

## A burocracia em mudança: uma visão diagnóstica

IMMANUEL KILIMA BAVU\*

*1. Introdução; 2. A teoria da burocratização; 3. Características da burocracia; 4. Os aspectos mais criticados; 5. Uma alternativa para burocracia; 6. Conclusão.*

### 1. Introdução

Encontramos, atualmente, muitos estudos sobre burocracia e burocratização que levantam algumas indagações, que serão discutidas no decorrer deste trabalho. Há, aparentemente, duas posições antagônicas com relação ao tema burocracia. A primeira, sustentada por Downs,<sup>1</sup> afirma que burocracia “veio para ficar”. A corrente oposta, a de Gouldner,<sup>2</sup> ataca continuamente alguns aspectos e funções da burocracia. A despeito de tal batalha, a burocracia sobrevive em maior ou menor grau mediante prescrição de antídotos para os seus aspectos mais atacados. A questão principal é se a burocracia pode ser “recuperada”. Na ausência de “componentes burocráticos sobressalentes”, a organização resultante seria ainda burocrática no sentido como a burocracia é atualmente entendida? A tese deste trabalho acredita que a resposta seja negativa.

\* Participante do Programa de Doutorado em Administração Pública da Universidade do Sul da Califórnia, Los Angeles.

1 Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston, Little Brown, 1967.

2 Gouldner, Alvin. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, Ill. Free Press, 1954.

Para as duas posições antagônicas propomos as denominações *burofobia* e *burofilia*. Examinando a literatura sobre o tema constatamos que, por ocasião do surgimento da burocracia, burofobia não era tão difundida como agora, uma vez que o medo e a crítica à burocracia estão-se desenvolvendo com maior rapidez. O propósito deste artigo é encarar o problema como uma realidade. Isto será feito mediante a tentativa de uma análise diagnóstica do fenômeno burocrático neutralizando aqueles aspectos mais criticados e testando a possível sobrevivência da burocracia sem eles. A perspectiva mantida neste trabalho é a de que os elementos mais fortemente criticados não podem ser corrigidos. Há uma série de desvios, nas burocracias, inerentes às suas definições. Isto significa que “componentes sobressalentes” não podem ser fornecidos nem mesmo por Weber, daí a razão de ter ele denominado a burocracia perfeita de “tipo ideal”. O problema principal é saber se características ou aspectos burocráticos são as únicas contingências para a eficácia e eficiência organizacional.

Este trabalho repousa no argumento de que o conceito de eficiência muda tanto quanto o sistema de valores da sociedade e esta mudança evidencia-se nos propósitos essenciais da organização. Enquanto há algum tempo atrás as organizações estavam preocupadas com o problema de eficiência econômica, atualmente a preocupação é com o desenvolvimento humano, o que pode ser constatado nas questões levantadas por Bell e Olson<sup>3</sup> nos seus estudos sobre participação e desenvolvimento humano, mostrando que as mudanças das estruturas valorativas e cognitivas são premissas do comportamento organizacional. A questão é saber se burocracia torna a organização suficientemente ampla de modo a incorporar os novos valores da sociedade.

No que diz respeito à burofilia, as organizações não proporcionam uma estrutura teórica para a realização de tais mudanças. O que parece estar ocorrendo é o que Sherwood chamou de “práticas *ad hoc*”.<sup>4</sup> Portanto, “ad-hocracia”<sup>5</sup> é uma estratégia de adaptação e necessita mais de base teórica do que de congruência estrutural.

Há, por outro lado, uma nova perspectiva argumentando que a invencibilidade da burocracia tem raízes na sua característica global. Esta corrente de pensamento conclui que a “inundação administrativa” provocada pelo surgimento das corporações multinacionais além das fronteiras nacionais está desgastando a nação-estado e substituindo-a por uma “burocracia global”.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Bell, Daniel & Olson, Mancut. Toward a social report. *Public Interest*, n. 15, Spring 1969. Sobre o assunto ver, também: Thomas, T. H. People strategies in international development. *Journal of Comparative Administration*. Forthcoming, May 1973.

<sup>4</sup> Sherwood, Frank. The market and organization theory. mimeogr.

<sup>5</sup> Toffler, Alvin. *Future shock*. New York, Random House, 1970. Em português: *O choque do futuro*. Rio de Janeiro, Editora Arte Nova, 1972.

<sup>6</sup> R. Simmons, autor de *From amoral to humane bureaucracy*, Harper & Row, 1972, testou seu conceito de burocracia na conferência The Impact of Multinational Corporation on Developing Countries, proferida na University of California, Los Angeles, May 26, 1973.

Esta proposição é tão deficiente quanto a sua principal hipótese de “sociedade mundial”. Primeiro porque o conceito “mundial” é tendencioso, uma vez que exclui os países socialistas na crença de que corporação multinacional, pela sua natureza e prática, é um conceito capitalista. Segundo porque, mesmo dentro da força opressora da monopolização capitalista, há um desequilíbrio de *know-how* tecnológico e gerencial entre os países mais e menos desenvolvidos, na medida em que a burocratização global acabará por consolidar a construção do Império Colonial Americano do Século XX.

O colonialismo burocrático baseado em capital (imperialismo) não poderá sobreviver mais do que o Império Britânico uma vez que a guerra empreendida pelos países menos desenvolvidos contra a dominação econômica é muito mais intensa do que a deflagrada contra o colonialismo político direto. Outrossim, com os atuais percalços por que passa a burocracia atualmente nos Estados Unidos como, por exemplo, no caso Watergate, pode não ter a força suficiente para resistir à turbulência multinacional ou internacional. Não é preciso ser marxista para perceber isto. O que Simmons vê é um estágio mais elevado de integração econômica dentro deste processo de internacionalização econômica capitalista.

É preciso lembrar que, ao longo da história do capitalismo, cada novo desenvolvimento na estrutura de internacionalização econômica também desencadeou novas forças de divisão econômica; que o antagonismo básico da sociedade burguesa causa um entrelaçamento entre integração e desintegração. Ressaltando a unidade específica das contradições inerentes do imperialismo — competição e monopólio — Lênin demonstrou que precisamente este componente de princípios conflitantes é a essência de imperialismo, propagando as sementes de sua derrocada final.<sup>7</sup>

A mudança de valores humanos e, portanto, de estilo organizacional e, ainda, a inabilidade da burocracia internacional de atender às demandas internacionais originam a necessidade de se desenvolver uma teoria de organização que se possa adaptar às mudanças constantes decorrentes da atividade humana.

## 2. A teoria da burocratização

Weber não inventou a burocracia, apenas definiu suas normas. Muito antes da formulação de Weber já havia formas de organização, as quais ele chamaria de burocracia. Na verdade, fundamentado nesses casos concretos Weber elaborou os estudos que deram origem à formulação do seu tipo ideal e à prescrição de alguns aspectos básicos normativos para o processo de burocratização. A normatividade não era a intenção de Weber uma vez que o seu “tipo ideal” era uma abstração que exagerava certos aspectos, “uma construção mental” que não pode ser encontrada

<sup>7</sup> Lênin, V. Illich. *Collection Works*, v. 24, p. 465.

na realidade.<sup>8</sup> Mas, para aqueles que sofrem burofilia, as características burocráticas e o processo de burocratização são normativos. Burocratização aqui é definida como uma tendência no sentido de uma combinação padronizada de traços comportamentais com a crescente formalização e hierarquização interna como meio eficiente de alcançar efetividade organizacional.<sup>9</sup> Este processo é considerado como uma consequência inevitável da industrialização em qualquer sistema político. Karl Marx, Trotsky e Lênin viam tais processos como imanentes nas sociedades capitalistas industrializadas.<sup>10</sup> Esta perspectiva está implícita na análise do desenvolvimento social de Max Weber, de acordo com quem a sociedade atinge um estágio racional de organização burocrática legal quando emerge do tradicionalismo para a modernização. Weber percebeu que ideologia, crenças e aspirações, bases da ação social, estimulam os indivíduos na sociedade cuja ação total motiva o desenvolvimento.<sup>11</sup>

Sua análise do papel da ética protestante na formação e desenvolvimento de capital mostra a variabilidade do capitalismo no processo de modernização. Ademais, o elemento “esfera privada” que prevalece nos grupos burocráticos da organização moderna implica o estilo capitalista de produção, como base para burocratização. Como salienta Gouldner: “Em ambas as esferas — governamental e privada — a sociedade moderna caracteriza-se, cada vez mais, pela presença de certos tipos de grupos: burocracias que foram criadas deliberadamente para a realização de propósitos específicos...”<sup>12</sup>

Há, contudo, uma diferença entre as concepções weberiana e marxista de capitalismo industrial. Weber analisou-o como inerente à modernização, enquanto que Marx como um estágio transitório de desenvolvimento que só pode ser mudado mediante revolução. Max Weber enfatizou a experiência histórica do desenvolvimento da burocracia, relacionando-o com a economia monetária, que, segundo ele, assegura a existência da estrutura burocrática. Contudo, burocracia não é imortal uma vez que, segundo a experiência histórica, “sem uma economia monetária a estrutura burocrática dificilmente evita as mudanças internas substanciais ou, na verdade, a transformação em outro tipo de estrutura”.<sup>13</sup> Uma vez que a administração tributária é o alimento vital para a burocratização, uma mudança no sistema pode, conseqüentemente, efetuar uma modificação no aparato burocrático e no processo de burocratização. O sistema

<sup>8</sup> Heady, Ferrel. *Public administration: a comparative perspective*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1966. Em português: *Administração pública: uma perspectiva comparada*. Trad. de J. R. Brandão de Azevedo, Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

<sup>9</sup> Heady Ferrel. op. cit.

<sup>10</sup> Mouzelis, Nicos. *Organizations and bureaucracy*. Chicago, Ill., Aldine Publishing Company, 1967.

<sup>11</sup> Gouldner Alvin. op. cit.

<sup>12</sup> Gouldner, Alvin. op. cit.

<sup>13</sup> Gerth, H. H. & Wrigth Mills. *Max Weber: ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1972. p. 239.

tributário de um país define a sua política socioeconômica e uma mudança no sistema tributário trará, como decorrência, transformação da política econômica. O capitalismo industrial, como estrutura econômica, lança as bases para o desenvolvimento da burocracia. A expansão da burocracia nas sociedades não-capitalistas, de acordo com Lênin e Trotsky, é um remanescente do antigo regime. O processo de burocratização nas sociedades socialistas e de capitalismo de estado está bastante evidenciado nas relações de produção vigentes que envolvem tanto os operários quanto os camponeses. A transferência da propriedade dos bens de produção e gerência dos capitalistas para o Estado não significa uma mudança total das relações de produção. O princípio de autogestão dos produtores é o marco inicial de todas as políticas socialistas. A revolução que falhar em dar abertura a tal desenvolvimento estará fadada a estagnar nas formas de capitalismo de estado e no despotismo burocrático. A URSS, neste caso, está estagnando no capitalismo de Estado, o que explica a existência da burocracia nas suas formas gerenciais. O que estamos tentando esclarecer neste estudo é a proposição especulativa segundo a qual a burocracia está limitada por mudanças estruturais e, portanto, um outro sistema poderá desenvolver-se.

O que é, então, a estrutura burocrática?

A hipótese que pode fundamentar a resposta a tal indagação é a de que burocracia não é uma organização. Ao contrário, é um tipo de fenômeno ou característica da organização formal ou, como Schaffer<sup>14</sup> define, um estilo de administração. Outrossim, este trabalho pretende ressaltar uma cadeia de reflexões demonstrando que a burocracia está, atualmente, mudando e neste processo está perdendo suas características principais, porém a organização formal permanece formal e eficiente.

### 3. Características da burocracia

Vale a pena levantar alguns pontos com relação às características burocráticas segundo o tipo ideal de Weber. Ele não estabeleceu que para uma organização formal ser burocrática ela deve apresentar todas as características por ele definidas, mas também não disse quantas constituiriam o mínimo indispensável para uma organização qualificar-se como burocrática. Isto levanta uma questão fundamental para os estudiosos de organização e, para responder a ela, foi desenvolvido o conceito de *continuum* burocrático. Tal conceito, no entanto, está de tal forma confuso que é quase impossível para os cientistas sociais conceber uma organização formal não-burocrática. Em uma discussão sobre burocracia um estudante de pós-graduação ressaltou que a sua família tinha algumas das características de burocracia e portanto, de acordo com o *continuum*, sua família era uma organização burocrática! Outro estudante também

<sup>14</sup> Schaffer, B. B. The deadlock in development administration. In: Leys, Collin. ed. *Politics and change in developing countries*. Cambridge University Press, 1969.

argumentou que mesmo um formigueiro era uma “organização burocrática”. Se tomarmos essas reflexões como corretas, a palavra burocracia, então, não tem poder discriminatório algum; é, portanto, sem sentido. Nosso propósito é dar-lhe um significado que só poderá ser atingido através da distinção entre uma organização formal de per si e uma organização formal burocrática, e através da análise dos aspectos característicos da organização formal burocrática que a fazem diferente da organização formal. A tais aspectos chamar-se-á burocracia e sem eles a organização perderá seu espírito burocrático.

Mouzelis sugere que, como não há um consenso entre os cientistas sociais a respeito do significado de burocracia e organização, seria bastante uma explicação científica para definir burocracia como um tipo especial de organização formal.<sup>15</sup> March e Simon também deixam ver que burocracias são realidades organizacionais quando dizem “Sem negar a proposição essencial de Weber, de que as burocracias são mais eficientes (no que se refere aos objetivos da hierarquia formal) do que as formas de organização alternativas...”<sup>16</sup> O que não está claro mesmo nessas referências é o fato de burocracia ser *um* fenômeno de organizações formais. É um modo de formalizar, não é formalismo; antes, é um sintoma de formalismo. Assim como o sintoma não pode existir independentemente da causa, burocracia não pode existir fora da organização formal. Como tal, o crédito pela eficiência iria para a organização que incorpora burocracia e não para a burocracia em si. Como a causa pode existir sem o sintoma, a organização pode ser formal sem burocracia. Blau deixou isto perfeitamente claro e isolou as características da burocracia, construindo a organização a partir da própria organização e salientando que os elementos não são a organização.<sup>17</sup>

Temos assim um marco crucial na discussão apresentada neste trabalho: a organização formal não é uma burocracia, nem é a burocracia uma organização. Esta distinção faz-se necessária para que se entenda a possibilidade de se destruir burocracia ou extraí-la da organização formal sem afetar a sobrevivência desta.

O que é então uma organização formal?

Chester Barnard definiu uma organização (provavelmente organização formal) como “um sistema de atividades ou forças conscientemente coordenadas”.<sup>18</sup> Apontou as variações encontradas nos sistemas cooperativos concretos decorrentes dos ambientes social e físico e aquelas originadas no comportamento e nas contribuições dos membros individuais, classificando-as como fatores externos que contribuem para a forma geral da organização. Gaus definiu organização como a combinação de pessoas

<sup>15</sup> Mouzelis, Nicos. op. cit.

<sup>16</sup> March, J. G. & Simon, H. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966. p. 48.

<sup>17</sup> Blau, Peter. *Bureaucracy in modern society*. New York, Random House, 1956.

<sup>18</sup> Barnard, Chester. *As funções do executivo*. SP, Ed. Atlas, 1971. p. 94.

para facilitar a consecução de algum tipo de objetivo proposto através da alocação de funções e responsabilidades.<sup>19</sup>

O que parece ser comum às duas definições de organização formal é a intencionalidade das atividades dos seres humanos no desempenho de tarefas especializadas.

A alocação de tarefas com vistas à consecução de um propósito é o aspecto fundamental da autoridade racional-legal. Weber insinua que a estrutura organizacional racional-legal é, em essência, uma organização burocrática. Este ponto é questionado na definição de Barnard que é centrada nos aspectos motivacional e não-racional do comportamento dos membros da organização formal, um ponto que é também enfatizado por Hirschman e Lindblom<sup>20</sup> na teoria econômica de organização na qual perceberam as organizações como um conjunto de atores que se relacionam entre si de uma maneira muito mais descontraída e “individualista” do que aquela que é freqüentemente percebida por outros teóricos. Esta descontração e esta individualidade sugerem a racionalidade burocrática não-rígida, implícita no modelo de Weber.

Uma organização formal é, portanto, uma série de inter-relações entre membros como indivíduos ou grupos coordenando seus esforços para a realização de um objetivo.

Burocracia, por outro lado, pode se desenvolver no processo de organização se esta assumir algumas características. A burocracia tipo ideal de Weber refere-se a princípios de organização como um caminho racional para a administração e gerência. Como decorrência, tal afirmativa pode significar que sem burocracia a administração e a gerência seriam não-rationais. Ou, quando há irracionalidade na administração, a organização pode não ser burocrática.

Gerth e Mills interpretam a burocracia do tipo ideal de Weber como uma institucionalização da competência no interesse da eficiência. A institucionalização toma a forma de:

- a) estrutura hierárquica com linhas claramente definidas de autoridade e responsabilidade;
- b) áreas jurisdicionais oficiais, fixadas segundo normas e gerência baseada em documentação e desempenhada por especialistas treinados e orientados para as suas carreiras;
- c) repartições cujos ocupantes assumem uma reação impessoal com a própria unidade organizacional e com a clientela;
- d) classificação dos problemas como “casos” para assegurar autoridade impessoal e decisões racionais.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Gaus, John Merriman. *Reflections on public administration*. Alabama, University of Alabama Press, c1947.

<sup>20</sup> Hirschman, A. & Lindblom, C. *Economic development, research and development policy-making*. Santa Monica, Ca., Rand Corporation, 1960.

<sup>21</sup> Gerth & Mills. op. cit. especialmente Cap. 8: Burocracia.

Estes elementos compõem a definição estrutural e funcional de burocracia. São os aspectos normativos de burocracia. Embora Weber não tenha definido seu modelo ideal como normativo, os profissionais e os cientistas sociais explicam eficiência burocrática nesta dimensão.

#### 4. Os aspectos mais criticados

O resultado mais problemático de burocracia é a burofilia. A preocupação das pessoas com burocracia é demasiadamente grande se pensarmos no número relativamente reduzido de burocracias que realmente existem ou de organizações que estão em processo de burocratização.

Sherwood aborda este ponto em sua discussão sobre hierarquia<sup>22</sup> observando, por exemplo, que há muitos tipos de *overlay* que dão flexibilidade a uma organização e moldam sua estrutura hierárquica. Duvida que a hierarquia possa viver em conformidade com as expectativas por ela criadas. Burocracia tornou-se tão onipresente na concepção de muitos que tem sido encarada como o “bode expiatório” para justificar os defeitos da estrutura econômica a que serve. Tentaremos, nesta parte do estudo, listar aqueles itens levantados contra os pilares básicos da burocracia de modo a preparar o exame diagnóstico das possibilidades de sua sobrevivência.

Entre os críticos das prescrições de Weber encontramos Gouldner que selecionou a impessoalidade das relações humanas racionais nas organizações e salientou que Weber ignorou a individualidade das pessoas ou seus problemas, tratando-as como “casos”, “problemas” ou “coisas”. As características da impessoalidade, na prática, são questionáveis, uma vez que muitas decisões administrativas são tomadas em níveis puramente pessoais e, ainda assim, eficiência e eficácia são atingidas. A estratégia de “contatos” como os mantidos com a clientela de uma administração parecem confirmar a observação de Gouldner. Blau também sustentou este ponto de vista quando argumentou que as relações informais na organização existem e devem continuar existindo.<sup>23</sup> Barnard apresentou conceito semelhante quando discorreu sobre autoridade.<sup>24</sup> Segundo ele a obediência à autoridade depende do recebedor da ordem e uma desobediência revela falha do recebedor em aceitar ordens que teriam efeitos negativos para os seus interesses. Em outras palavras, com relação à autoridade, uma série de variáveis da personalidade do indivíduo ocupante do cargo estão envolvidas, enquanto que com relação ao recebedor da ordem é a sua responsabilidade individual que determina a obediência.

<sup>22</sup> Sherwood, Frank. op. cit.

<sup>23</sup> Blau, Peter. *The dynamics of bureaucracy*. Chicago, University of Chicago Press, 1955.

<sup>24</sup> Barnard, Chester. op. cit.

Outras críticas foram feitas por Orion F. White<sup>25</sup> que reformulou os pontos levantados por Gouldner, Victor Thomas, Gideon Sjoberg, Richard Brymer e Bufford Farris. White examinou a função burocrática em relação ao seu impacto sobre a clientela e sobre a personalidade humana saudável. O ponto que ele ressaltou sobre a personalidade quase infantil daqueles sem poder no contexto burocrático é uma elaboração do efeito alienador de burocracia resultante das relações impessoais funcionário-cliente. White, segundo a perspectiva de Marx, argumentou que a burocracia é opressiva para os que não têm poder, na medida em que ela trata como “crianças” aqueles sem poder político ou econômico quando se refere a questões de decisões políticas ou de eficiência. Em outras palavras, White questionou a idéia ou o valor da racionalidade nas situações reais. Por outro lado, é o cliente “adulto” e poderoso que não tem razão alguma para temer as instituições poderosas e que também é capaz de assumir atitudes impessoais para com outros. Para tal cliente e não para aquele “quase-infantil” é que a burocracia é eficiente. Ele concluiu que o “racional” nas “decisões racionais” é, na realidade, irracional. Em suma, White enfatizou cinco críticas principais baseadas na sua análise das relações impessoais cliente-burocracia:

- o cliente é visto como subordinado ao burocrata;
- devido ao seu papel especializado, a interação do burocrata com o seu cliente é segmentária;
- a burocracia força o cliente a ajustar-se a ela ao invés de ela responder às demandas do cliente, o que, caso ocorresse, provocaria uma modificação na estrutura socioeconômica, causadora do problema do cliente;
- na burocracia, tarefas orientadas para o cliente contradizem o princípio burocrático da impessoalidade;
- as decisões burocráticas não são eficazes e eficientes quando o problema a ser resolvido demanda um resultado superior àquele previsto nas normas.

Entre os elementos burocráticos mais duramente criticados está o princípio da hierarquia, o qual Sherwood discutiu em detalhes no seu trabalho *The market and organization theory*.<sup>26</sup> Sua observação mais importante é que hierarquia, sendo uma relação de autoridade vertical entre os participantes no sistema, com grande concentração de autoridade e responsabilidade em um ápice relativamente estreito, pressupõe objetivos fixos.

Seu impulso não é o sentido de adaptar-se a novos objetivos mas sim de reforçar, em nome da racionalidade organizacional, comportamentos orientados para os objetivos. Sherwood ressalta que o conceito de racionalidade no topo da pirâmide hierárquica limita-se com a tomada de decisão. Por outro lado, o *overlay* organizacional dá flexibilidade à hierarquia organizacional e, portanto, não é mais uma hierarquia. Em suma,

<sup>25</sup> White, Orion F. *The dialectical organization: an alternative to bureaucracy*. In: *Public Administration Review*, Jan./Feb. 1969.

<sup>26</sup> Sherwood, Frank. op. cit.

Sherwood define as limitações que a hierarquia apresenta para a consecução de objetivos, decisão racional e coordenação de tarefas; e conclui que hierarquia é apenas “pura teoria” que pode sugerir algumas indicações úteis para moldar as relações humanas com vistas à consecução de fins; mas Sherwood percebe que existem outras relações organizacionais alternativas. O ponto a ser ressaltado aqui é que na realidade existe hierarquia desde que haja, também, *overlay*. Isto implica a possibilidade de haver outras formas de organização.

As críticas feitas contra a burocracia, sua formalidade, sigilo, compartimentalização e irracionalidade apresentam, em essência, um ponto de partida comum — a hierarquia e o tipo de relação de autoridade que congrega os responsáveis e define seus papéis e funções. Esta é, de fato, a lógica existente por trás da burocracia. Para uma organização formal se ver livre de tais críticas ela deveria não apresentar hierarquia e relações de autoridade impessoais. Que tipo de organização formal seria esta?

Ficou estabelecido nas páginas anteriores deste trabalho que o tipo ideal de Weber não foi criado como um modelo normativo para o comportamento administrativo. Weber não foi um determinístico no seu tipo de construção. Aparentemente esta é uma questão de “o que deve ser” contra “o que é”. Embora os cientistas sociais e os profissionais de comportamento administrativo em seus estudos da burocracia saibam que o tipo ideal foi apenas uma construção, na prática há tentativas de usá-lo como se fosse um modelo para a eficiência administrativa. A esse respeito Sherwood faz a seguinte declaração no seu trabalho: “Em resumo, muitos de nós somos prisioneiros do conceito de hierarquia...”<sup>27</sup> Para os burofilistas o tipo ideal tornou-se, segundo Mouzelis, o “tipo extremo”. Esta corrente de pensamento se manifesta no conceito do *continuum* mencionado anteriormente. *Continuum* é um termo sociológico que significa uma medida não-dicotômica progressiva dimensional da incidência, em uma organização, de uma qualidade de certa variável do mais baixo ao mais alto nível. Os sociólogos, por exemplo, falam de um *continuum* rural-urbano quando discutem a teoria de Ferdinand Tonnies,<sup>28</sup> de desenvolvimento social partindo da comunidade (*Gemeinschaft*) para a sociedade (*Gesellschaft*). O *continuum* é usado para explicar o entrelaçamento dos dois modos de vida sempre que uma linha divisória não possa ser traçada para haver a dicotomização. O *continuum* burocrático, da mesma forma, incorpora os elementos burocráticos mensuráveis nas organizações. Supondo que, dentro de um dado número de normas, uma seja escolhida para representar a “parcela de conteúdo burocrático” com a qual ele contribui para a burocracia total, digamos *b*, então o grau mais alto da burocracia seria *nb* e o mais baixo *1b*, isto é, a organização formal que tivesse um dos tipos extremos ou qualquer combinação das características com um escore total que alcançasse tal extremo receberia o escore *b*. Uma outra organização que apresentasse qualquer dos dois extremos ou a sua combinação teria o escore *2b* e assim, sucessivamente, até *nb*.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Tonnies, Ferdinand. *Comunidad y sociedad*. Buenos Aires, Editora Lozada, 1947.

Igualmente, entre os pontos  $n$  haveria sinais negativos e positivos. Deste modo, o *continuum* seria de  $b-$ ,  $b$ ,  $b+$ ,  $2b-$  ...  $nb+$ .

As características burocráticas não podem ser mensuradas desta maneira. Existirá, então, um modo de mensurá-las? Mouzelis, discutindo tal questão, reporta-se a Udy Jr. que, arbitrariamente, sugeriu um mínimo de três níveis de autoridade para medir o grau de conteúdo burocrático de uma organização formal. A respeito dessa decisão arbitrária Mouzelis critica o papel e a espécie de relações de autoridade, variável independente na questão de hierarquia. Isto significa que, se o tipo de autoridade de uma organização é o racional-legal, impessoal, e se apresenta em três níveis de autoridade, então, de acordo com Mouzelis, a organização seria burocrática.

A racionalidade apresenta dois significados conceituais. Um está contido no conceito de autoridade racional-legal referindo-se a relações de influência não baseadas em relações pessoais, familiares ou emocionais. O outro significado de racionalidade baseia-se nos meios eficientes da realização dos objetivos governamentais. Mouzelis referia-se ao significado de relações de influência na sua observação anterior. No entanto, Barnard argumentou que um indivíduo apresenta uma “zona de indiferença” e que a autoridade não se baseia apenas no ocupante do cargo mas também no receptor da ordem. “Esse é o aspecto da superioridade individual... que determina a *qualidade* da ação; o que freqüentemente é mais deduzido daquilo que *não* foi feito, da abstenção; o que desperta respeito, reverência”.<sup>29</sup> Isto é o que está implícito na perspectiva de Barnard sobre autoridade e liderança. Sem liderança e seus aspectos de moral, a organização não pode sobreviver, uma vez que não há suporte para a cooperação.

A perspectiva de Barnard é aqui utilizada para questionar o elemento “racional” na autoridade racional-legal. Não se pode esquecer da perspectiva do receptor individual da ordem que é influenciado por sua cultura, valores e atitudes; e, por outro lado, há o executivo e suas concepções de moral, suas atitudes e necessidades de cooperação. Quanto então de impessoalidade, legalidade e racionalidade existe? E que parcela de racionalidade deve ter a organização para qualificar-se como burocrática? No segundo significado, Simon esclarece o problema com o seu conceito de “*satisficer*”,<sup>30</sup> que é apresentado como concessão ao debate sobre decisão racional, conceito esse que é um modelo intermediário. E, se formos ainda mais longe, a impessoalidade não contradiz as conhecidas leis naturais que Weber determinou como as bases para os critérios de possibilidades objetivas de eficiência racional-legal na organização?

Tal discussão pretendeu mostrar como é nebuloso e questionável o elemento de racionalidade para a determinação do grau de conteúdo burocrático de uma organização. Por conseguinte, conforme diz o tipo

<sup>29</sup> Barnard, Chester. op. cit. p. 250.

<sup>30</sup> Simon, Herbert. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1965.

ideal de Weber: a racionalidade, a impessoalidade e a hierarquia não foram criadas com a intenção de representar o tipo extremo ou para ser um modelo teórico cujas hipóteses interligadas pudessem ser testadas para validar pesquisa empírica; não podem ser usadas para mensurar o conteúdo burocrático de uma organização. Portanto, a idéia de *continuum* burocrático é irrelevante, confusa e enganadora. É irrelevante porque, conforme já foi ressaltado, não pode ser empregada para analisar as organizações formais não-burocráticas. É confusa devido ao problema de mensuração dos elementos burocráticos. É enganadora porque é exatamente o sintoma de burofilia que faz com que se perceba mais burocracias e processos de burocratização do que os realmente existentes. Contudo, este argumento não exclui a possibilidade de variações no contexto de organizações burocráticas: o contexto burocrático e o não-burocrático. Em outras palavras, há tantas variações no contexto “burocrático” como no outro. Daí a utilidade de se desenvolver alguns métodos analíticos de mensuração dessas variações, de modo a identificar que organizações formais são mais, ou menos, burocráticas. Todavia, na ausência de entidades identificáveis e mensuráveis e de instrumentos de mensuração eficientes, seria pouco científico falar do *continuum* na análise burocrática. A *burofilia* faz com que se identifique mais burocratização do que realmente existe.

Uma análise alternativa: a dicotomia. Uma vez que o conceito de *continuum* não é um instrumento eficiente para a análise de burocracia, propomos usar a dicotomia: a organização formal é burocrática ou não é. Perrow<sup>31</sup> sugere que uma organização se burocratiza quando se defronta com três necessidades:

- a) de especialização;
- b) de controle das influências exercidas pelos fatores externos sobre os componentes da organização;
- c) de sobrevivência em um ambiente mutável e instável.

Mas Perrow não identifica a origem da turbulência nem especifica as influências extra-organizacionais. Portanto, a parte relevante aqui é a possibilidade de se ter uma organização não-burocrática na sociedade industrial. Uma de suas contribuições ficou esclarecida: burocracia é um componente organizacional e não colabora diretamente para o processo produtivo, mas é criada para tratar com as restrições organizacionais. A estrutura não-burocrática por ele proposta é bastante factível como resposta às limitações ambientais e para aquelas organizações com a função de produção exercida em pequena escala. Como exemplo, ele apresenta uma organização contábil cujos membros estão dispersos na linha de autoridade como especialistas em diversos departamentos. Tal organização se caracteriza por criatividade, flexibilidade, diversidade e ainda por mudanças freqüentes. Em nossa opinião, tal estrutura permanece

<sup>31</sup> Perrow, Charles. *Análise organizacional: um enfoque sociológico*. S. Paulo, Atlas, 1972. p. 73.

burocrática, embora dispersa e adaptativa; portanto, não é a estrutura de uma burocracia rígida, mas de uma burocracia em processo de modificação. A burocracia está deixando de existir na sua forma burocrática. Está agonizante e se preparando para o nascimento de uma forma alternativa de organização.

Existem evidências que fortalecem esta hipótese como, por exemplo, as diversas experiências que vêm sendo feitas, tais como: a administração por objetivos, o desenvolvimento organizacional, o Grid e a gerência participativa. Estas experiências e práticas constituem o primeiro estágio para a evolução. O segundo estágio é a organização ad-hocrática, um estilo apresentado por Alvin Toffler.<sup>32</sup>

O modelo iugoslavo de autogestão é a forma mais poderosa que se prevê para uma organização formal não-burocrática plenamente desenvolvida.

## 5. Uma alternativa para burocracia

Cientistas sociais com burofobia vêm percebendo burocracia como se ela apresentasse natureza opressiva, santificação do cargo, falsa consciência do papel burocrático, etc. Outros percebem ainda que o sentimento de autopropetuação está levando a burocracia à autodestruição, está transformando o processo decisório racional em irracional. Como reação a tais críticas, a burocracia está tentando uma mudança através do auxílio dos cientistas sociais. Estas mudanças podem ser observadas na indulgência ao sigilo, conforme ficou evidenciado no caso dos documentos do Pentágono; no sistema do mérito, que atualmente está sendo substituído pelas pressões das demandas dos grupos minoritários por oportunidades iguais; nas experiências que se estão realizando baseadas no "Grid Gerencial" — desenvolvimento organizacional como um instrumento de mudança do comportamento administrativo dos ocupantes do cargo —; autogerência e participação do grupo nas decisões.

Estudos vêm sendo feitos neste sentido por P. F. Drucker e G. Odiorne sobre administração por objetivos; Robert Blake e Jane Mouton sobre "Grid Gerencial" e Rensis Likert sobre "sistema participativo".<sup>33</sup>

Os autores do Grid Gerencial pretendem fornecer uma estrutura para planejamento, análise e aperfeiçoamento das orientações gerenciais e estilos de liderança. A rede do Grid Gerencial é construída em forma de

<sup>32</sup> Toffler, Alvin. op. cit.

<sup>33</sup> A esse respeito ver Blake, Robert & Mouton, Jane. *A estruturação de uma empresa dinâmica através do desenvolvimento organizacional e do tipo Grid*. São Paulo, Editora Blücher, 1972.

Drucker, Peter F. *The politics of management*. New York, Harper and Row, 1954.

Odiorne, G. *Management by objectives*. New York, Pitman Publishing Corporation, 1965.

Likert, Rensis. *The human organization*. New York, McGraw-Hill, 1967.

uma matriz de nove por nove. Problemas de produção são escalonados no eixo horizontal e os referentes às pessoas no eixo vertical. A gama de possíveis interações entre estes dois temas potencialmente conflitantes expressa-se em termos de uma combinação de números inteiros com o número 1, em cada caso, representando o índice mínimo e 9 representando o máximo. Assim, dados cinco conjuntos de orientações gerenciais: 9,9; 1,9; 9,1; 1,1; e 5,5, o estilo 9,9 é o índice que melhor reflete a necessidade de envolvimento e de comprometimento com trabalho produtivo por parte das pessoas, através do surgimento de grupos de ação que conduzam a resultados ótimos. Presume-se, neste caso, que os objetivos individuais sejam integrados aos objetivos organizacionais como decorrência de maior interesse da gerência por problemas relacionados tanto com a produção quanto com as pessoas.

Administração por objetivos é uma técnica de gerência na qual os objetivos da organização são definidos em conjunto por gerentes e gerenciados. Isto significa determinar os conhecimentos necessários para um gerente administrar eficazmente segundo a percepção que os subordinados têm dos objetivos organizacionais através do envolvimento destes na sua definição.

Outros estudos e temas incluem os de Chris Argyris<sup>34</sup> para o seu trabalho *How tomorrow's executives will make decisions*. Argyris percebe o planejamento e a composição das organizações em transição para sistemas de natureza adaptativa e temporária. A solução dos problemas repousaria nas origens da organização e não na autoridade hierárquica rígida. O estilo participativo de liderança, conforme formulado por Likert, seria o apropriado para as decisões que envolvam riscos nas organizações modernas que atuam em ambientes em constante mutação. A administração por objetivos, o Grid Gerencial e a administração participativa não significam organização não-burocrática. Estes estudos são relevantes porque demonstram as mudanças de perspectiva dos cientistas sociais com relação aos "métodos históricos" de administração. A mudança é de enfoque: de "administração de pessoas" para "administração de coisas", levadas a efeito pelas próprias pessoas. Este tipo de abordagem refere-se a maior participação dos membros da organização no processo decisório e ao estreitamento do hiato burocrático que existe na autoridade hierárquica impessoal entre o gerente no *bureau*, e os gerenciados fora dele.

Contudo, a mudança proposta é funcional e não estrutural. Uma vez que a estrutura determina a superestrutura (comportamento) da organização, estas prescrições não são eficazes. Além disso, com a estrutura permanecendo rigidamente hierárquica, o comportamento de seus componentes não deverá ser não-hierárquico, qualquer que seja a estratégia de desenvolvimento organizacional recomendada. O que se faz necessário é a mudança de estrutura através da correlação política e autodeterminação econômica, de modo a propiciar o surgimento de ação política democrática e ação administrativa democrática.

<sup>34</sup> Argyris, Chris. *How tomorrow's executives will make decisions*. mimeogr.

Tal necessidade parece ser universal e se evidencia pela proliferação de propostas e pela experimentação de formas alternativas de organização. Nos países em desenvolvimento esta necessidade é mais sentida devido à alegada irrelevância do modelo burocrático “ocidental” em um ambiente onde a clientela é, em sua maioria, ignorante e ainda se prende a sua cultura e seu modo de vida tradicional. Além do mais, a maioria dos países em desenvolvimento está experimentando os caminhos para o socialismo ou é dependente de países capitalistas mais adiantados. Em qualquer dos dois casos as organizações burocráticas não se adaptam tão bem quanto nos países desenvolvidos industrializados porque apresentam uma tendência para maior despotismo, alienação e dependência.

A incompatibilidade entre as formas burocráticas de organização e a cultura tradicional em ambientes atingidos pela pobreza tem sido discutida por muitos autores, inclusive Illich, LaPalombara, Braibenti, Kingsley, Riggs e Schaffer. A abordagem mais interessante talvez seja a de Schaffer, que discute a ineficácia da organização burocrática em relação ao desenvolvimento da administração e sugere o desenvolvimento de formas não-burocráticas que se voltariam mais para resultados do que para a defesa da instituição.

A análise que Schaffer fez das organizações não-burocráticas vem confirmar a ruptura do *continuum* burocrático e também ratifica nosso ponto de vista de que as formas não-burocráticas das organizações formais não são apenas o ideal, mas a realidade do futuro; confirma ainda que os países em desenvolvimento talvez ofereçam as melhores condições socioeconômicas para um pleno desenvolvimento do ser humano. Provavelmente a contribuição mais importante de Schaffer é o reconhecimento da importância transcendental do grupo e seu grande desejo de independência e decisão, o que significa participação de todos os membros.

A busca de participação é, atualmente, o *modus operandi* na Iugoslávia, um país em desenvolvimento, relativamente industrializado. Estudos feitos por Vanek e Adizes indicam a viabilidade organizacional e econômica do novo sistema de organização.<sup>35</sup>

A experiência na Iugoslávia mostra que a participação dos membros da organização formal, como um grupo, na gerência, é a melhor maneira de gerar incentivos para o trabalho, para planejar o desenvolvimento de habilidades e alocá-las para a consecução do bem-estar da organização e de seus membros.

### 5.1 Grupocracia

O que está acontecendo na autogestão é a transferência do processo decisório do *bureau*, com a sua forma hierárquica, para os membros da organização. Em outras palavras, o controle e o usufruto foram retirados

<sup>35</sup> Ver a respeito: Adizes, J. *Industrial democracy: Yugoslav style*. Free Press, 1971 e Vanek, K. J. *Participatory economy*. Cornell, Cornell University Press, 1971.

do executivo representante do dono — com o seu direito de uso — e foram dados aos membros engajados no processo produtivo da organização. Desta maneira a hierarquia está desaparecendo e está se desenvolvendo uma nova estrutura organizacional. A este fenômeno o organizacional chamamos grupocracia.

Intrínseca a esta estratégia de organização está a hipótese de que a divisão da decisão em pequenas parcelas é mais eficiente do que sua concentração no ápice da pirâmide como ocorre na estrutura hierárquica. Esta é a essência de Market Theory de Sherwood como base para decisão de grupo. Grupocracia é um conceito que pretende explicar o desenvolvimento da autoridade administrativa do grupo organizacional. A unidade básica da grupocracia seria o grupo participativo, e não o funcionário do “bureau”. Grupocracia não é diferente da “Dialectical Organization” de White.<sup>36</sup> De acordo com White, processo administrativo dialético é o modo adaptativo de operação do processo administrativo como resposta às necessidades de realização das operações administrativas de uma organização. A organização é classificada como dialética porque se mantém reagindo às contradições constantes entre as suas próprias necessidades e as dos clientes. Do ponto de vista da estrutura, a organização dialética seria não-hierárquica e nela os papéis seriam alocados igual e funcionalmente; a supervisão e a gerência seriam desempenhadas através das decisões de todo o estado. Considera-se o grupo a “totalidade”, uma vez que nenhum outro mecanismo poderia ser concebido onde as decisões fossem tomadas pela totalidade do estafe. Por outro lado, a organização dialética, segundo White, reage e se adapta às limitações ambientais, razão pela qual grupocracia pretende substituir burocracia. O escritório, em uma organização grupocrática, transforma-se no local onde são implementadas as decisões tomadas pelo grupo sendo, portanto, subordinado ao grupo.

Seria incompleta uma discussão de grupocracia sem abordar alguns temas que questionem a eficácia das decisões de grupo. Janis<sup>37</sup> preocupa-se com o desenvolvimento de *groupthink* na gerência participativa. Mas, a situação de *groupthink* pode ocorrer quando meios artificiais ou manipulativos de participação são usados para dissimular autoridade hierárquica, conforme é ressaltado na pergunta: “administração por objetivos de quem?” Grupocracia envolve participação total na gerência da organização e na determinação de suas políticas gerais.

## 5.2 Organização grupocrática

Grupocracia é a interpretação prática de democracia nas organizações, o que Vanek chamou de “autodeterminação”. É diferente de “poliarquia”.<sup>38</sup> Na realidade, poliarquia é um processo de controle de líderes exercido

<sup>36</sup> White, Orion. op. cit.

<sup>37</sup> Janis, Irving. Groupthink. In: *Psychology Today*, Nov. 1971.

<sup>38</sup> Dahl & Lindblom. op. cit.

por não-líderes, mas isto é feito dentro do funcionamento hierárquico da organização. Grupocracia permite aos membros de uma organização satisfazer seus impulsos naturais de autodeterminação. Poliarquia, conforme foi observado por Dahl e Lindblom, compreende “a lei neutralizadora da reciprocidade” na qual “a tendência para a reciprocidade neutraliza suficientemente a tendência para o controle unilateral”.<sup>39</sup> É também diferente de “barganha” na qual os líderes se controlam mutuamente. A essência de grupocracia é a “participação na gerência”. Participação na gerência é caracterizada por cinco fatores, conforme listados por Vanek:

- 1 – participação de todos, na base da igualdade política;
- 2 – participação eqüitativa de rendimentos para trabalhos de igual intensidade e qualidade, de acordo com uma tabela de distribuição de rendimentos democraticamente estabelecida;
- 3 – usufruto;
- 4 – economia de mercado, o que implica, entre outras coisas, descentralização;
- 5 – liberdade de emprego.

Portanto, organização grupocrática torna possível a fusão de comportamento político e administrativo.

Sendo esses fatores os principais requisitos para o desenvolvimento de grupocracia, os objetivos organizacionais de eficiência e eficácia podem ser completamente obtidos, uma vez que participação pode contribuir para a consecução de “eficácia”, “eficiência” e “eqüidade”.

Primeiramente, contribui através do fornecimento de informações úteis à gerência da organização, implementação de programas e inovações.

Segundo, por fornecer embasamento para a exploração efetiva das experiências dos membros, o que constitui um instrumento útil para projetos de pesquisa. Cahn e Passet<sup>40</sup> observaram, por exemplo, que pessoas de países subdesenvolvidos podem diagnosticar, por experiência própria, as fraquezas vitais de programas de desenvolvimento que os “especialistas” só conseguem identificar após intensas pesquisas. Em um caso específico onde houve violenta discordância sobre 24 decisões, ficou comprovado que os menos desenvolvidos estavam corretos em 20 decisões e nas outras quatro, “era impossível dizer quem estava certo”.

Em terceiro lugar, a gerência participativa ajuda a libertar o poder do homem para desenvolver-se e satisfazer sua autodeterminação.

Finalmente, a devolução de responsabilidade e autoridade aos membros do grupo proporciona a realização da eqüidade social. O modelo grupocrático seria, então, estruturado de modo a permitir os preceitos acima descritos. Adotando uma estrutura administrativa não hierárquica e tendo como unidade organizacional o grupo, a grupocracia caracteriza-

<sup>39</sup> Dahl & Lindblom. op. cit. p. 277.

<sup>40</sup> Cahn, E. S. & Passet, B. A. ed. *Citizen participation: effectives community change*. New York, Praeger, 1970.

se por unidades semi-autônomas representativas que vão desde uma assembléia geral permanente, composta de todos os membros da organização, até as comissões eleitas e ocupantes de cargos de gerência em períodos específicos. A eleição e a representatividade substituem o burocrático sistema do mérito preocupado com eficiência de meios e fins, pelo sistema de seleção de gerentes com base no desenvolvimento humano. Isto não significa substituição por sistemas prejudiciais, uma vez que se trata de um critério diferente de julgar os mesmos méritos. Enquanto para os funcionários burocráticos nomeados o mérito é prescrito de acordo com um conjunto de objetivos fixados, para o funcionário grupocrático eleito o mérito é também julgado subjetivamente por seus pares e pelos clientes.<sup>41</sup>

## 6. Conclusão

Os argumentos apresentados nesta discussão são de que burocracia foi bastante prejudicada e quase aniquilada por burofobia. Muitos cientistas sociais estão avidamente em busca de tratamento prescrevendo toda a sorte de antídotos tais como desenvolvimento organizacional, administração por objetivos e Grid Gerencial. Além disso, foram feitas algumas sugestões para introduzir participação no funcionamento da burocracia com a esperança de torná-la menos alienante e salvá-la da morte.

Uma coisa deve ser esclarecida para aqueles cientistas afetados pela burofilia: mesmo que a burocracia tenha vindo para ficar — muito embora um tanto modificada — às organizações burocráticas torna-se difícil, até mesmo impossível, atuar com rapidez e lucidez na solução de sérios problemas sociais. A impossibilidade de as burocracias atuarem nesta época de mudança constante terá como consequência a rápida deterioração da sua maneira de ser.

Permanecem, então, as questões: Organização para quê? Liberdade? Humanidade? Boa Saúde? Riqueza? Destruição?

Problemas sociais e humanos não podem ser atendidos por organizações burocráticas. Isto está implícito no atual interesse, pela modificação das organizações burocráticas. O problema, porém, é que o comportamento burocrático como função da estrutura burocrática não pode ser modificado sem que se altere a totalidade da estrutura organizacional. Uma forma de estrutura organizacional que atualmente está-se desenvolvendo é a de grupo, e o fenômeno de grupo na organização formal é denominado grupocracia.

Aparentemente a eficiência e eficácia podem ser alcançadas por organizações formais não-burocráticas e, de acordo com experiências de sistema organizacional na Iugoslávia, a grupocracia parece ser a forma mais estimulante de organização. Esta conclusão apresenta uma alter-

<sup>41</sup> Thomas, T. H. People strategies in international development. In: *Journal of Comparative Administration*. Forthcoming, May 1973.

nativa para as formas e práticas burocráticas duramente criticadas. A discussão baseou-se na hipótese de que hierarquia e impessoalidade não são determinantes da eficiência e eficácia organizacional; uma organização não-hierárquica e com relações personalizadas é uma organização não-burocrática. Grupocracia é uma forma de organização com estrutura não-hierárquica e com relações personalizadas, porém com um alto potencial de eficiência e eficácia. A decisão final na burocracia repousa no cargo impessoal e carismático com o controle autoritativo descendo do ápice para a base da pirâmide hierárquica. O cliente, na organização burocrática cuja legitimação da autoridade movimenta a burocracia, torna-se vítima da opressão desta mesma burocracia, o que não acontece na grupocracia, que não aliena a clientela. Grupocracia permite a esta apoiar a autoridade legitimada na medida em que participa das decisões e políticas que afetam a organização. A autoridade suprema permanece com o grupo e o escritório transforma-se em um local adequado para a implementação das decisões e é, como tal, a ele subordinado. O problema das burocracias em mudança tem sido encarado como de difícil solução. Fizemos referência à ad-hocracia e organização dialética e devemos admitir que, como todas as outras teorias prescritivas, estas também apresentam limites práticos e custos. A transformação para ad-hocracia, organização dialética e outros, além de apresentar um custo para organização, pode também ser de interesse do burocrata e da estrutura econômica na qual a burocracia se desenvolve. A tendência é retirar-se a decisão e a gerência dos burocratas e atribuí-las, através da participação, aos membros da organização. Isto significa uma mudança radical na estrutura socioeconômica. Grupocracia não é uma panacéia que atinja todos os aspectos da participação dos membros de uma comunidade nas decisões. Na verdade, pode haver participação sem grupocracia, como, por exemplo, no caso de administração por objetivos. Seria muita ingenuidade afirmar que mera participação possa assegurar “eficiência” e “decisões racionais”. Ao contrário, para o desenvolvimento de grupocracia faz-se necessário o critério de participação pela autogestão.

A formulação aqui apresentada consiste em diversas partes ligadas por hipóteses:

a) O tema principal é o movimento em busca de efetivação de autodeterminação entre os membros da organização, o que significa que as variáveis a serem consideradas – além dos aspectos de eficiência da organização – são políticas e econômicas. Cinco princípios foram propostos para gerir o desenvolvimento da autodeterminação política e econômica – a participação de todos pode resultar em autodeterminação política se houver autodeterminação econômica. Autodeterminação econômica pode advir da divisão equitativa dos rendimentos sob a condição de usufruto. Esta correlação numa economia de mercado e liberdade de emprego resultará em eficiência.

b) Uma das tipologias lógicas para o estudo de uma organização é a revisão de sua estrutura. As organizações grupocráticas caracterizam-se

pela destruição da pirâmide hierárquica de autoridade e pelo surgimento da gerência — grupos de decisão que se estendem das assembléias gerais às comissões.

Como conclusão, pode-se considerar algumas das áreas comentadas nesta formulação para testes empíricos. Há necessidade de se traçar uma linha entre autoridade administrativa (decorrente do cargo) e autoridade gerencial (exercida pelo grupo) e de se investigar os tipos de relações que podem existir entre elas. A experiência nas comunas da Iugoslávia e nas vilas de *ujamaa* da Tanzânia parece indicar que os dois tipos de autoridade são complementares, mas a autoridade administrativa é subordinada à autoridade gerencial.

### **Summary: The changing bureaucracy: a diagnostic view**

This article focus its attention on the study of the alternatives to bureaucracies for the formal organizations since, in the Author's views, bureaucracy is not going to survive as it is known today, due to its own characteristics.

He starts the discussion by presenting two opposing sides of bureaucracy, namely, "bureaucrabilia" and "bureaucrophobia". Those led by Downs are the bureaucraphilists that believe bureaucracies "are here to stay"; and the other side has Gouldner and his followers who wage a continuous war against some features and functions of bureaucracy.

The Author's purpose is to face the problem of bureaucracy as a reality and this is done by a diagnostic analysis of the bureaucratic phenomenon, removing those most criticized features and testing the possible life of bureaucracy without them.

As an alternative to bureaucracy social scientists have been working on some experiences like those of management by objectives, managerial grid and participation group system and the tendency seems to be a transfer of the decision making from the "bureau" to the group of members of the organization. This is the essence of *groupocracy*, a practical interpretation of democracy in organizations.

Groupocracy offers the possibility of breaking down hierarchy in order to give birth to a new organizational structure and develop the group organizational administrative authority.

Participation in management is the basis of groupocracy; thus groupocratic organization makes possible the merger of political and administrative behavior.

Experiences in the Yugoslavian organizational system shows that groupocracy seems to be the most favorable form of organization to be implemented in the turbulent environment where modern organization tries to survive.