

Antonio Cesar Amaru Maximiano

Professor da Universidade de São Paulo

Teoria Geral da Administração

Da Revolução Urbana à Revolução Digital

6ª Edição

SÃO PAULO
EDITORA ATLAS S.A. – 2010

© 1995 by Editora Atlas S.A.

1. ed. 1997; 2. ed. 2000; 3. ed. 2002; 4. ed. 2004; 5. ed. 2005;
6. ed. 2006; 7. reimpressão 2010



Composição: Set-up Time Artes Gráficas

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Maximiano, Antonio Cesar Amaru.

Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital / Antonio Cesar Amaru Maximiano. – 6. ed. – 7. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2010.

Bibliografia.

ISBN 978-85-224-4518-9

1. Administração – Teoria I. Título.

96-5369

CDD-658.001

Índice para catálogo sistemático:

1. Custos : Logística empresarial : Administração de materiais 658.78

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos de autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Decreto nº 1.825, de 20 de dezembro de 1907.

Impresso no Brasil/Printed in Brazil



Editora Atlas S.A.
Rua Conselheiro Nébias, 1384 (Campos Elísios)
01203-904 São Paulo (SP)
Tel.: (0__11) 3357-9144 (PABX)
www.EditoraAtlas.com.br

Max Weber e a Teoria das Organizações

Objetivos

Ao terminar o estudo deste capítulo, você deverá estar preparado para:

- Descrever as organizações e os elementos que as compõem.
- Apresentar o tipo ideal de burocracia e definir suas características.
- Explicar as principais disfunções das organizações formais.
- Contrastar o modelo burocrático com o modelo orgânico de estrutura organizacional.

Introdução

Como dizem March e Simon na abertura de seu livro *Organizations*, é mais fácil mostrar as organizações do que tentar defini-las. A escola em que você estuda é uma organização, assim como a universidade da qual faz parte, que, por sua vez, integra outra organização maior, o governo estadual ou federal ou um

grupo empresarial. Também é uma organização a Divisão de Produção da General Motors, assim como a Secretaria das Finanças da Prefeitura de sua cidade – organizações dentro de outras organizações. Certas organizações, as fábricas, são máquinas que produzem outras máquinas, que se juntam em máquinas maiores.

O principal motivo para a existência das organizações é o fato de que certos objetivos só podem ser alcançados por meio da ação coordenada de grupos de pessoas. Na sociedade moderna, muitos produtos e serviços essenciais para a simples sobrevivência somente se tornam disponíveis quando há organizações empenhadas em realizá-los. Sendo tão importantes, as organizações atraíram a atenção de inúmeros estudiosos. Neste capítulo, você fará contato com as idéias dessas pessoas.

1 Todos os grupos sociais são organizações?

A resposta é não. Os grupos sociais dividem-se em duas grandes categorias: primários e secundários.

1.1 Grupos sociais primários

Encontram-se na categoria dos grupos sociais primários as famílias, os grupos de amigos e de vizinhos e certos grupos de interesse profissional ou social, como os grupos de voluntários e de artistas amadores. Nestes grupos, também chamados informais, predominam as relações pessoais. Em muitos grupos deste tipo, as pessoas ingressam e saem voluntariamente.

1.2 Grupos sociais secundários

A categoria dos grupos sociais secundários abrange os grupos formais, assim chamados porque com eles as pessoas têm relações regidas por regulamentos explícitos. É o caso de todos os tipos de organizações formais, especialmente da maior delas, o Estado. As organizações formais baseiam-se em normas explícitas que criam direitos e obrigações para seus integrantes.

Em todo grupo sempre há algum grau de definição de objetivos, uso de recursos, divisão de trabalho e processos de transformação. Para resolver problemas com algum grau de complexidade, ou para administrar sistemas complexos de recursos, os grupos primários comportam-se eventualmente como organizações. No entanto, não são organizações formais permanentes, como uma empresa ou a Prefeitura.

Essa é a diferença: todos os grupos sociais têm os elementos que definem as organizações. Alguns são organizações formais, regidas por regulamentos, enquanto outros são grupos sociais primários ou informais, regidos por relações pessoais.

Todas as organizações formais são burocracias. A palavra *burocracia* identifica as organizações que se baseiam em regulamentos. Há uma razão extremamente importante para se entender o que é a burocracia: a sociedade organizacional é,

também, uma sociedade burocratizada. Todas as organizações com as quais você está ligado de alguma forma são burocracias, regidas por regulamentos que criam direitos e obrigações. A burocracia é um estágio na evolução das organizações.

2 Max Weber e a burocracia

Tão grande é a importância das organizações formais na sociedade moderna, que inúmeros cientistas dedicaram-se a estudá-las. Um desses cientistas foi Max Weber. Seu trabalho é tão importante que influenciou praticamente todos os autores que retomaram o assunto. A Figura 5.1 resume as principais contribuições ao estudo das organizações, que você encontrará neste capítulo.

Max Weber (Figura 5.2) nasceu em 1864, na Prússia. Em 1920, Weber faleceu após ter contraído a gripe que grassou na Europa nessa época, matando mais gente

Figura 5.1
Principais contribuições ao estudo das organizações.

AUTORES	PRINCIPAIS IDÉIAS
MAX WEBER	Tipo ideal de burocracia
AMITAI ETZIONI	Tipologia das organizações com base nos tipos de poder
BLAU E SCOTT	Tipologia das organizações com base nos tipos de beneficiários
CHARLES PERROW, ROBERT K. MERTON E WILLIAM ROTH	Disfunções organizacionais
BURNS E STALKER	Modelos mecanicista e orgânico de organização



Figura 5.2
Max Weber.

do que a Primeira Guerra. Na época de sua morte, seus escritos encontravam-se em estado caótico. Weber nunca produziu uma obra completa e mesmo *Economia e sociedade*, seu livro mais famoso, foi feito a partir de fragmentos. Em 1930, o sociólogo americano Talcott Parsons traduziu *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, projetando-o no cenário internacional. Em meados dos anos 40, seus escritos sobre a burocracia foram traduzidos para o Inglês.

De acordo com Weber, as organizações formais modernas baseiam-se em leis, que as pessoas aceitam por acreditarem que são racionais, isto é, definidas em função do interesse das próprias pessoas e não para satisfazer aos caprichos arbitrários de um dirigente. As pessoas que integram as organizações modernas também aceitam que algumas pessoas representem a autoridade da lei: guardas de trânsito, juízes, prefeitos e gerentes. A autoridade é contrapartida da responsabilidade que têm essas pessoas de zelar pelo cumprimento da lei. A obediência é devida às leis, formalmente definidas, e às pessoas que as representam, que agem dentro de uma jurisdição. Qualquer sociedade, organização ou grupo que se baseie em leis racionais é uma burocracia.

As organizações formais, ou burocráticas, apresentam três características principais, que as distinguem dos grupos informais ou primários: formalidade, impessoalidade e profissionalismo, sintetizadas na Figura 5.3. Essas três características formam o chamado *tipo ideal de burocracia*, criado por Max Weber. O tipo ideal é um modelo abstrato que procura retratar os elementos que constituem qualquer organização formal do mundo real.

2.1 Formalidade

Formalidade significa que as organizações são constituídas com base em normas e regulamentos explícitos, chamados leis, que estipulam os direitos e deveres dos participantes. Para fazer uma comparação, considere uma organização pré-burocrática, como um feudo medieval ou uma fazenda durante a época da escravidão. O comportamento dos vassalos ou escravos era determinado não por uma legislação racional, mas pela vontade do senhor e pela tradição no exercício dessa mesma vontade. A única norma racional era a que consagrava a existência da escravidão.

Pense agora na organização formal em que você trabalha, ou no governo de seu país. Seu comportamento como cidadão, ou como empregador, e o comportamento das autoridades públicas, ou de seus empregadores, está subordinado a normas racionais (que procuram estabelecer coerência lógica entre os meios e fins da organização). O comportamento não depende dos caprichos pessoais dos administradores. O que cada um pode e deve fazer está explicitado nas leis. As leis criam *figuras de autoridade*, que têm o direito de emitir ordens. Violar as leis é comportamento passível de punição, que também está prevista e regulamentada. As figuras de autoridade são responsáveis pelo cumprimento das leis, às quais também estão sujeitas.

Na burocracia, o comportamento sempre é regulamentado de forma explícita. Essa é uma das grandes vantagens da burocracia: todos são iguais perante a lei.

2.2 Impessoalidade

Impessoalidade significa que, numa burocracia, nenhuma pessoa é empregada ou vassalo de outra. As relações entre as pessoas que integram as organizações buro-

Figura 5.3
Principais características do tipo ideal de burocracia, segundo Max Weber.

FORMALIDADE	<ul style="list-style-type: none"> As burocracias são essencialmente sistemas de normas. A figura da autoridade é definida pela lei, que tem como objetivo a racionalidade das decisões baseadas em critérios impessoais.
IMPESSOALIDADE	<ul style="list-style-type: none"> As pessoas são ocupantes de cargos ou posições formais. Alguns dos cargos são de figuras de autoridade. A obediência é devida aos cargos, não aos ocupantes. Todas as pessoas seguem a lei.
PROFISSIONALISMO	<ul style="list-style-type: none"> As burocracias são formadas por funcionários. Os funcionários são remunerados, obtendo os meios para sua subsistência. As burocracias funcionam como sistemas de subsistência para os funcionários.

cráticas são governadas pelos cargos que elas ocupam, e pelos direitos e deveres investidos nesses cargos. A pessoa que ocupa um cargo investido de autoridade é um superior e está subordinado a uma legislação que define os limites de seus poderes, dentro dos quais pode dar ordens e deve ser obedecido. A obediência de seus funcionários não lhe é devida pessoalmente, mas ao cargo que ocupa.

No tipo ideal de burocracia, o que conta é o cargo e não a pessoa. As organizações formais são impessoais. A formalidade e a impessoalidade fazem a burocracia permanecer a despeito das pessoas, de tal sorte que, segundo Weber, *mesmo no caso de revolução ou ocupação por um inimigo, a máquina burocrática continua funcionando normalmente, da mesma forma como o fazia no governo legal anterior.*

2.3 Profissionalismo

Profissionalismo significa que, de forma geral, os cargos de uma burocracia oferecem a seus ocupantes uma carreira profissional e meios de vida. O integrante de uma burocracia é um funcionário que faz do cargo um meio de vida, recebendo um salário regular em troca de seus serviços. A escolha para ocupar o cargo, em geral, deve-se a suas qualificações, que são aprimoradas por meio de treinamento especializado. A participação nas burocracias, em geral, tem um caráter ocupacional. As organizações formais são sistemas de trabalho que fornecem a seus integrantes meios de subsistência.

As idéias de Weber influenciaram inúmeros estudiosos das organizações. Neste capítulo e no próximo, serão estudadas as contribuições desses autores.

3 Amitai Etzioni e o poder

Para o cientista social Amitai Etzioni, o tipo ideal de Weber aplica-se particularmente a empresas e governo, mas não abrange todas as organizações. O humanista Etzioni acredita que as organizações são unidades sociais, que têm objetivos específicos, e por isso não se encaixam num modelo universal. Apesar de diferentes umas das outras, as organizações agrupam-se em categorias. As categorias permitem fazer análises comparativas e ressaltar peculiaridades. Segundo Etzioni, há três tipos ou categorias de organizações. Cada tipo de organização é definido pelo tipo de poder exercido sobre as pessoas. Cada tipo de poder dá origem a um tipo de obediência (*compliance*).

A obediência é a relação em que uma pessoa comporta-se de acordo com a orientação que é dada por outra e apóia-se no poder desta segunda pessoa. O tipo de poder determina o tipo de obediência (ou envolvimento, ou, ainda, contrato psicológico), que define a natureza da organização. Há três tipos principais de poder, três tipos de contrato psicológico e, conseqüentemente, três tipos principais de organizações (Figura 5.4).

As organizações que têm estruturas similares de contrato psicológico têm objetivos similares e vice-versa. Certas combinações de *compliance* e objetivos são mais

Figura 5.4
Tipologia de poder, obediência e organização, segundo Etzioni.

TIPO DE PODER	TIPO DE CONTRATO PSICOLÓGICO	TIPO DE ORGANIZAÇÃO
PODER COERCITIVO: baseia-se em punições.	ALIENATÓRIO: obediência sem questionamento.	COERCITIVA: objetivo é controlar o comportamento.
PODER MANIPULATIVO: baseia-se em recompensas.	CALCULISTA: obediência interesseira.	UTILITÁRIA: objetivo é obter resultados por meio de barganhas com os funcionários.
PODER NORMATIVO: baseia-se em crenças e símbolos.	MORAL: disciplina interior.	NORMATIVA: objetivo é realizar missão ou tarefa em que os participantes acreditam.

eficazes do que outras. Objetivos são situações ou estados que as organizações pretendem atingir.

3.1 Organizações coercitivas

Nas organizações coercitivas, a coerção ou força física é o principal meio de controle sobre os participantes operacionais, que não detêm o poder, chamados por Etzioni de participantes de nível mais baixo (*lower participants*). Campos de concentração, prisões e hospitais penitenciários são os principais exemplos de organizações deste tipo, cuja tarefa principal é deixar as pessoas do lado de dentro, impedindo-as de sair. Se as restrições fossem suspensas e a coerção deixasse de ser usada, ninguém permaneceria na organização. A segunda tarefa nas organizações coercitivas é manter a disciplina ou padrão esperado de comportamento. Nas organizações coercitivas, essas tarefas são realizadas por meio do uso real ou pela ameaça do uso da força.

3.2 Organizações utilitárias

A remuneração é o principal meio de controle das organizações utilitárias. Nessas organizações, o envolvimento calculista caracteriza a orientação da grande maioria dos participantes operacionais e mesmo dos membros das elites. Normalmente, as empresas de negócios são organizações utilitárias. Porém, algumas delas podem ter estruturas normativas, quando os trabalhadores operacionais são profissionais de nível superior, como consultores, advogados, pesquisadores ou médicos. Para empregados de fábrica, de forma geral, a remuneração é o principal meio de controle. Outros fatores, como satisfação intrínseca no cargo, prestígio e estima e, até certo ponto, as relações sociais no trabalho, podem determinar o desempenho. No entanto, no conjunto, a remuneração pesa mais, segundo Etzioni. Além da remuneração, as organizações utilitárias recorrem a recompensas como promoções, benefícios e incentivos para obter o comportamento esperado.

3.3 Organizações normativas

Organizações religiosas, organizações políticas de forte programa ideológico, hospitais gerais, universidades e organizações de voluntários, de forma geral, dependem muito mais do comprometimento de seus participantes operacionais do que de recompensas. Usar qualquer tipo de força está fora de cogitação e, em muitas delas, não há sequer necessidade de remunerar os participantes, que trabalham espontaneamente, sem esperar outra recompensa que não seja a própria participação ou a contribuição para realizar a missão. Estas são as organizações em que o poder normativo é o principal meio de controle dos participantes operacionais, os quais apresentam alto nível de comprometimento.

Nas organizações normativas, os participantes internalizam orientações aceitas como válidas. Liderança, rituais, manipulação de símbolos sociais e de prestígio estão entre as técnicas de controle mais importantes nas organizações normativas. Apesar de ter sido enfatizada no passado, a coerção desempenha papel secundário. Por exemplo, nas escolas, em que, de forma geral, a predisposição dos alunos para o aprendizado é a mola propulsora do comportamento, a remuneração não tem grande influência.

3.4 Estrutura dupla de obediência

Além dos três tipos básicos, Etzioni identifica as organizações que utilizam dois tipos de poder: são as organizações com estrutura dupla de obediência (*dual compliance*) (Figura 5.5):

- Combinação de poder normativo e coercitivo em organizações de combate.
- Combinação de poder normativo e utilitário em alguns sindicatos.
- Combinação de poder utilitário e coercitivo em algumas empresas, como propriedades rurais que operam no sistema de semi-escravidão.

Figura 5.5
Tipos puros de poder e estrutura dupla de obediência.



4 Modelo de Peter Blau e Richard Scott

Blau e Scott desenvolveram outro modelo muito conhecido para interpretar as organizações. Blau e Scott não criticam Weber, como Etzioni. Apenas propõem um esquema alternativo, que compreende quatro categorias ou tipos de organizações.

Para Blau e Scott, as organizações devem ser agrupadas em categorias estruturadas de acordo com o beneficiário principal da organização. Ou seja, para definir as categorias a que pertencem as organizações, é preciso responder à pergunta:

- Quem se beneficia com a existência da organização?

4.1 Membros da organização

Certas organizações são criadas para prestar algum tipo de serviço para seus próprios membros e não algum tipo de cliente externo. As associações de benefício mútuo, como as cooperativas, as associações profissionais, sindicatos, fundos mútuos, consórcios e clubes estão neste caso. Os associados e a administração são seus próprios clientes. Os eventuais funcionários, porém, não se encaixam na mesma categoria.

4.2 Proprietários ou dirigentes

As organizações que têm interesses comerciais e finalidade lucrativa – as empresas privadas – são criadas também para beneficiar seus criadores. Ao contrário da categoria anterior, o propósito não é prestar algum tipo de serviço, mas proporcionar um meio de vida ou de acumulação de capital.

Quatro categorias de participantes que podem se beneficiar (Figura 5.6):

4.3 Clientes da organização

Para Blau e Scott, há organizações que beneficiam grupos específicos de clientes: hospitais, universidades, escolas, organizações religiosas e agências sociais encaixam-se neste caso.

Figura 5.6

Classificação das organizações segundo o tipo de beneficiário.

BENEFICIÁRIO	EXEMPLO
OS PRÓPRIOS MEMBROS DA ORGANIZAÇÃO	Clubes, associações, cooperativas.
PROPRIETÁRIOS OU DIRIGENTES	Empresas de forma geral.
CLIENTES	Hospitais, agências sociais, universidades.
SOCIEDADE EM GERAL	Organizações do Estado e do governo.

4.4 Público em geral

Finalmente, há organizações que são criadas por iniciativa do Estado para oferecer algum tipo de benefício para a sociedade. Este é o caso das organizações de Estado, que atuam naquelas áreas de competência exclusiva do Estado, como o Poder Judiciário, as forças armadas, a polícia, a diplomacia e o fisco. Para algumas destas organizações, a satisfação do cliente não é critério muito importante de avaliação. Outras organizações, como as escolas públicas ou os bancos estatais, podem concorrer com a iniciativa privada.

5 Disfunções da burocracia

Além de ter estimulado o desenvolvimento de tipologias alternativas, como a de Etzioni, o trabalho de Weber também provocou a reflexão sobre as próprias organizações reais. Serão elas realmente como Weber as retratou em seu tipo ideal? Será a burocracia tão cheia de vantagens como ele a fez parecer? Não será o tipo ideal uma abstração por demais idealizada? Questões como essas passaram pela cabeça de muitos autores, que se propuseram a analisar criticamente a própria realidade retratada por Weber. Estão nesse caso Charles Perrow, William Roth e Robert K. Merton, que se propuseram a catalogar as disfunções da burocracia. O panorama das disfunções organizacionais, segundo esses diversos autores, encontra-se na Figura 5.7.

Figura 5.7
Panorama das
disfunções
organizacionais,
segundo
diversos
autores.

DISFUNÇÃO	CARACTERÍSTICAS
PARTICULARISMO	<ul style="list-style-type: none"> Dentro da organização, defender os interesses de grupos externos, por motivos de convicção, amizade ou interesse material. Fazer "panelinhas" com colegas de escola.
SATISFAÇÃO DE INTERESSES PESSOAIS	<ul style="list-style-type: none"> Defender interesses pessoais dentro da organização. Contratar parentes, fazer negócios com empresas da família.
EXCESSO DE REGRAS	<ul style="list-style-type: none"> Multiplicidade de regras e exigências para a realização de atividades. Firma reconhecida, encaminhamento de processos burocráticos.
HIERARQUIA E INDIVIDUALISMO	<ul style="list-style-type: none"> A hierarquia divide responsabilidades e atravanca o processo decisório. Realça vaidades e estimula a luta pelo poder. Hierarquia das grandes empresas e dos militares.
MECANICISMO	<ul style="list-style-type: none"> Burocracias são sistemas de cargos limitados, que colocam pessoas em situações alienantes. Cargos de escritório, montadores de peças.

5.1 Disfunções segundo Perrow

Charles Perrow está entre os que acreditam que o tipo ideal de Weber nunca é alcançado, porque as organizações são essencialmente sistemas sociais, feitos de pessoas, e as pessoas não existem apenas para as organizações. As pessoas, segundo Perrow, têm interesses independentes das organizações em que vivem ou trabalham e levam para dentro delas toda sua vida externa. Portanto, dentro das organizações coexistem a vida profissional do funcionário e seus interesses pessoais. Os funcionários não são seres exclusivamente burocráticos e as organizações refletem as imperfeições dos seres humanos.

Além disso, a organização burocrática que Weber idealizou parece servir melhor para lidar com tarefas estáveis e rotinizadas, nas quais se baseia a eficiência. Portanto, o tipo ideal não retrata as organizações dinâmicas, para as quais a mudança é constante. De fato, o modelo weberiano parece retratar com mais propriedade as organizações mecanicistas, pouco dinâmicas, orientadas basicamente para as atividades padronizadas e repetitivas. Quando há muita mudança, as eficiências da burocracia não podem ser alcançadas.

Além de questionar o tipo ideal de Weber, Perrow critica as próprias organizações formais, apontando as disfunções que o cientista alemão deixou de considerar em seu modelo. Perrow aponta quatro problemas que as organizações formais apresentam: particularismo, satisfação de interesses pessoais, excesso de regras e hierarquia.

(1) Particularismo

Particularismo, segundo Perrow, é o que acontece quando as pessoas levam para dentro das organizações os interesses dos grupos de que participam fora dela. Muitas pessoas estão voluntária ou involuntariamente afiliadas a grupos externos, ou fazem parte de grupos sociais. Amigos que se diplomaram na mesma escola ou no mesmo período, clubes de serviço, grupos étnicos, pessoas que vieram da mesma região ou cidade, pessoas afiliadas ao mesmo partido político ou que compartilham a mesma ideologia política, ou grupos de interesses econômicos. Quando uma pessoa tem algum vínculo com um agrupamento qualquer, dessa ou de outra espécie, fora da organização, pode levá-lo para dentro dela.

Perrow aponta vários casos de particularismo, desde as panelinhas de pessoas formadas por uma mesma escola, até a situação em que o funcionário contrata os serviços de uma empresa não porque sejam melhores que os da concorrência, mas porque o proprietário e ele freqüentam a mesma igreja. Ou então, pelo mesmo motivo, um agente policial deixa de investigar com rigor os negócios suspeitos de um empresário. As organizações são ferramentas sociais e o particularismo é forma de ganhar controle sobre essa ferramenta.

(2) Satisfação de interesses pessoais

Satisfazer a interesses pessoais ("fazer a cama", *feathering the nest*) consiste em usar a organização para fins pessoais do funcionário e não de um grupo, que é a disfunção anterior. No tipo ideal de Weber, o funcionário é recrutado, selecionado e

treinado de acordo com suas qualificações e com as exigências de seu cargo. A organização cumpre seus objetivos porque o funcionário realiza tarefas em estrita obediência a deveres oficialmente definidos. Na vida prática, muitas vezes o funcionário usa a organização para o atendimento de seus interesses pessoais e dificilmente age com a neutralidade prevista por Weber.

Políticos e juízes nomeiam parentes para trabalhar como assessores, enquanto fiscais da alfândega recebem dinheiro para não cobrar impostos de sonegadores e contrabandistas. Policiais associam-se a seqüestradores e compradores de empresas industriais recebem presentes dos fornecedores. O processo de cuidar dos interesses pessoais está na raiz da corrupção e do nepotismo. Perrow cita ainda como exemplos desta disfunção as trocas de favores com pessoas de dentro ou de fora da organização, o uso do horário de trabalho para tarefas pessoais e a utilização de recursos da organização para finalidades pessoais.

Patrimonialismo é a palavra usada para designar a prática em que o funcionário usa a organização para realizar objetivos pessoais ou utiliza recursos da organização em benefício próprio. Esta palavra é usada para indicar o costume dos políticos de usar a máquina do Estado como se fosse propriedade sua. Por exemplo, imprimir material de propaganda política em gráficas estatais ou empregar os parentes como funcionários nos escritórios parlamentares.

(3) Excesso de regras

As organizações formais são sistemas que controlam o comportamento das pessoas por meio de regras. Regras são necessárias para a uniformização da conduta e para garantir igualdade de tratamento. Regras, por isso, são sinônimo de justiça, especialmente no caso da aplicação dos meios de coerção previstos por Weber. Uma finalidade importante da regulamentação burocrática é a padronização do comportamento.

Porém, freqüentemente as organizações formais exageram na tentativa de regulamentar tudo o que for possível a respeito do comportamento humano, desde o formato da correspondência e o horário de trabalho até os carimbos e assinaturas que devem ser colocados num documento para que o cidadão possa receber seu pagamento. Procurando prever tudo e tudo controlar, as organizações formais criam regras em excesso e funcionários em excesso para fiscalizar o cumprimento dessas regras. Burocracia torna-se sinônimo de complicações para o usuário, e muitas vezes permite, como o folclore já consagrou, que funcionários desonestos criem dificuldades para vender facilidades.

(4) Hierarquia

O princípio da hierarquia da autoridade estabelece que uma pessoa deve sempre recorrer a outra que está em posição de ascendência, de quem ela recebe orientação.

A hierarquia, segundo Perrow, é a negação da autonomia, liberdade, espontaneidade, criatividade, dignidade e independência. A hierarquia faz as pessoas procurarem orientação ou aprovação em quem se encontra em posição superior, a fim de não errar, promovendo por isso a rigidez e a timidez. As pessoas ficam com medo de

transmitir más notícias ou sugestões de aprimoramento para cima, porque isso pode significar que o chefe deveria ter pensado nas inovações mas não o fez. Subir na hierarquia pode, por isso, depender muito mais de habilidade do que de talento.

Assim, e Perrow não está sozinho nessa crença, a hierarquia, paradoxalmente, muitas vezes atrai as pessoas sem talento, e que são capazes meramente de cumprir as regras e agir de acordo com aqueles que já se encontram nela, ou inibe as pessoas que têm talento. As organizações tornam-se então resistentes à mudança, que atralha o comodismo dos que estão no poder.

O hierarquismo é ainda mais disfuncional. O hierarquismo, que freqüentemente assola as corporações militares, consiste na valorização excessiva da hierarquia e de suas formalidades, que passam a ser finalidades em si mesmas. A organização gasta muito tempo e energia com solenidades, cuidados com suas próprias instalações, privilégios e símbolos de prestígio de seus hierarcas, que se protegem de seus subordinados por meio de mecanismos coercitivos.

5.2 Disfunções segundo Roth

Analisando a expansão das empresas industriais no início deste século, William Roth propôs-se a comentar os males do crescimento das organizações utilizando o esquema conceitual de Weber. Roth cita o ponto de vista de Katz e Kahn, de que as burocracias hierarquizadas reduzem a incerteza do comportamento dos empregados. No entanto, o crescimento das organizações acentua as desvantagens da burocracia, dificultando o processo de tomar decisões, por causa de cinco obstáculos principais: mecanicismo, individualismo, interrupção do fluxo de informações, desestímulo à inovação e indefinição de responsabilidade. Apesar de focalizar as empresas industriais do início do século, as críticas de Roth parecem continuar válidas para as empresas atuais.

(1) Mecanicismo

O profissionalismo das organizações formais exige que as pessoas desempenhem papéis limitados, com responsabilidades limitadas e autonomia reduzida. Cada pessoa ocupa um cargo, que tem competências bem definidas. Frequentemente, as pessoas ocupam cargos que nada têm a ver com suas aptidões e interesses. As organizações burocráticas tornam-se contingentes de pessoas cujos talentos são subaproveitados.

(2) Individualismo

A organização burocrática oferece muitas vantagens para as pessoas que são alçadas às posições de chefia, como símbolos diferenciadores e vantagens materiais. Conseqüentemente, a burocracia incentiva o conflito entre as pessoas que desejam essas posições por causa de suas vantagens e realça a vaidade de seus ocupantes, prejudicando a qualidade da administração.

(3) Interrupção do fluxo de informação

Nas organizações industriais organizadas hierarquicamente, os executivos que tomam as decisões estão formalmente separados dos trabalhadores que as executam. Não eram incomuns empresas industriais com mais de dez degraus ou níveis hierárquicos em seus organogramas, o que desacelerava o fluxo da informação e os demais processos organizacionais. As práticas de reengenharia e *downsizing* do final do século XX procuram corrigir essa distorção, que só produz desperdícios.

(4) Desestímulo à inovação

Roth tem a respeito da hierarquia a mesma opinião de Perrow: as pessoas que têm poder são perigosas e nunca se sabe como reagem. Aqueles que se encontram nos escalões intermediários não têm interesse em que os subordinados revelem talentos para a administração superior, porque isso também revela sua mediocridade. Portanto, o melhor a fazer numa hierarquia é manter-se quieto.

(5) Indefinição de responsabilidade

De acordo com Roth, a administração hierarquizada não tem responsabilidade pelos resultados e sua eficiência não pode ser avaliada com precisão. Assim, o critério de avaliação do cargo torna-se o número de pessoas subordinadas. Quanto mais subordinados, mais importante é o chefe e maior deve ser seu salário. Desse modo, o desempenho da organização fica em segundo plano.

5.3 Disfunções segundo Merton

Robert K. Merton, importante cientista social americano, fez inúmeras contribuições de grande alcance para o estudo das organizações e da administração. Seu trabalho mais conhecido dos estudiosos da administração talvez seja o conceito de fator desencadeador (*self-fulfilling prophecy*, profecia auto-realizadora), que será examinado adiante. Além disso, Merton também é conhecido por ter criticado o modelo weberiano, que, em sua opinião, negligencia o peso do fator humano. Segundo Merton, as organizações não são racionais como Weber as retratou e apresentam disfunções ou anomalias nas características do tipo ideal. Para Merton, as principais disfunções são as seguintes:

- Valorização excessiva dos regulamentos.
- Excesso de formalidade.
- Resistência a mudanças.
- Despersonalização das relações humanas.
- Hierarquização do processo decisório.
- Exibição de sinais de autoridade.
- Dificuldades no atendimento dos clientes.

6 Modelos de organização

Na década de 1960, a pesquisa sobre as organizações permitiu a identificação de modelos alternativos ao tipo ideal weberiano. Esses modelos retratam organizações cujo funcionamento depende mais das pessoas do que das regras impessoais do tipo ideal de Weber. Recebem designações como: modelo pós-burocrático, modelo orgânico e Sistema 4. Esses modelos baseiam-se no tipo ideal weberiano, com o qual formam uma “régua” que possibilita avaliar o grau de burocratização das organizações. A Figura 5.8 sintetiza essa idéia, para cujo desenvolvimento foi fundamental a contribuição dos pesquisadores ingleses Burns e Stalker. Mais tarde, nos Estados Unidos, Likert desenvolveu um modelo expandido, com quatro sistemas, similar ao de Burns e Stalker. O modelo de Likert, porém, focalizou mais o comportamento dos administradores que as características da organização.

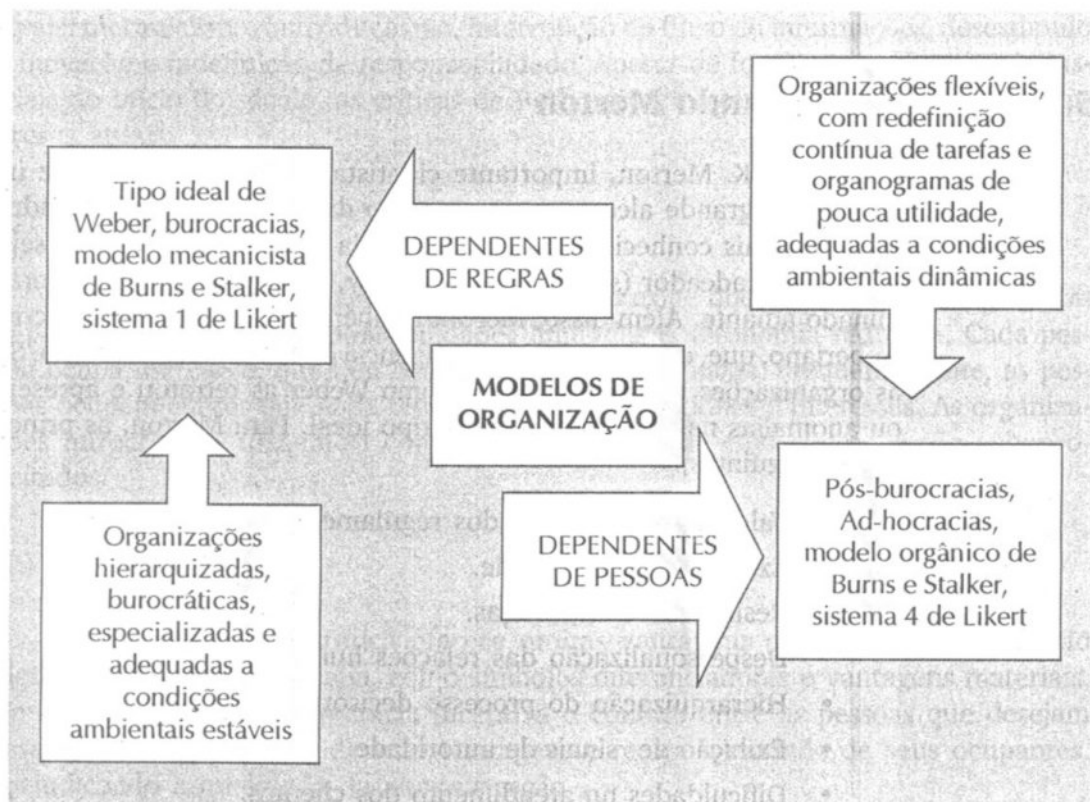
Burns e Stalker estudaram empresas da Escócia, que saíram de ramos industriais tradicionais, que estavam em declínio, para ingressar no mercado dinâmico da alta tecnologia. As dificuldades que observaram nessas empresas, para fazer a transição, levaram-nos a criar dois tipos ideais, como pólos opostos da mesma régua.

6.1 Tipo mecanicista

O tipo mecanicista (ou mecanístico, *mechanistic*) de organização é adequado a condições ambientais relativamente estáveis. As tarefas são especializadas e preci-

Figura 5.8

Dois modelos de organização.



sas. A hierarquia de controle é bem definida. A responsabilidade pela coordenação, assim como a visão de conjunto, pertence exclusivamente à alta administração. A comunicação vertical é enfatizada. Organizações deste tipo valorizam a lealdade e obediência aos superiores. O tipo mecanicista corresponde à burocracia legal-racional de Weber.

6.2 Tipo orgânico

O tipo orgânico (ou organísmico, *organismic*) de organização é adaptado a condições instáveis, a ambientes com os quais a organização não tem familiaridade. Ambientes assim oferecem problemas complexos que não podem ser resolvidos por pessoas com especialidades tradicionais. Por isso, nos sistemas orgânicos, há contínua redefinição de tarefas. Ninguém é especialista em nada, ou todos são especialistas em tudo. A natureza cooperativa do conhecimento é enfatizada, não a especialização. Preferem-se a interação e a comunicação de natureza informativa (em lugar de ordens), o que cria um alto nível de comprometimento com as metas da organização. Os organogramas são de pouca utilidade para descrever as tarefas das organizações do tipo orgânico. Muitas vezes, elas não têm organogramas.

As empresas que Burns e Stalker estudaram foram incapazes de absorver engenheiros eletrônicos para fazer pesquisa e desenvolvimento. Por causa disso, eles manifestaram a dúvida quanto à capacidade de as organizações mecanicistas se transformarem em orgânicas. Nas organizações mecanicistas, segundo Burns e Stalker, as pessoas têm compromissos muito mais fortes com seu grupo imediato e sua carreira (interesses paroquiais), do que com a organização como um todo. Quando são criadas novas funções, os departamentos existentes entram em conflito para controlá-las. Os conflitos desviam o dispêndio da energia da organização, da necessidade de adaptação às novas circunstâncias, para a perpetuação das estruturas tradicionais. Segundo Burns e Stalker, as organizações mecanicistas apresentam comportamentos patológicos, como:

- Encaminhamento de todas as decisões ao executivo principal, que fica sobrecarregado.
- Criação de novas unidades cuja existência depende de intermináveis dificuldades.
- Formação de comissões que nada resolvem.

Estudo de caso: Criatividade versus regulamentação na 3M¹

Em seus 100 anos de existência, a companhia americana 3M confiou em uma fórmula segura de crescimento: contratar cientistas de primeira linha, fornecer a

¹ Fonte: Adaptado de matéria da *Business Week*, publicada pelo jornal *Valor Econômico*, 21 de janeiro de 2002, p. B2.

cada um deles uma grande verba e dar-lhes tempo para fazerem o que quisessem. Essa política sempre foi uma das chaves do sucesso da empresa. Desde lixas, fitas adesivas, fitas magnéticas e papéis adesivos “temporariamente permanentes” até isolantes e produtos de alta tecnologia, seus produtos lhe trouxeram a reputação de uma das grandes inovadoras.

Essa capacidade de inovação reflete-se na estrutura de suas receitas. No ano 2000, a 3M gerou 5,6 bilhões de dólares de receitas de vendas com produtos que não existiam quatro anos antes. Esse número corresponde a exatamente um terço de sua receita total de vendas daquele ano.

McNerney assume a 3M

No começo do ano de 2001, W. James McNerney assumiu os cargos de presidente do conselho de administração e presidente executivo da 3M. Trazido da General Electric, McNerney foi o primeiro executivo de fora a assumir a direção da empresa, com planos ambiciosos de redução de custos e aumento do faturamento. A partir de 2002, em 10 anos ou menos, a 3M deveria duplicar o desempenho recorde de 2000. No passado, 15 anos haviam sido necessários para realizar esse feito.

Depois de demitir 6 mil pessoas em 2001, McNerney planejava cortar outras 2,5 mil vagas em 2002 e reduzir despesas em US\$ 1 bilhão. As vendas do grupo haviam caído no último trimestre de 2001, embora o lucro líquido tivesse crescido. O desempenho global das vendas e dos lucros, no entanto, havia diminuído desde a chegada de McNerney. A receita de vendas havia caído mais velozmente do que em qualquer outro período dos últimos 30 anos. A unidade de produtos de saúde da 3M vinha crescendo rapidamente, mas as vendas de telecomunicações caíram muito.

Para atingir suas metas de aumentar as vendas anuais em 11% e os lucros operacionais em 12%, quase o dobro da taxa da última década, a 3M deveria realizar uma série de aquisições de porte razoável e envolver-se profundamente no setor de serviços. No entanto, como diversas companhias haviam descoberto, as compras de empresas nem sempre compensam. Além disso, a 3M tinha pouca experiência em fazer negócios além da compra de nichos. Mais ainda, o catálogo de produtos de baixo valor da 3M não se prestava facilmente ao desenvolvimento de serviços afins.

Gestão da eficiência

Baseando-se em cortes de custos e melhorias de eficiência, a 3M havia conseguido transitar eficazmente durante 2001. Algumas semanas depois de assumir a direção da empresa, ele anunciou a demissão de 5 mil dos 75 mil empregados da 3M. Ele também instituiu um programa de economia na gestão de processos. Por exemplo: a 3M perdia US\$ 1 milhão/por ano porque seu produto cerâmico, usado em trabalhos dentários, às vezes rachava. Uma reavaliação mostrou que o material não tinha sido curado da maneira apropriada e o problema foi resolvido. A 3M também começou a fazer compras globais combinadas, para obter preços mais baixos.

Essas medidas tiveram o efeito de conseguir confiança na gestão de McNerney. Em plena recessão, a empresa tivera bom desempenho. Os resultados financeiros

atestavam sua capacidade. A 3M havia acumulado quase US\$ 440 milhões em caixa em setembro de 2001, um avanço de 45% em relação ao começo do ano. Analistas do mercado estavam otimistas com os planos de longo prazo de McNerney, embora considerassem que sua implementação não seria fácil.

Gestão da inovação

A história de inovações de sucesso certamente havia impressionado McNerney, mas parecia-lhe insuficiente para implementar seus planos. Ele dizia que, mesmo com um orçamento de US\$ 1 bilhão e 7 mil funcionários, o laboratório de pesquisa e desenvolvimento da 3M não seria capaz de gerar o crescimento pretendido.

As estratégias de McNerney corriam o risco de sufocar a elogiada criatividade da 3M. Ele e sua equipe executiva já estavam definindo onde os dólares de pesquisa e desenvolvimento deveriam ser gastos e estabelecendo padrões uniformes de desempenho para toda a 3M. Isso ia contra a tradição da empresa de dar liberdade aos chefes de unidades de negócios.

Os veteranos da 3M, de forma geral, apoiavam McNerney, admitindo que nem sempre o dinheiro havia sido gasto com sabedoria. O novo chefe dizia que entendia a necessidade de equilíbrio:

– Minha tarefa é conseguir escala num ambiente empresarial em rápida transformação. Se eu acabar matando esse espírito empresarial, terei fracassado.

E, no entanto, ele iria precisar de toda a energia criativa que a 3M pudesse arregimentar para recuperar o crescimento quando a recessão terminasse. Muitos analistas do mercado acreditavam que a 3M poderia crescer um ponto percentual apenas aumentando a eficiência na criação e no lançamento de produtos. Esse processo, segundo McNerney, deveria produzir resultados com os novos lançamentos de 2002.

Questões

1. De que forma a inovação se encaixava nos planos do novo presidente para a empresa?
2. Em sua opinião, qual modelo de organização o novo presidente encontrou ao chegar à 3M? Qual modelo de organização o novo presidente estava pretendendo implantar? Até que ponto esse modelo era adequado para o tipo de ambiente em que a 3M atua?
3. Gastar o dinheiro dedicado à inovação “nem sempre com sabedoria” pode ser o resultado de algum tipo de disfunção organizacional? Identifique a disfunção, se for o caso, ou indique outra possibilidade.
4. Se você trabalhasse na área de inovação da 3M, como reagiria à política do novo presidente? Faça um resumo das opiniões de seus colegas de grupo.
5. Se você trabalhasse em uma área como finanças, recursos humanos, produção ou tecnologia da informação da 3M, como reagiria à política do novo presidente? Faça um resumo das opiniões de seus colegas de grupo.

6. Você preferiria trabalhar na área de inovação da 3M ou em outra área? Justifique sua resposta. Faça um resumo das preferências e justificativas de seus colegas de grupo.
7. Em resumo, qual o impacto previsível dos planos do novo presidente sobre a capacidade de inovação da empresa?

Referências e leituras complementares

- BLAU, Peter; SCOTT, Richard. *Organizações formais*. São Paulo: Atlas, 1970.
- BURNS, Tom; STALKER, G. M. *The management of innovation*. Londres: Tavistock Publications, 1961.
- ETZIONI, Amitai (Org.). *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1967.
- KATZ, Daniel; KAHN, Robert. *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas, 1970.
- MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. *Organizations*. New York: John Wiley, 1958.
- PERROW, Charles. *Complex organizations*. Glenview: Scott, Foresman, 1972.
- PUGH, Derek S.; HICKSON, David J. *Writers on organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1997.
- ROTH, William. *The evolution of management theory*. Orefield: Roth & Associates, 1993.
- SHELDRAKE, John. *Management theory*. Londres: International Thomson Business Press, 1996.