e, sem dúvida, é essa incipiente diversificação que determina e fomenta o aparecimento dos profissionais semi-especializados e dos operários urbanos.

Assim, a organização mais racional requerida pela diversificação do processo produtivo, através da atividade pré-industrial, criou as primeiras tensões entre o conjunto de formas e relações de trabalho próprios da estrutura agrária e as necessidades da estrutura nascente, que exigiam mão-de-

obra semi-especializada e relações de trabalho menos pessoais, mais contratuais.

Parece-nos que a partir daí se forma e se desencadeia uma série de conseqüências que se refletem em tôdas as relações sociais, notadamente, no próprio nível econômico e, mais tarde, no nível político, as quais vão deflagrar, sucessivamente, embora distanciados por períodos de tempo diferentes, os movimentos sociais representados pela Abolição, pela República e pela Revolução de 1930.

Entretanto, como vimos, nem a burguesia urbana nem os estamentos sociais que com ela surgiram se caracterizavam por uma cultura secular, mas, antes, por uma mentalidade rural, que penetrou, fundamente nos sistemas político e administrativo, que começaram a crescer de importância e dos quais passaram a participar as novas classes.

Dêsse modo, não existindo nítida delimitação entre o privado e o público, entre a família e o Estado, e entre a família e a emprêsa, o sistema político só é reconhecido como tal, enquanto identificado com as ligações familiares e afetivas. Não se entende a filiação partidária e a lealdade política em têrmos de interêsses ou idéias, mas do sentimento familiar no sentido amplo.

Mesmo quando a mentalidade e a ação políticas parecem inspiradas nas ideologias liberais européias, estão eivadas dos valôres de uma sociedade ainda nìtidamente agrária. Essas ideologias tiveram sempre o sabor de coisa importada, que serviram antes para acomodar a antiga classe à nova estrutura, sem perda real de poder e privilégios, do que para criar e desenvolver uma mentalidade democrática e produtiva, porque como diz Nestor Duarte: "A fôrça de uma ideologia não chega a alterar diretamente uma estrutura social, mas consegue modificar, substituir ou iludir a ideologia própria dessa estrutura".[36]

A ausência de distinção entre o privado e o público, que obstaculiza, deforma e corrói o sistema político, afeta como não poderia deixar de ser o sistema administrativo e governamental.

Assim a organização administrativa se estrutura e funciona através de uma burocracia patrimonial que é, sobretudo, um prolongamento da unidade familial, nos critérios que orientam o recrutamento dos funcionários, seu comportamento e suas relações de emprêgo.

Compreende-se que seria impossível ter àquela época uma burocracia pautada pela racionalidade, pela especialização exigida dos seus integrantes e por sua escolha através do mérito. Foi dos quadros familiares e das classes urbanas sem profissão que saíram os burocratas brasileiros da colônia e foram os critérios afetivos, familiares e *protetores* que constituíram a norma para a formação dos vínculos entre o Estado e seus funcionários. Isto explica o Estado brasileiro como um Estado paternalista e a burocracia nacional como um prolongamento primeiramente da família e, mais tarde, do chefe político e de sua facção.

Paralela a tudo isto, formava-se a elite intelectual brasileira, educada, em grande parte, dentro dos padrões ideológicos liberais-burgueses vigentes na

[36] DUARTE, Nestor. A Ordem Privada e a Organização Política Nacional. *In*: *Brasiliana,* segunda edição de 1966, São Paulo, Nacional, vol. 172, p. 103.

França e na Inglaterra, porém conservadora e antimodernista, porque saída de uma sociedade rural-escravocrata, voltada para as profissões liberais predominantemente especulativas e retóricas.

Quando na velha Europa, sacudida e remoçada pela Revolução Industrial, se desenvolvia uma educação mais tecnológica e cresciam os contingentes de técnicos e trabalhadores industriais urbanos, o Brasil estimulava uma educação que, além de elitista, era, fundamentalmente, retórica e bacharelesca, contrária e impeditiva da formação de mentalidade mais prática e empírica e do nascimento de ocupações de caráter mais técnico e científico. Tal educação e as ocupações dela emergentes não eram, sem dúvida, as mais apropriadas para um país que precisava fazer sua revolução industrial, mas eram as "únicas dignas dos antigos senhores de escravos e de seus herdeiros".[37] No dizer de Buarque de Holanda é a *inteligência* decorativa, personalista e aristocrática que nada mais significava do que uma forma de os indivíduos se distinguirem de outros por "alguma virtude aparentemente congênita e intransferível, semelhante por êsse lado à nobreza de sangue"[38] e que, portanto, era incapaz de suprir o trabalho físico necessário à criação da riqueza, na época da máquina.

Dêsse modo, continua faltando ao país a fôrça motivadora capaz de modificar sua estrutura econômica, que permanece essencialmente agrária, mesmo depois de a fazenda do café substituir a lavoura da cana e a usina substituir o engenho, trazendo modificações na organização econômica e nas relações patrão-empregado que aproximavam bastante êsses estabelecimentos dos padrões fabris e industriais. Aliás, é das mãos dos cafeicultores que irão sair os capitais para o início da industrialização pròpriamente dita.[39]

O caráter elitista e marcantemente humanista de nossa educação parece ter tido influências danosas em todo o processo econômico social brasileiro, mas tais influências parecem mais prejudiciais do ponto de vista político-administrativo.

A *inteligência* produzida por êsse tipo de educação e emergente das classes dominantes, de raízes ou mentalidade rurais, ou de ambas, teria que ser carreada para alguma atividade e foi absorvida justamente pelos dois sistemas que se desenvolviam em paralelo — o político e o administrativo — ambos com estreitas vinculações ao sistema senhorial, não apenas durante a Colônia e o Império, mas mesmo na fase republicana.

Disso decorreu a prevalência na vida política e administrativa de sentimentos próprios da comunidade doméstica, particularista, pessoalista e antipolítica, resultando daí "uma invasão do público pelo privado, do Estado pela Família".[40] Poderíamos dizer, talvez, que não havia consciência do papel público e, por conseguinte, não havia o político no rigor do têrmo.

Na esfera política, como já se acentuou, essa incapacidade de separar o público do particular se consubstanciou na lealdade às facções e depois

37 HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil.* Cap. III, Herança Rural, p. 107.
38 *Idem, ibidem,* p. 111.
39 Ver IANNI, Octavio. Industrialização e Desenvolvimento Social no Brasil, Rio, Civilização Brasileira, 1963, p. 21.
40 *Idem, ibidem,* p. 106.

aos partidos, baseada nos laços de parentesco, no compadrio e na dependência econômico-afetiva, gerando a política de clientela; na esfera administrativa isto se revelou na burocratização patrimonial, onde os ocupantes dos cargos administrativos, com freqüência, não foram capazes de distinguir o interêsse público do próprio interêsse, condição essencial à eficiência da organização burocrática.

Resultou de tudo isso um despreparo da elite governante para atender às demandas de modernização do país, dentro das novas condições criadas pela Abolição e pela República. Nossas elites eram educadas para manter o *status quo* da velha ordem agrária e patrimonial. Eram homens mais preocupados com a fôrça das palavras do que com as coisas práticas, traço que, segundo Sérgio Buarque de Holanda, se fazia notar até quando legislavam.[41]

Eis aí algo que talvez contribua para explicar a grande dose de formalismo existente em nossa cultura administrativo-governamental.[42]

Ao iniciar-se o século XX, há no Brasil duas estruturas econômico-sociais — a agrária-comercial que se enfraquece e a urbano-industrial que se vai fortalecendo aos poucos.[43]

Essa coexistência origina desequilíbrio cada vez maior entre o nível de aspirações econômico-políticas da população urbana e a sua efetiva participação no processo político, criando um estado de tensão que se libera em greves e movimentos armados esparsos, que se iniciam, em 1917 as primeiras e em 1922 os últimos, e culminam com a Revolução de 1930.[44]

A Revolução de 1930 foi, portanto, um movimento tendente a "redefinir a estrutura do poder"[45] e, conseqüentemente, o sistema político, abrindo-o à participação das classes médias urbanas, principalmente. Mas, a Revolução de 1930 foi também o grande fato propiciador (embora não o único) da criação de uma indústria brasileira quando, através da nova estrutura de poder, lhe deu condições de crescer de maneira autônoma, voltada para as necessidades de um mercado interno e desvencilhada da atividade agrário-comercial, dirigida para o exterior,[46] que antes predominava.

Vejamos, em breve retrospecto, as principais conseqüências da Revolução de 1930, a partir das quais o sistema evolveu até nossos dias:

1. criação de condições que permitiram a estruturação e o funcionamento da indústria como setor significativo do aparelho produtivo;[47]

41 Cf. obra citada, p. 243.

42 Ver RIGGS, F. W. *A Ecologia da Administração Pública*. Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 123, onde o autor diz: "O formalismo corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela Constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do govêrno e da sociedade".

43 Ver IANNI, Octavio. Obra citada, p. 22.

44 Ver IANNI, Octavio. Obra citada, p. 21-23.

45 Ver IANNI, Octavio. Obra citada, p. 22-23.

46 Ver IANNI, Octavio. Obra citada, p. 23.

47 A Revolução de 1930 não foi o único fato a criar tais condições; outros fatôres internos e internacionais muito contribuíram para isto, mas as modificações estruturais operadas pela Revolução, foram, sem dúvida, decisivas.

2. nova configuração da estratificação social, onde: cresce e se fortalece a classe média citadina; desponta um operariado urbano cujas relações de emprêgo são definidas, contratualmente, através de uma legislação trabalhista; e, aparece a classe empresarial urbana como detentora de grande parcela de poder político;
3. criação de condições para maior participação política das novas classes e das antigas, através de reformulação do sistema eleitoral;
4. fortalecimento do Govêrno Federal, através da centralização administrativa e política sôbre várias áreas antes entregues aos Governos Estaduais;
5. expansão e aperfeiçoamento do sistema educacional; e,
6. tentativa de reorganização da burocracia federal em bases racionais.

A Revolução de 1930 pôs o Brasil, inegàvelmente, na trilha da industrialização e de algumas importantes conquistas sociais e políticas, mas herdou muitas contradições da estrutura anterior, que condicionaram o curso do processo e, por outro lado, foi incapaz de por si mesma superar certos entraves e obstáculos de ordem interna e externa que se contrapuseram à nossa revolução industrial e ao nosso desenvolvimento.

Os primeiros anos após a Revolução são marcados por uma profunda modificação do Estado, que passa a atuar como o grande organizador da vida nacional, inicialmente no plano da sistematização orientadora e normativa, e depois, no próprio nível de gestão.

Com a crescente intervenção estatal em quase todos os setores de atividades produtivas se ampliam os serviços públicos, sobretudo, da administração federal, que se refletem na criação de autarquias, sociedades de economia mista e no próprio crescimento do número de órgãos da administração centralizada. Criam-se alguns ministérios (Trabalho, Indústria e Comércio, Educação e Saúde e Aeronáutica), autarquias previdenciárias (IAPC, IAPETEC, IAPI), reguladoras da economia (IAA, IBC etc.), e industriais (marítimas e ferroviárias principalmente).

É criado também um órgão central de administração geral — Departamento Administrativo do Serviço Público — com a principal incumbência de racionalizar os serviços públicos, elaborar e acompanhar a execução do orçamento federal, fixar as normas da administração de pessoal e selecionar os candidatos a cargos públicos, na forma que fôra estabelecida na Constituição de 1934 e, posteriormente, na Carta de 1937.

Essa primeira fase de orientação intervencionista coincide, em sua maior parte, com o período do Govêrno Discricionário que se instalou no país entre 1937 e 1945, mas persistiu mesmo depois que a Nação retornou à normalidade democrática, embora, a partir de 1950, mais voltada para os problemas de planejamento global do que para a execução de atividades. Importantes órgãos paraestatais são criados: Petrobrás, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Banco do Nordeste, várias superintendências regionais de desenvolvimento, entre as quais avulta a Sudene.

Com o movimento político-militar de março de 1964, começou a esboçar-se uma orientação no sentido de reduzir a intervenção do Estado na

atividade econômica, o que pode ser sentido nos vários decretos-leis expedidos pelo Govêrno Castelo Branco, sobretudo nos últimos dias de fevereiro de 1967.

Em conseqüência da posição intervencionista do Estado cresce, evidentemente, o serviço público federal, embora nem sempre de maneira adequada.

A urbanização, que em parte contribuíra para a Revolução de 1930, continua a crescer, assumindo, lentamente, características populacionais peculiares, que decorrem da industrialização.

Urbanização e industrialização conjugadas ampliaram a estrutura de classes que despontara com a Revolução de 1930, dando-lhes características mais ou menos bem definidas, importantes, sobretudo, para a composição dos partidos políticos que entre 1946 e 1964 atuaram na vida nacional e para a própria vinculação dos membros dessas classes a êsses partidos.[48]

Nos limites dêste trabalho não cabe analisar a evolução do sistema social brasileiro em suas minúcias, porque isto nos levaria à análise pormenorizada de cada um dos subsistemas e sua interdependência. Por isso tentaremos finalizar esta parte, apontando as características do sistema como um todo, que nos parecem mais importantes no momento atual.

Econômicamente o Brasil continua sendo considerado um país agrícola, importador de bens de consumo, bens intermediários e de capital, com uma renda *per capita* que não ultrapassa 300 dólares. O setor agrícola absorvia, em 1960, mais da metade de nossa população ocupada e proporcionava um produto bruto que correspondia a apenas 25% do produto bruto total, conforme se verifica na tabela abaixo.[49]

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO OCUPADA E DO PRODUTO BRUTO-BRASIL

Setores da	*População ocupada*			*Produto bruto*		
produção	1940	1950	1960	1940	1950	1960
Setor Primário	71,0	64,4	58,5	39,5	31,0	26,9
Setor Secundário	8,9	12,9	12,7	17,3	23,7	31,8
Setor Terciário	20,0	22,7	28,8	43,2	45,3	41,3

Nosso setor industrial está longe de ser significativo em têrmos de fonte de absorção de mão-de-obra e de participação no produto, situação que se torna tanto mais angustiante quanto mais dependemos da importação de bens de capital e de tecnologia dos países altamente desenvolvidos.

O setor terciário aparece com um grau crescente de absorção de mão-de-obra e com uma parcela considerável do produto bruto, situação que, no

[48] SOARES, Gláucio. A Nova Industrialização e o Sistema Político Brasileiro. *Revista Dados*, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1967, n.º 213.
[49] Tabela reproduzida de *Introdução à Economia — uma abordagem estruturalista*, de A. Castro e C. Lessa, Rio, Editôra Forense, 1968, p. 28.

caso de um país desenvolvido, poderia ser significativo mas não o é no caso brasileiro, onde pode significar uma incapacidade de crescimento do setor secundário e a criação de serviços e subserviços para ocupar a mão-de-obra econômica ativa.

Culturalmente continuamos sendo um povo com fundas raízes na mentalidade rural, que se projeta principalmente no sistema político. A secularização é lenta e está longe de atingir tôda a população, mesmo parcela da que se concentra nas cidades. Todavia a ampliação e a vulgarização dos meios de comunicação de massa (a televisão nas cidades e o rádio e o transistor no interior, por exemplo), parecem destinadas a modificar bastante êsse quadro situacional.

O subsistema político reflete as modificações que se processam nos dois subsistemas anteriores — econômico e cultural. Há uma mobilização crescente de indivíduos para a participação política, mas sua participação efetiva está limitada por vários fatôres de ordem estrutural e institucional.

4. O Modêlo Weberiano no Sistema Administrativo Federal Brasileiro

Tentaremos, agora, analisar alguns aspectos do processo de burocratização do sistema administrativo federal brasileiro, à luz do modêlo weberiano, utilizando o que foi dito, de maneira sumária nas partes anteriores, sôbre o referido modêlo e a evolução da sociedade nacional.

Isto nos levará a colocar algumas questões nem sempre de simples constatação, mas avaliativas,[50] e sugere duas necessidades imediatas concomitantes: identificação do momento histórico em que se pode vislumbrar, no país, sinais de uma administração pública orientada para uma organização nos moldes do modêlo weberiano e identificação das condições econômicas, políticas e sociais que ensejaram o fato.

Recorrendo à descrição de Weber sôbre o contexto sócio-econômico do qual emergiu a burocracia racional-legal e às observações feitas por Eisenstadt acêrca das condições em que êsse tipo de organização se tem desenvolvido,[51] parece que podemos inferir algumas conclusões muito importantes para qualquer tentativa de compreensão do fenômeno burocracia:

a) a burocracia weberiana é um modêlo descritivo ideal, *mas que se inspira em uma realidade histórica* — o sistema social complexo característico da economia capitalista[52] que predominava na Europa e na América do Norte no século XIX;
b) não obstante seu aspecto histórico, o modêlo contempla um estágio da diversificação e complexidade da vida associativa humana, no qual há

[50] Enquanto concepção ideal, pode-se dizer que um modêlo não é intrìnsecamente valorativo; quando, porém, um sistema social global ou parte dêle adotam orientação calcada em sistemas cujas realidades se aproximam do modêlo, as conseqüências da adoção têm que ser referidas, necessàriamente, a fins sociais, assumindo, portanto, caráter valorativo (as conseqüências, é óbvio).

[51] Cf. p. 11 dêste artigo.

[52] O têrmo é aqui usado como sinônimo de economia industrial.

uma diferenciação e uma separação mais ou menos nítidas entre os subsistemas (econômico, político, cultural etc.) e existe a necessidade de prover *eficientemente* a administração e fazer a integração das diversas atividades inerentes àqueles subsistemas no sistema global;

c) històricamente, parece que o referido estágio tem sido conseqüência do proceso de industrialização (sobretudo da industrialização anterior à *era da automação*), daí encontrarmos a organização burocrática, em maior ou menor escala, em todos os países industrializados ou em fase de industrialização; e

d) a burocracia é instrumento de poder (aliás esta foi sua destinação original).

Se recuarmos no tempo, vamos verificar que o problema da burocracia no Brasil não fugiu às coordenadas inseridas nos itens b, c e d.

Enquanto país de economia agrária, sem estruturas funcionais bem diferenciadas, nosso sistema administrativo governamental não se sentiu premido pela necessidade de organizar-se em bases racionais, no sentido weberiano. Até a Abolição, em 1888, a sociedade nacional apresenta características que a aproximam do modêlo concentrado, dentro da escala de Riggs,[53] e a administração pública é, nìtidamente, uma burocracia patrimonial, onde os interêsses do Estado são, de regra, os interêsses da burguesia rural.

Ainda depois da Abolição e da República, a administração pública continua com essa característica, mas o crescimento das atividades comercial e manufatureira, diversificando a estrutura econômica, vai impondo diferenciações nas demais estruturas e fazendo surgir as condições propiciatórias da organização burocrática.

A Revolução de 1930, que é o marco institucionalizador do reconhecimento político dessa diferenciação, é também — em nosso entender — uma baliza na evolução do sistema administrativo, que passa a ser o principal instrumento do Govêrno Provisório e depois do Govêrno discricionário de Getúlio Vargas, na reorganização da vida nacional.

A obrigatoriedade do concurso para ingresso nos cargos públicos de carreira, a reorganização dos quadros e das repartições, a previsão de um estatuto para os funcionários civis (elaborado e transformado em lei em 1939)[54] e a criação de um órgão técnico de administração geral — o DASP — demonstram bem a tentativa de organizar a administração pública federal nos moldes da burocracia weberiana. A própria necessidade de fortalecer o Govêrno Federal, através da centralização de atividades antes entregues às oligarquias regionais e suas administrações, demandava a instituição de uma burocracia com capacidade técnica e administrativa para apoiar a ação política do Govêrno Federal na reformulação estrutural do país, visando ao desenvolvimento autônomo da indústria que fôra um dos móveis da Revolução de 1930.

53 RIGGS, F. W. *A Ecologia da Administração Pública*. Rio, Fundação Getúlio Vargas.

54 Decreto-lei n.º 1.713, de 28.10.39.

Mas possuía o sistema social brasileiro condições ecológicas para aceitar e fazer vingar uma organização administrativa racional, especializada e impessoal do tipo weberiano?

Penso que não.

A Revolução mudara a estrutura política e administrativa, mas do ponto de vista cultural, continuávamos sendo uma nação de mentalidade e hábitos rurais, com uma imensa população analfabeta, sem um suporte educacional voltado para a formação de técnicos e especialistas e onde, apesar do avanço que foram as mudanças deflagradoras da Revolução, o papel público continuava absorvido pelo papel particular (familiar) em grande parte.

A rejeição do padrão weberiano pelas nossas condições ecológicas pode ser sentida, de maneira indiscutível, através do sistema do mérito como forma de ingresso na administração federal. Entre 1938 (criação do DASP) e 1945 (queda da ditadura Vargas) o sistema funcionou razoàvelmente, não obstante a existência de amplo contingente de servidores que não estavam abrangidos pelo dispositivo constitucional,[55] seja pelo caráter de temporariedade das respectivas funções — os extranumerários[56] — seja pelo critério da confiança pessoal que presidia as respectivas nomeações — dirigentes de todos os níveis.[57] A partir de 1945, entretanto, restabelecida a convivência democrática, o mérito passou a ser o critério excepcional para entrada no serviço público.

Poderia inferir-se daí que burocracia e democracia são incompatíveis? É evidente que não.

A eficiência da burocracia e sua manutenção equilibrada parece advir justamente de certas características democráticas, que agem como mecanismos de contrôle e reorientação do seu funcionamento, mecanismos que pressupõem sistemas sociais bastante diferenciados ou, na terminologia riggniana, estruturas difratadas, onde o contrôle efetivo sôbre a burocracia se faz sentir através dos grupos funcionais que participam da estrutura ampla de poder genèricamente denominados *associações*.[58]

Parece, assim, que a pseudo-incompatibilidade revelada acima entre o processo de burocratização nacional e o regime democrático de govêrno, restaurado em 1945, deve ser analisada e compreendida em função da disponibilidade dêsses mecanismos de contrôle externos da burocracia no sistema social brasileiro.

55 Constituição Federal de 1934, arts. 168 e 170, § 2.º.

56 Embora não abrangidos expressamente pelo preceito constitucional, os extranumerários-mensalistas estavam sujeitos a um sistema de seleção, em grande parte semelhante ao dos funcionários (títulos e provas públicas de habilitação).

57 Ocupantes de cargos isolados de provimento em comissão.

58 RIGGS, F. W. Obra citada, p. 22, onde o autor caracteriza uma associação como uma forma de organização que possui funções ou objetivos específicos, i.e., "especificidade funcional", que pode ser "a defesa de uma profissão, a prática de um esporte, a busca do dinheiro, o culto religioso, o aprimoramento da moral pública ou a modificação de uma lei". Cf. também obra citada, p. 21-33, onde o autor ressalta o papel e a importância das associações na administração pública norte-americana.

Se atentarmos para o fato de que as associações — principal elemento constitutivo dos mecanismos de contrôle externos da burocracia — são produto de sistemas sociais altamente difratados e que, para operar, segue em amplo e eficiente sistema de comunicações, ver-se-á de imediato, que a sociedade nacional, no período considerado, não possuía condições para fazer medrar tais formas de organização; mesmo algumas porventura existentes[59] teriam pouca ou nenhuma capacidade de exercer o tipo de contrôle a que se fêz referência.

Com efeito, no período indicado, o sistema social brasileiro é uma sociedade que começa a dar os primeiros passos para seu desenvolvimento econômico, administrativo, social e político, mas não apresenta ainda a existência dêsses setores como subsistemas suficientemente autônomos, com objetivos bem definidos, valôres próprios e critérios específicos de organização e funcionamento. O que antes se percebe é um sistema onde objetivos, valôres e critérios — econômicos, sociais, políticos e administrativos — se interpenetram, coexistem e se superpõem, de maneira indistinta, em todos os subsistemas, dando lugar a uma sociedade do modêlo prismático,[60] com elevado grau de formalismo.[61]

Dentro dêsse contexto prismático, quando o País foi redemocratizado, as associações que existiam ou vieram a existir, não teriam condições de se constituírem em mecanismos de contrôle burocrático externo, dado seu caráter de *clectes*,[62] incapazes de se orientarem por interêsses gerais e universalísticos, que é uma das características das associações como grupos de contrôle, nas sociedades difratadas e democráticas.

Por outro lado, os partidos políticos que poderiam exercer êsse contrôle, sob alguma forma, através dos seus representantes legislativos, não tinham condições para fazê-lo, eis que por contingência mesmo da estrutura prismática — assumiram também o caráter de *clectes*, orientados por uma política de clientela, que caracterizou o funcionamento da maioria dos grandes partidos, tanto os de estrutura agrário-familial, como os de base urbana.[63]

Em conseqüência disto tudo, a pretensão de organizar e orientar o funcionamento da administração pública federal pelos critérios weberianos da racionalidade, da tecnicidade, do mérito e da impessoalidade não teria condições de frutificar, porque não dispunha de respaldo ecológico que favorece a utilização da burocracia como instrumentalidade de eficiência administra-

59 Sindicatos e algumas associações culturais ou profissionais. Mesmo hoje, que o número de associações, sobretudo com objetivos de defesa de interêsses profissionais, é considerável, não se nota ainda participação significativa dessas unidades sociais no contrôle sôbre a burocracia.

60 Cf. RIGGS, F. W. Obra citada, p. 123-130.

61 Cf. Nota de rodapé n.º 42 dêste artigo.

62 Cf. RIGGS, F. W. Obra citada, p. 168, onde o autor define o *clecte* como "todo grupo que usa as formas modernas de organização associativa, conservando, todavia, os objetivos difusos e particularistas de tipo tradicional".

63 A afirmativa baseia-se em observações diretas de fatos administrativos, sobretudo os ligados a nomeações e admissões para os quadros das autarquias federais, no período de 1955 a 1963.

De acôrdo com tais observações, o *empreguismo* foi instrumento, em maior ou menor escala, pelo menos de três grandes partidos, no âmbito federal.

tiva. Da tentativa resultou uma burocracia do tipo *sala*,[64] onde não se ignora a racionalidade como critério administrativo, mas onde, freqüentemente, não se orienta a ação por esta racionalidade.

Assim, a burocracia federal inaugurada no Brasil depois de 1930, não encontrando no sistema aquelas condições de uma sociedade difratada, indispensáveis a sua organização e funcionamento dentro do modêlo weberiano, transformou-se, antes de tudo, no instrumento de dominação política do Govêrno totalitário de Getúlio Vargas que, através dela, entretanto, criou algumas das condições básicas essenciais ao desenvolvimento do País. Essas condições se concretizaram na formação de um corpo de técnicos, em grande parte responsáveis pela adoção e implementação de medidas e criação de órgãos decisivos para o progresso nacional, não sòmente durante seu Govêrno, mas em governos posteriores.

Deve-se, então, à burocracia pública federal a introdução e o desenvolvimento da cultura técnica administrativa no Brasil, à qual não se pode nem deve reduzir o equacionamento e a solução dos problemas do país, mas que, também, não pode ser subestimada como elemento para equacionar e solucionar êsses problemas.

O papel da burocracia federal foi, portanto, relevante enquanto forjadora do tecnicismo indispensável ao desenvolvimento de acôrdo com os interêsses nacionais, mas foi prejudicial na medida em que êsse tecnicismo se erigiu num fim em si mesmo, passando a elite burocrática e apegar-se à forma, à lei e às técnicas em detrimento dos fins maiúsculos da sociedade nacional. Nesse ponto a burocracia, já como organização autônoma com interêsses próprios a defender, passou a constituir-se em ponto de resistência a mudanças e inovações administrativas que o País exigia face aos crescentes problemas colocados pela industrialização e pelo desenvolvimento. Identifica-se aí a disfuncionalidade apontada por Merton, que surge justamente da cristalização da burocracia como um grupo voltado para sua autopreservação, disfunção que, por sua natureza, parece fadada a existir em qualquer organização burocrática, independentemente das condições culturais, políticas e econômicas do contexto social no qual se insere.

No caso particular do Brasil, parece que a disfunção mertoniana tomou conotação especial, diferente da que se pode surpreender em contextos desenvolvidos, porque emergente de uma sociedade prismática. Isto significa que ao formalismo de Riggs — discrepância entre a norma e a realidade cultural — se juntou a cristalização da conduta e a resistência à mudança, objetivando preservar o *status* do grupo, disfunção de que nos fala Merton.

Talvez se possa dizer que a burocracia federal, no Brasil, embora formalística no sentido riggniano, porque tentou criar e introduzir valôres e comportamentos que não encontravam maior ressonância em nosso sistema social, contribuiu substancialmente para a modernização administrativa, enquanto instrumento de poder de ação do Govêrno totalitário de Vargas, sobretudo através da elite técnica-burocrática, que se formara, de início, no exterior e, depois, no próprio País.

[64] Cf. RIGGS, F. W. Obra citada, p. 181-184.

Entretanto, voltando o País à vida democrática, a burocracia, ou melhor dizendo, a elite democrática, que vivera e sobrevivera graças à cobertura do Govêrno discricionário, foi levada naturalmente a exacerbar o conservantismo mertoniano,[65] como forma de assegurar sua autoconservação de grupo com *status* e com parcela de poder dentro da sociedade nacional.

Nesse segundo estágio, a burocracia teria tido conseqüências negativas ou mesmo prejudiciais na medida em que:

a) o conhecimento técnico especializado deixou de ser um instrumento de modernização, através da adequação do sistema administrativo às demandas econômicas, sociais, e políticas impostas pela mudança social, para ser um meio de conservar apenas poder; e
e) a penetração de influências político-partidárias e econômicas nos altos escalões da hierarquia burocrática subordinou o poder da burocracia a interêsses políticos e econômicos de grupos, nem sempre condizentes com os interêsses do sistema social como um todo.

Um balanço dos quarenta anos que decorreram após a Revolução de 1930 demonstra que coube à burocracia pública federal um importante papel na reorganização de alguns setores da vida nacional, principalmente até 1950 mais ou menos.

Posteriormente, a incapacidade da burocracia de adaptar-se às exigências de mudança, a baixa qualificação dos funcionários e dirigentes, o aviltamento dos salários do funcionalismo e a vulnerabilidade às influências político-partidárias e, por via indireta, às influências de grupos econômicos, fizeram declinar essa importância e hoje muitos consideram o sistema administrativo brasileiro como um dos mais sérios entraves ao desenvolvimento do País.

Em quase quarenta anos não conseguiu a burocracia federal aproximar-se do modêlo weberiano. Seria isto possível e desejável agora?

Não resta dúvida que o sistema social brasileiro de hoje apresenta uma diferenciação bem maior de instituições e de papéis e que êsses já são, em grande parte, adquiridos por critérios universalistas baseados na educação, no mérito etc. Existe também uma razoável separação entre os grupos funcionais específicos e os grupos familiares e territoriais, bem como uma diferenciação bastante acentuada nos vários setores da vida nacional, conjunto de condições que, segundo Eisenstadt, são propiciadoras do desenvolvimento da organização burocrática.

Todavia é preciso lembrar que essas condições não ocorrem em todo o sistema, considerado em seus limites físicos e nem ocorre de maneira homogênea em todos os subsistemas e suas partes estruturais. Assim, por exemplo, podemos admitir que há uma incidência quase total dessas condições dentro do subsistema industrial-urbano, mas que mesmo dentro dêste encontramos diferentes graus de separação entre os papéis público e privado dos seus membros, em função das características dos subsistemas político e familiar com os quais se relacionam intimamente. Podemos também admitir, sem grande esfôrço, que no subsistema agrário, onde se concentra a maioria de nossa população ocupada, persiste, ainda, uma indiferenciação quase

65 Veja nota de rodapé n.º 21 dêste artigo.

completa entre os papéis e as próprias instituições prevalecendo aí, fortemente, os vínculos familiares dentro da antiga concepção rural.

Em síntese, a secularização da sociedade brasileira é ainda pequena e restrita às populações industriais-urbanas, embora tenda a alcançar as populações rurais, na medida em que essas são expostas aos diversos meios de comunicação ou atingidas pelo processo de urbanização.

Em tese, portanto, parece mais viável hoje do que na década de 30 a organização do sistema administrativo brasileiro nos moldes da burocracia weberiana, isto é, baseado num conjunto de funcionários especializados, organizados dentro de uma hierarquia de carreira e orientados por uma conduta funcional impessoal, calcada nas leis, regulamentos e normas.

Isto poderia resultar, a curto prazo, numa maior eficiência do sistema administrativo para equacionar e solucionar os grandes problemas de Govêrno; mas a médio e longo prazo, por fôrça da disfuncionalidade que lhe é inerente, segundo Merton, poderia transformar-se numa fonte de resistência à ação renovadora e desenvolvimentista requerida pelas mudanças no sistema.

Desde que não podemos obscurecer certas vantagens e funcionalidades da aplicação de alguns princípios da burocracia weberiana ao contexto dos sistemas industriais, mas também não podemos deixar de considerar suas disfuncionalidades, parece que só restaria a tentativa de adaptar a aplicação dêstes princípios a cada realidade histórica, visando dar-lhes a flexibilidade que assegure a dinâmica do próprio sistema burocrático e a sua auto-regulação em função das demandas do sistema social como um todo. Em outras palavras, é preciso que a burocracia seja um sistema aberto.

Parece fora de dúvida que o estágio atual de desenvolvimento do sistema social brasileiro requer um subsistema administrativo racional, eficiente e eficaz, o que torna desejável, e mesmo indispensável, sua orientação por certas características presentes no modêlo weberiano, as quais indiscutìvelmente, parecem concorrer para uma administração eficiente. Sem exame mais profundo, arriscaríamos indicar entre essas a especialização, a qualificação pessoal, a profissionalização (carreira) e o mérito.

É inegável que a administração pública necessita de uma organização burocrática constituída de funcionários especializados, escolhidos por suas qualificações e profissionalizados para administrar a coisa pública eficiente e eficazmente. Não vemos como uma organização complexa possa fugir a tais requisitos, para conseguir eficiência, dentro dos padrões conhecidos de organizar as atividades administrativas.

Porém, é também inquestionável a necessidade de mecanismos, dentro do sistema social global, que impeçam a cristalização da burocracia e evitem sua transformação em fator de resistência às mudanças requeridas pelo próprio sistema, em sua trajetória para o desenvolvimento.

Tais mecanismos — a nosso ver — são essencialmente políticos e se concretizam na existência de organizações diferenciadas dentro do sistema social, como sindicatos, associações profissionais, partidos políticos e certos tipos de associações voluntárias, as quais podem exercer influência e contrôle

sôbre a burocracia, no sentido de orientá-la e reorientá-la para os objetivos do sistema como um todo.

Ora, no Brasil, a relativa insignificância dêsses tipos de associação, em número, variedade e capacidade de influência, tem ainda pequena ou nenhuma importância, daí não se poder contar com êste mecanismo de influência e contrôle, senão a longo prazo, provàvelmente.

Nessas condições, parece que as vantagens ou desvantagens da adoção de um sistema administrativo com características da burocracia weberiana para o sistema social brasileiro dependeriam menos da organização burocrática em si do que da orientação valorativa e ideológica dos seus membros, bem como da congruência existente entre essa orientação e as necessidades do sistema social como um todo.

Quer dizer, as vantagens ou desvantagens que a burocracia, no plano administrativo-governamental, pode acarretar para o subsistema econômico, por exemplo, se consubstanciarão nas políticas e diretrizes tributárias, fiscais, monetárias, de comércio e exportação, no grau de intervencionismo no domínio e no campo econômico etc. O mesmo nos parece válido para os demais subsistemas.

Logo, o que parece importante é a criação e a manutenção de uma burocracia com orientação, sensibilidade e capacidade para identificar, equacionar e solucionar problemas, sugerir medidas e sobretudo tomar decisões adequadas, nos diversos setores das atividades administrativas do Govêrno, em consonância com as necessidades e os interêsses do sistema social. É, dito de outra forma, a instituição de uma burocracia aberta, capaz de contribuir decisivamente para o processo de desenvolvimento nacional.

Por certo isto não é tarefa fácil e uma das primeiras dificuldades defrontadas é compatibilizar os interêsses e valôres da burocracia (principalmente ao nível de altos dirigentes) com os valôres e as exigências do sistema social; porque, na medida em que não exista essa compatibilização, aumenta a probabilidade de resistência da burocracia para atender a tais exigências, quando não para frustrá-las por completo.

Evidente que há outros aspectos da organização burocrática desvantajosos, como a rigidez hierárquica, por exemplo, responsável, em grande parte, pela morosidade da ação e da decisão administrativo-governamental. Porém êste e outros aspectos, comumente apontados como defeitos da burocracia, são hoje susceptíveis de ser eliminados ou minimizados pelas modernas técnicas de administração baseadas nas ciências sociais e pelas teorias de sistemas, porquanto é preciso não esquecer que a burocracia, enquanto organização, é ela mesma um sistema aberto.

SUMMARY

WEBERIAN BUREAUCRACY AND THE BRAZILIAN FEDERAL ADMINISTRATION

The article is an attempt to analyse and evaluate the process of bureaucratization of the Brazilian federal administrative system as an

instrument of modernization. Weber's model of bureaucracy is used as a unit of analysis.

Considering the size and complexity of the task, it is clear that it could not possibly be comprehensively carried out in one single article. The author therefore, in the opening paragraphs of the introduction, calls the reader's attention to the key-note of the paper, which is a critical-comparative analysis of Brazilian federal administration, in its linkages with the global social system, from the perspective fo the Weber model.

In the first part of the article the author analyzes, from a rather personal viewpoint, Max Weber's concept of bureaucracy. The discussion is based on Weber's own writings as well as on a critical study, by Merton, of bureaucracy's behavioral dysfunctions. The author concludes this section with a discussion of the conditions of differentiation of the functional and role structures of social systems, which, according to Eisenstadt, enhance the development of bureaucratic organization.

There follows a brief retrospect of Brazilian society's historical evolution, an attempt being made, within a sociological perspective, to identify cultural, economic, social, political and even administrative factors and facts which in some way may have contributed in furthering or hindering the process of national bureaucratization along the lines of Weber's model.

In this analytical effort it is pointed out how the combination of agrarian economic structure (sugar cane) and patriarchal family had a negative influence on the entire economic, social, political and administrative development process of the country, where at the time of the transfer of the Portuguese Royal Court to Brazil (1808) this situation was clearly reflected in the following characteristics of Brazilian society:

a) lack of a serious cooperative effort aimed at other productive activities such as manufacturing and commerce, which might not only link plantations to the city but also provide the latter with an economic basis of its own;
b) as a consequence, lack of independent cities originating from those two kinds of activities, and of an urban class with its own specific values, habits and mentality, more rational and distinct from those appertaining to rural life;
c) lack of sklilled trades based on a tradition of domestic craftsmanship, and extreme scarcity of free skilled and semiskilled labor.

With the transfer of the Court to Brazil and the ensuing rise of commercial capitalism the first signs of pre-industrialization appear after a while and a relative differentiation of functional structures takes place. However, the roles are still influenced and guided by agrarian-familial values and attitudes, and this is reflected in the typically patrimonial administrative organization, whose members think and act in obeisance to emotional, family and **protective** criteria, thereby pro-

ducing a paternalistic federal Brazilian administration, which is an extension, first, of the family, and seccondly, of the political boss and his faction.

The first decades of the Twentieth Century witness the presence of two quite differenticted structures — agrarian-commercial and urban-industrial. The resulting tensions and conflicts brought about the 1930 Revolution, one of the most important consequences of which certainly was the attempt to reorganize the federal bureaucracy on a rational basis, closer to the Weberian model.

Such an effort, however, has been largely frustrated, as the author seeks to demonstrate in the third and final part, by the very conditions — economic, social, cultural and political — germane to a Brazilian society displaying features of a prismatic structure, in terms of Riggs' model.

From this point on the article is concerned with analysing and evaluating the effects of the federal bureaucracy on the social system as a whole, particularly in view of the development process which in a more or less deliberate manner was set in motion by the 1930 Revolution. In this sense, the author states that the federal bureaucracy acted as modernizing force as long as it was an instrument of Vargas' arbitrary government, but failed to hold on to this role when a democratic political regime was restored in the country. This is due to a set of circumstances related to the prismaticism of society, perhaps mainly to the lack of associative organizations able to operate as a control mechanism of bureaucracy, for even the few in existence deported themselves as true **clects.**

In the course of a series of critical-evaluative consideration on the efficiency of bureaucratic organization, the author examines the opportunity and desirability of adopting a weberian approach in the federal administration, and concludes that it seems necessary and urgent to provide the country with a national administrative system capable of ensuring the efficiency and effectiveness required for the development of the country's society. All the same, in order to eliminate or minimize the disfunctionalities of some of these characteristics — as shown by Merton — it is essential that the bureaucratic organization be conceived and made to work as an open system; this seems to be feasible by way of techniques and practices based on modern administrative theory, but it will also depend to a great extent on the external controls imposed on bureaucracy by the social system.