

UNIDADE 1 – O MUNDO MODERNO E AS ORGANIZAÇÕES

MÓDULO 1 – A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO CIENTÍFICO DAS ORGANIZAÇÕES

01

1 - ORGANIZAÇÕES NA VIDA MODERNA

A Sociologia, segundo Turner (2000), é o estudo do comportamento social por meio de análise das interações e das organizações humanas. Para o autor, todos nós, em certa medida, temos um olhar sociológico quando analisamos nosso comportamento e nossas experiências interpessoais. A sociologia é um empreendimento fascinante já que seu objeto de estudo é nosso próprio comportamento como seres sociais (GIDDENS, 2005). O sociólogo se distingue por ter teoria e método para “pensar” a sociedade no plano analítico e da intervenção. É por isso que Turner (2000, p. 2) anuncia que “o objetivo da sociologia é tornar essas compreensões cotidianas mais sistemáticas e precisas, à medida que suas percepções vão além de nossas experiências pessoais”. Uma vez que a Sociologia diz respeito às nossas vidas e ao nosso próprio comportamento é comum encontrar abordagens diferentes sobre o mesmo tema, porque os sociólogos frequentemente discutem entre si sobre como abordar o estudo do comportamento humano e sobre como os resultados das pesquisas podem ser interpretados (GIDDENS, 2005).

A Sociologia surgiu em um momento de profundas mudanças sociais associadas ao declínio do feudalismo, período de Revolução Industrial e Revolução Francesa, processos acelerados de urbanização em diversos países e contexto intelectual, conhecido como Iluminismo, em que a ciência e o pensamento laico sobre as questões físicas, biológicas e sociais tinham ambiente para prosperar.

Atualmente a Sociologia é um campo amplo que estuda os símbolos culturais que os indivíduos criam e usam para interagir nos seus grupos sociais e na sociedade, analisa as estruturas sociais que compõem a vida social, examina os processos sociais, tais como crime, conflitos, migrações, movimentos sociais e busca compreender as transformações que esses processos provocam na estrutura social (TURNER, 2000).

A disciplina Sociologia das Organizações aborda um dos campos de elaboração teórica e empírica dentro da Sociologia que é a Organização. Vamos estudar então uma das principais esferas da vida social que é a esfera do trabalho.

A vida de cada pessoa está inserida em organizações que coordenam os trabalhos, estudo, interesses e reivindicações.

As organizações são de caráter econômico, político, cultural e religioso. Elas se influenciam mutuamente, interpenetrando-se, entrecruzando-se, entrando em relações de cooperação e conflito, dependência e interdependência.

Nos últimos duzentos anos, o mundo passou por um processo de transformação radical. A revolução industrial acelerou o ritmo das mudanças, tanto no mundo produtivo quanto nas relações sociais, de

forma geral. Quando se compara o mundo industrial moderno com o de dois ou três séculos, verifica-se que os elementos, inexistentes ou de pouca importância, ganharam grande destaque.

Atualmente, as organizações adotam o sistema social predominante nas sociedades. Antes da Revolução Industrial, as organizações sociais dominantes eram as famílias, a tribo, o clã, o feudo, a pequena empresa familiar de caráter agrário, artesanal ou eventualmente comercial. As sociedades industriais são diferentes de qualquer tipo de ordem social anterior e seu desenvolvimento gerou consequências que ultrapassam e muito as suas fronteiras originais na sociedade europeia. Isso porque as sociedades industriais promoveram transformações: mudaram as famílias, as formas de produção de bens e de relação com o trabalho, os modos de vida se tornaram mais urbanos, as organizações políticas, por exemplo, se alteraram com a tendência de organização dos Estados-Nações.



Estruturas sociais são padrões de interação entre os indivíduos ou grupos. A vida social não acontece de modo aleatório. A maioria de nossas atividades é estruturada: são organizadas de forma regular e repetitiva (GIDDENS, 2005, p. 566)

A organização, segundo Giddens (2005), é um grande grupo de indivíduos, envolvendo um conjunto definido de relação de autoridade. Nas sociedades industriais, existem muitos tipos de organização que influenciam a maioria dos aspectos de nossa vida. Ainda que nem todas as organizações sejam burocráticas no sentido formal, existem elos bastante estreitos entre desenvolvimento de organizações e as tendências burocráticas.

Revolução industrial refere-se ao conjunto de transformações técnicas (surgimento da máquina de fiar, da máquina a vapor, entre outras) que ocorreu na Europa entre os séculos XVIII e XIX. A **Revolução Industrial** provocou desenvolvimento urbano. Houve grande inchaço nas cidades, famílias inteiras deixavam o campo e foram para as cidades trabalhar nas fábricas de tear etc.

02

A sociedade moderna se caracteriza pelas organizações que surgem, aos milhares, nos países desenvolvidos e naqueles em processo de desenvolvimento, como o Brasil. Não é, todavia, apenas a predominância das organizações que lhes torna particularmente importante o estudo.



03

Há outras razões importantes para o estudo das organizações:

- o papel que exercem na formação da identidade e das relações;
- a complexidade dessas organizações e os processos de transformações delas.

Estudar as organizações, sob perspectiva sociológica, leva à percepção de que nossas vidas estão inseridas nas organizações (empresas, estado, escolas, clubes, entre outras). As características próprias das organizações se fazem presentes em todos os contextos da vida social.

Cada vez que utiliza o telefone, abre a torneira, liga a TV, ou entra no carro, você está em contato com as organizações e, até certo ponto, dependendo delas (GIDDENS, 2005, p. 282).

Outro fator que marca a importância das organizações no mundo moderno reside no fato de que elas são condições para o desenvolvimento econômico, político e social de qualquer país. O desenvolvimento é o processo integrado de transformação social que tem nas organizações um de seus principais instrumentos.

04



O **primeiro objetivo** da administração das organizações é, pelo menos em tese, **o aumento da eficiência**.

Sem eficiência e sem produtividade, não há organizações; sem aumento de eficiência, não existe desenvolvimento. A noção de produtividade faz parte integrante do próprio conceito de desenvolvimento.

É impossível alcançar o desenvolvimento sem o aumento de produtividade e o local onde esse processo ocorre é na organização. Há relação direta entre **produtividade e desenvolvimento** e, se a

produtividade é o princípio fundamental que orienta as organizações, é fácil compreender a importância das organizações para o desenvolvimento e para a sociedade moderna.

Produtividade é uma relação entre esforço e resultado. Quanto maior o resultado em relação ao esforço, maior a produtividade; logo, maior a eficiência.

Desenvolvimento pode ser compreendido como o processo de aumento da renda *per capita*, pela combinação sistemática e racional dos fatores de produção. Com essa combinação, objetiva-se aumentar o aproveitamento dos fatores de produção e a obtenção de maior resultado para um dado esforço.

05

2 – AS ORGANIZAÇÕES E O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

O pensamento positivista, uma das primeiras correntes teóricas da Sociologia, cujos expoentes são Saint-Simon e Comte, mantém a crença na racionalidade e no progresso. Por isso, sugerem que o conhecimento e seu acúmulo são equiparados à maior eficiência e à maior liberdade (KUMAR, 1997).

Essa perspectiva estabelece estreita relação entre o desenvolvimento industrial e o aparecimento e crescimento das organizações, especialmente das empresas e do Estado. Tal relação não ocorre por acaso.

Quanto mais as empresas e o Estado se organizam, melhor a relação entre eles; quanto mais o trabalho é racionalizado e sistematizado pelas organizações, maior o desenvolvimento.

Trabalho racionalizado → organizações → desenvolvimento

A história do progresso de uma nação depende de sua capacidade de organizar a atividade humana. A organização é necessária para criar o Estado, formar sua defesa e segurança, difundir ideologias e religiões e promover o desenvolvimento econômico, objetivo que o homem moderno persegue.



Portanto, conclui-se que:

- o aparecimento e a predominância das organizações na sociedade industrial moderna e
- sua influência no condicionamento social dos indivíduos

fizeram com que as organizações atraíssem as atenções de estudiosos das ciências sociais.

A **Sociologia**, na medida em que procura compreender e analisar a estrutura social como um todo e cada sistema social em particular, interessou-se diretamente pelo estudo das organizações. A **Psicologia**, que estuda o comportamento de cada indivíduo, e a **Psicologia Social**, mais interessada nos pequenos grupos, tiveram que abordar o problema das organizações. A **Economia**, seja estudando a teoria dos preços e os tipos de mercado, seja ocupando-se dos problemas do pleno emprego e do desenvolvimento, teve que voltar sua atenção para as organizações; em particular, para as organizações econômicas, para as empresas e para o Estado.

A palavra **organização** tem, pelo menos, dois sentidos. Compare as expressões:

- “A organização, na qual trabalho é excelente”;
- “A Igreja Católica é uma organização muito antiga”;
- “A organização de minha empresa é funcional”;
- “Precisamos modificar a organização do departamento de engenharia”.



No primeiro sentido, organização é o tipo de sistema social, é uma instituição objetivamente existente.

No segundo sentido, organização é a forma pela qual determinada coisa se estrutura; é inclusive o modo pelo qual as organizações, em seu primeiro sentido, se ordenam.



Definições de organização

As organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos. Incluem-se as corporações, os exércitos, as escolas, os hospitais, as igrejas e as prisões; excluem-se as tribos, as classes, os grupos étnicos, os grupos de amigos e as famílias.

As organizações caracterizam-se por:

- divisão do trabalho;
- presença de um ou mais centros de poder;
- substituição do pessoal.

Divisão do trabalho consiste na especialização planejada de tarefas com funções específicas, com finalidade de aumentar e otimizar a produção industrial, e consequentemente a sua eficiência.

Os centros de poder controlam os esforços combinados da organização e os dirigem para seus objetivos; esses centros de poder precisam, também, reexaminar continuamente a realização da organização ou, quando necessário, reordenar sua estrutura a fim de aumentar sua eficiência.

Profissionais com baixo desempenho (ou desempenho insatisfatório) no cumprimento de suas atribuições podem ser substituídos. A organização pode remanejar pessoas por meio de promoções e transferências.

3 - O surgimento das burocracias

Nascemos em contextos organizacionais, somos educados por organizações. Quase todos passamos a vida trabalhando para instituições. Ao contrário de sociedades **anteriores**, a **moderna** atribui elevado valor ao racionalismo, à eficiência e à competência. A civilização moderna depende, em grande parte, das organizações, como formas racionais e eficientes de agrupamento social. A organização cria um poderoso instrumento social da coordenação de grande número de ações humanas. Combina o pessoal e os recursos, ao reunir líderes, especialistas, operários, máquinas e matérias-primas. Ao mesmo tempo, avalia continuamente sua realização e procura ajustar-se, a fim de atingir seus objetivos.

As organizações não são invenções modernas. Os faraós se utilizaram delas para construir as pirâmides. Os imperadores da China usaram, há milhares de anos, para construir grandes sistemas de irrigação. E os primeiros Papas criaram a igreja universal, para servir uma religião universal. Todavia, a sociedade moderna tem tantas organizações, que se fazem necessárias organizações secundárias para organizá-las

e supervisioná-las. As burocracias não constituem fato novo. Já na antiguidade aparecem organizações burocráticas. A mais famosa é a do Novo Império Egípcio (1580-712 a.C.), que Max Weber considera o modelo de todas as demais. Outros exemplos de burocracias muito antigas são o Império Romano, o Estado Bizantino, o Império Chinês — fundado em 221, quando *Shih-huang-tí* subjugou os senhores feudais independentes —, os Estados europeus, que se organizaram a partir do fim da Idade Média, e, finalmente, a mais antiga ainda existente: a Igreja Católica.

Max Weber nasceu na Alemanha em 1864 e morreu em 1920. É considerado um dos fundadores da sociologia e criou uma escola do pensamento sociológico: a sociologia comprensiva. Foi pioneiro no estudo científico das organizações modernas. Entre suas principais obras estão: *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, *Economia e Sociedade*.

09

A organização moderna é mais eficiente que as antigas e medievais. As mudanças na natureza da sociedade tornaram o ambiente social mais compatível com as organizações; a arte de planejar, coordenar e controlar desenvolveu-se com o estudo da administração.

As organizações antigas constituem exceções dentro do panorama social global, com sistema de produção, agrícola ou artesanal, tipicamente familiar. No sistema político, tomam a forma de tribo, clã, feudo. Só a partir dos fins da Idade Média, começam a aparecer as primeiras empresas e o Estado Moderno.



As empresas surgem com o desenvolvimento do comércio e o aparecimento da burguesia; com a separação da contabilidade privada da comercial e o aparecimento da sociedade por cotas de responsabilidade limitada. Individualizaram-se, assim, o patrimônio, as receitas, as despesas familiares e as da empresa. Mas ainda não se pode falar na existência, aí, de uma verdadeira organização. Só mais tarde, com o aparecimento da sociedade anônima - quando as grandes empresas passam a perder paulatinamente caráter nitidamente familiar -, é que o sistema de produção começa a ser dominado por burocracias. Isso ocorre bem depois da Revolução Industrial.

Aplica-se o mesmo em relação aos Estados europeus, que surgem nos fins da Idade Média, ainda profundamente ligados ao sistema feudal, de caráter estritamente tradicional. O feudalismo sofreu a primeira séria derrota com a emergência das monarquias absolutistas e foi eliminado dos países europeus com a industrialização, o predomínio social da classe burguesa e o estabelecimento do sistema

capitalista. Veio, então, o Estado Liberal, que passa a burocratizar-se e racionalizar-se de forma crescente.

10

A burocracia é fenômeno antigo, mas só a partir da Revolução Industrial se torna presente nas empresas.

A razão imediata dessa mudança está em que a unidade básica do sistema de produção era a família; hoje é a empresa burocrática. O mundo moderno é de organizações. Não é só no setor da política e da produção que as organizações — respectivamente as grandes empresas e o Estado — dominam. O mesmo acontece no setor da cultura, com as escolas, fundações, museus; no religioso, com as diversas Igrejas; no artístico, com as entidades teatrais, cinematográficas, as orquestras sinfônicas; no esportivo e social, com os clubes; no dos grupos de interesse, com os sindicatos, associações de classe; no militar, com as forças armadas regulares constituídas de soldados profissionais. Todos esses setores são dominados por organizações. Algumas delas já existiam no passado, mas só recentemente multiplicaram-se e adquiriram forma burocrática, por exemplo, os exércitos.

Na antiguidade, na Idade Média, no começo da Idade Moderna, os exércitos regulares constituíam exceção. Os grupos armados privados, em que os soldados possuíam as armas, constituíam a regra. Só a partir do século XVII, os Estados europeus organizaram exércitos permanentes que, pouco a pouco, se profissionalizaram e burocratizaram. O primeiro exército, com fortes características burocráticas, foi o de Frederico II, da Prússia, no século XVIII. No Brasil, o Exército regular só se organizou, em termos definitivos, substituindo a Guarda Nacional, dominada por famílias poderosas locais, a partir da Guerra do Paraguai.

11

Por que as organizações burocráticas ganharam importância no mundo moderno?

As organizações burocráticas estão intimamente relacionadas ao problema da eficiência, que é forma específica de racionalidade, na qual a coerência dos meios em relação aos fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins). Dessa forma, tanto se pode dizer que burocracia é um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada, como afirmar que é o sistema social que se administra, segundo critérios de eficiência. O fato de ser eficiente é, portanto, condição para que um sistema social seja considerado burocracia.

Os motivos que contribuíram para a importância das burocracias modernas são:

1. o crescimento da eficiência, que se verificou com o surgimento das burocracias;
2. a crescente pressão por maior eficiência, que se observa no mundo moderno;
3. as dificuldades para se conseguir maior eficiência administrativa, devido ao crescimento dos sistemas sociais;
4. a importância de estrutura racionalizada e rígida para a manutenção da disciplina dos trabalhadores.

Weber analisa o crescimento da eficiência. Para ele

"A razão decisiva que explica o desenvolvimento da organização burocrática foi sempre sua superioridade técnica sobre qualquer outra organização. Um mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido atua em relação às demais organizações da mesma forma que a máquina em relação aos métodos não mecânicos de fabricação. A precisão, a rapidez, a univocidade, o caráter oficial, a continuidade, a disciplina, a uniformidade, a rigorosa subordinação, a redução de fricções e de custos materiais e pessoais são infinitamente maiores em uma administração severamente burocrática "(1999:130).

A afirmação precisa ser entendida no conjunto da obra de Weber e no marco histórico de sua produção. O sociólogo insere a burocracia na história do capitalismo, na sua necessidade crescente de cálculo e de previsão.

12

O sistema burocrático formal, impessoal, dirigido por administradores é normalmente relacionado com:

Precisão
Rapidez
Univocidade
Caráter oficial
Continuidade
Disciplina
Uniformidade
Redução de fricções
Redução de custos

A precisão decorre do conhecimento que cada membro da organização tem a respeito de suas atribuições, do objetivo de cada atividade desenvolvida e da razão de existir da organização.

A rapidez refere-se à tramitação das ordens, segue canais já previamente conhecidos e definidos.

Univocidade refere-se à unidade de comando. Cada subordinado presta contas a apenas um chefe, de forma que não há conflitos de ordens.

Caráter oficial é a qualidade de algo, revestido de autoridade administrativa e competente. Os documentos geralmente escritos e assinados ganham caráter oficial.

Continuidade refere-se ao fato de que, devido à sua impessoalidade, a organização não depende de pessoas para funcionar. Quando, por qualquer motivo (morte, aposentadoria, demissão), alguém se

afasta de cargo da mais alta importância para organização, tal pessoa será imediatamente substituída e a burocracia continuará a funcionar normalmente.

A discrição faz parte da ética de qualquer profissional, e diz respeito à conduta respeitosa e comedida diante de informações sigilosas e privativas.

Uniformidade é o comportamento, relativamente padronizado, que se espera dos funcionários, dada a precisão com que seus encargos são definidos.

Há redução de fricções porque as áreas de autoridade e responsabilidade são definidas com clareza.

A Redução de custos materiais e pessoais é resultado do conjunto de todos os aspectos relacionados anteriormente. É a forma pela qual se efetiva a eficiência organizacional.

13

4 - MAIOR EFICIÊNCIA

As vantagens resultam, de uma forma ou de outra, do formalismo, do cunho impessoal e do caráter profissional próprios das organizações. Esses traços podem ser resumidos em um só: **a previsibilidade do comportamento dos membros da organização.**

A **precisão, a rapidez, a uniformidade, a oficialidade** etc. das burocracias resultam, em última análise, na possibilidade, para os administradores burocráticos, de predizer, de calcular com relativo grau de certeza qual será o comportamento de seus subordinados, de que forma eles reagirão às comunicações recebidas, como agirão rotineiramente e que tipos de decisão poderão tomar em face de determinadas situações.

Mas é por meio da previsão que se estabelecem as metas a serem atingidas, seja pela organização como um todo, seja por cada um de seus funcionários. É pela previsão que se controla por antecipação, evitando-se que a diferença entre o planejado e o realizado aumente.

A previsibilidade é, pois, o principal traço das organizações, é a característica que assegura a "eficiência" desse tipo de sistema social.

As previsões a respeito do comportamento dos funcionários, determinadas pela organização formal, devem ser efetivadas. Muitas vezes, essas previsões falham completamente e a organização tende a tornar-se ineficiente e desorganizar-se. Ocorrem então as "disfunções", os efeitos não previstos nem desejados da burocracia, que decorrem geralmente do excesso de burocratização, do formalismo exacerbado, da impessoalidade, que termina por deixar de ver em cada funcionário, em cada operário, uma pessoa, um ser humano único.

14

Pressão por maior eficiência — A pressão crescente leva os homens a procurar métodos de administrar os sistemas sociais cada vez mais aperfeiçoados e a criar número cada vez maior de burocracias — o tipo de sistema social mais racional e eficiente que se conhece.

Essa pressão por maior eficiência sempre existiu? A resposta é negativa. Ela faz parte do racionalismo do homem moderno. É um fenômeno que surgiu praticamente com o capitalismo. Representava ruptura violenta com o sistema tradicionalista do feudalismo. Sua base econômica era a concorrência entre as empresas. Portanto, um sistema em que apenas os eficientes, os capazes de produzir a custos comparativamente baixos, eram capazes de sobreviver.



A forma de produção do capitalismo industrial — a produção mecanizada — permitia, dada a padronização dos produtos, que se medisse com relativa facilidade a eficiência de cada empresa. É difícil, senão impossível, medir a eficiência do trabalho de um artesão, pois os produtos que fabrica representam obras únicas, não possíveis de comparar com as demais. Se duas obras, de dois artesãos, não são diretamente comparáveis, não é possível comparar a eficiência no trabalho de ambos. Com a produção industrial, porém, esse problema desaparece. No momento em que o sistema da concorrência entre as empresas exigia comparação de eficiência, ela se tornou possível, graças ao sistema industrial. E foi no momento em que o homem percebeu que a eficiência do trabalho não só é economicamente importante como também possível de medir, que a preocupação, a pressão por maior eficiência, teve verdadeiramente início.

A pressão por maior eficiência começou na Europa e nos Estados Unidos em fins do século XVIII e, principalmente, no século XIX. No Brasil, só veio a ocorrer neste século. Mas, então, foi redobrada, com o surgimento de nova preocupação correlata — a do desenvolvimento econômico — que, a partir do fim da 2ª Grande Guerra, transformou-se num dos objetivos principais de quase todos os povos do mundo. Ora, sabemos que o desenvolvimento econômico de um país é função direta da eficiência com que produz. Cresceu, pois, a pressão por maior eficiência.

15

Dificuldades para aumentar a eficiência - O aumento das dificuldades em se obter maior eficiência é a terceira razão para o crescimento do número de burocracias no mundo moderno. Vemos que há duas razões para esse fato, o aumento das dificuldades, ambas refletindo o aumento da complexidade da tarefa de administrar.

- Desenvolvimento tecnológico - Quando as técnicas de produção eram relativamente simples, os métodos de administração também o eram. Mas, no momento em que a produção se complica e a relação "capital fixo-mão-de-obra" aumenta em favor do primeiro, as tarefas administrativas

tornam-se extremamente complexas, exigindo maior número de administradores. Acaba-se, então, por introduzir um sistema burocrático a fim de planejar e controlar a produção.

Harbison e Myers (1976:120) citam o caso de duas usinas de aço, uma nos Estados Unidos, outra na Alemanha. Ambas possuíam aproximadamente o mesmo número de empregados; mas os equipamentos da primeira eram mais modernos que o da segunda. Acontecia o mesmo com o quadro administrativo. Por exemplo



O grupo de assessores técnicos da usina norte-americana era constituído de 420 funcionários, contra 43 da empresa alemã. A correlação entre os equipamentos modernos e o número de administradores não é considerada accidental pelos dois autores. Maior complexidade tecnológica implica aumento das atividades administrativas e, consequentemente, maior grau de burocratização. O resultado será, naturalmente, maior eficiência. No caso das duas usinas de aço, a produção da norte-americana era duas vezes maior que a da alemã.

16

- **O crescimento dos sistemas sociais** em geral e, particularmente, das empresas. Devido ao desenvolvimento tecnológico, o mundo moderno caracteriza-se pela produção em massa de produtos padronizados e relativamente baratos. Ora, tal tipo de produção só é possível em grandes empresas que, em pouco tempo, passam a dominar o panorama econômico dos países industrializados. Mas apenas a produção em massa não justificaria a existência de organizações tão grandes. O segundo fator passa, assim, a operar: a necessidade sentida pelos grandes administradores de aumentar seu poder, controlar melhor o mundo que os rodeia e depender menos dos azares da concorrência.

Surgem, então, os grandes sistemas oligopolistas, constituídos de empresas enormes e complexas. Ora, com o crescimento das empresas, torna-se impossível administrá-las eficientemente, a não ser por meio da introdução do sistema burocrático. Na economia familiar ou mesmo na pequena industrialização, é possível controlar informalmente os subordinados; mas, numa empresa com centenas ou milhares de empregados, a única forma de controlar a atividade de cada um deles é enquadrá-los em organização burocrática. É fácil observar que, quanto maior a empresa, mais ela tende a burocratizar-se. Desde que o controle, por supervisão direta do proprietário sobre a maioria dos subordinados, se torna inviável, à medida que as relações pessoais entre os indivíduos vão se impondo pelas relações funcionais, a sobrevivência da organização começa a depender da contratação de administradores e técnicos profissionais competentes, a empresa tende a se burocratizar.

Acrescenta-se a isso a importância da burocracia no mundo moderno: a necessidade que logo sentiu a classe capitalista na medida em que cresciam as empresas de garantir a disciplina dos trabalhadores.

Em muitas ocasiões, do ponto de vista estritamente técnico, poder-se-ia duvidar se seria mais conveniente estabelecer sistema hierárquico rígido ou mais democrático, em que os trabalhadores pudessem participar das decisões e, se possível, autogerir-se ao nível da produção. Entretanto, mesmo nesses casos, a opção burocrática era sempre a adotada, na medida em que garantia a disciplina dos trabalhadores. Nesse quadro, a organização burocrática é não apenas instrumento técnico, ao nível do desenvolvimento das forças produtivas, mas também político, de luta de classes a serviço das classes dominantes.

Oligopólio é a estrutura de mercado que se caracteriza pela existência de um número reduzido de produtores e vendedores de bens e serviços, que são substitutos próximos entre si. É o sistema de interdependência econômica de produção e preços. Assim, os poucos produtores e vendedores têm poder para fixar preços, lucros e o controle da maior parcela do mercado.

A globalização se presta à formação de grandes sistemas oligopolistas ou de dominação do mercado, em suas diferentes áreas.

17

RESUMO

Embora se saiba da existência de organizações em outros períodos históricos, é só a partir da Revolução Industrial que elas passam a ter uma predominância na vida das pessoas.

De acordo com a perspectiva Positivista, pode-se destacar como fatores que contribuem para a hegemonia das organizações na vida moderna: a crescente pressão por maior eficiência, a importância de estruturas racionalizadas e rígidas para manutenção da disciplina.

As organizações que surgem com o capitalismo se caracterizam pela precisão, rapidez, univocidade, caráter oficial, continuidade, disciplina, uniformidade, redução de conflitos entre autoridades e redução dos custos materiais e pessoais.

Pode-se apontar como motivos que explicam à importância das organizações a busca crescente pela busca de eficiência imposta pela alta competitividade dos mercados.

UNIDADE 1 – O MUNDO MODERNO E AS ORGANIZAÇÕES

MÓDULO 2 – A BUROCRACIA E A RACIONALIZAÇÃO

01

1 - DEFINIÇÕES DE ORGANIZAÇÃO



O que é uma organização burocrática?

Os estudos modernos a respeito desse problema têm por base a obra do sociólogo Max Weber, que escreveu a maioria das suas obras no século XX e foi o primeiro a estudar sistematicamente as organizações burocráticas, que ele preferiu conceituar por meio de suas características.

A palavra burocracia, originária do termo “bureau” que significa tanto “escritório” quanto “escrivaninha”, é um termo derivado do verbo grego “dominar”. Logo, a burocracia, no sentido weberiano, é o domínio dos funcionários. Em um primeiro momento, o termo foi aplicado apenas aos governos e aos funcionários públicos e gradualmente se disseminou referindo-se às organizações de um modo em geral (GIDDENS, 2005).

Desde o princípio, o conceito de burocracia foi empregado de uma forma depreciativa, associado à papelada, ao desperdício e à ineficiência. Entretanto, na visão weberiana, a burocracia é a forma mais eficiente de organização, pois todas as tarefas são reguladas por regras rigorosas de procedimento. *Para Weber, a expansão da burocracia é inevitável nas sociedades modernas, uma vez que a autoridade burocrática é a única forma de lidar com as exigências administrativas dos sistemas sociais de larga escala* (GIDDENS, 2005, p.285). A burocracia é compreendida como um elemento central no processo de racionalização da sociedade moderna.

Para Weber a modernidade vem acompanhada de extrema racionalidade manifestada no espírito do capitalismo, levando a um sistema de dependência de todos os lados, uma mecanização geral dos homens e ao desenvolvimento de tipos de ação racional e dominação racional-legal.

02

2 - TIPOS DE AÇÃO SOCIAL

Segundo Weber, há quatro tipos ideais de ação: ação racional com relação a um fim; ação racional com relação a um valor; ação tradicional e ação afetiva.

Conforme Weber, os seres humanos atribuem sentido para seus atos, ou seja, tentam compreender e construir explicações para os fenômenos que ocorrem à sua volta.

Dependendo do tipo de explicação que se dê aos fenômenos que nos cercam e à própria faculdade de agir, os tipos de ação são:

- **Ação tradicional:** é a ação orientada pelas crenças e tradições que se supõe serem as mais corretas. Nesse tipo de ação, os indivíduos não se perguntam o porquê de agirem de determinada forma: a tradição deve ser mantida. Vejam-se os exemplos (1) e (2).
- **Ação racional com relação a um fim:** é a ação orientada por objetivos claros e que combinam os melhores meios para cumprir-se. Nesses casos, são os objetivos e não a tradição que orientam as ações dos indivíduos. Exemplo (3).

Para Weber, tipos ideais de ação social são construções teóricas, conceitos que guardam relação não causal com a realidade. O conceito de tipo ideal pode estar mais ou menos próximo da realidade. Segundo o autor, se a realidade é plural, de difícil compreensão, o conceito tem que ser geral, abstrato e claro.

Quando o pai leva o filho para submeter-se à circuncisão, o que orienta sua ação são as verdades cristalizadas no tempo, determinando que todos os meninos devem ser circuncidados. Na esfera produtiva, a ação tradicional é o inverso da ação racional, com relação a um objetivo. O empresário que se orienta por esse tipo de ação terá seus dias contados no mercado, cuja base de funcionamento está na constante inovação tecnológica e organizacional.

O agricultor que teima em continuar utilizando mecanismos de produção e conservação do solo sem levar em conta as novas tecnologias e insumos, limitando-se a empregar aquelas técnicas dos “tempos dos meus avós”, não terá muito êxito.

O engenheiro deseja construir uma ponte. Provavelmente, ele irá escolher determinado trecho do rio para ligar as duas margens, com menos recursos e menos tempo para sua construção. Caso ele se oriente para escolha de locais considerados “sagrados”, porque imagina que há trechos com boa “energia” ou histórias do povoado que recomendam esta ou aquela área, esse engenheiro não estará agindo de acordo com a ação racional, mas sim de acordo com a ação tradicional. Nas organizações modernas, a ação que as caracteriza é a que, antes de começar a implementar qualquer projeto, já traçou o resultado desejado e a melhor forma de atingi-lo com menor custo possível.

03

- **Ação racional com relação a um valor:** É a ação em que o indivíduo, embora rationalizando sua conduta, sempre faz a opção pelos valores das instituições, que podem ser tradicionais ou modernos. Exemplo (4).



- **Ação afetiva:** É a que se orienta pelo estado de ânimo imediato. Quando a mãe bate no filho, ou quando o motorista, no trânsito, é tomado por uma raiva momentânea porque alguém comete algum erro, ele age de acordo com as emoções. Na esfera organizacional, esse tipo de ação é interpretado como a negação da capacidade de rationalização e da busca de respostas racionais aos problemas complexos que o dia a dia da vida organizacional exige.

Resumindo, quando Weber propõe esses tipos de ação, não considera que, nas ações cotidianas, o indivíduo é dominado por um único tipo de ação. No dia a dia, os diferentes tipos de ação interpenetram-se. Ninguém é 100% racional, tampouco, 100% emotivo. O que se deve lembrar é que, no âmbito das organizações modernas, o tipo de ação que irá dominar é a segunda (racional, com relação a um fim).

Lembre-se de que a ação não ocorre de forma isolada ou individualizada. A busca permanente de inovações, para aumentar a eficiência e gerar desenvolvimento, faz com que essa ação seja a essência que orienta o mundo das organizações.

Um comandante que, diante da inevitável e iminente derrota de sua tropa, tem a opção de resguardar sua vida, mas, em nome da honra da corporação, prefere morrer em combate está pautando sua decisão em valores. No mundo corporativo, há casos de empresários que preferem tirar a própria vida, assumindo a responsabilidade de erros graves na produção de bens, para evitar que tais erros se tornem público e venham a denegrir a imagem da sua empresa.

04

3 - RACIONALIZAÇÃO E ATO RACIONAL

O desejo de racionalização do homem moderno atingiu todos os setores de sua vida, inclusive o da estrutura dos sistemas sociais de que participa.

Racionalização é o processo que pressupõe a organização, a planificação, a verificação e as técnicas adequadas à melhoria da qualidade e do acréscimo de produtividade.

Ato racional é o praticado de acordo com a razão. É, também, o racionalismo e a crença ilimitada na razão humana. Entretanto, para dar significado a essa definição, bem como favorecer o entendimento da afirmação: o ato racional é o ato lógico, cabe buscarmos responder às questões:

- **O que é ato de acordo com razão?**
- **O que é ato lógico?**

Precisa-se, na realidade, encontrar um critério que permita afirmar se o ato é ou não racional, se está ou não de acordo com a razão. O administrador que paga o mesmo salário a dois subordinados - quando um deles é melhor qualificado, hierarquicamente superior e tem tanto ou mais tempo de serviço que o segundo - está praticando ato irracional. Outro exemplo

Quando o administrador resolve contratar para sua empresa uma pessoa, porque é sua amiga - mesmo sabendo que não tem a menor qualificação para exercer as tarefas que a função demanda.

05

Por exemplo, ocorreram atos ilógicos, porque são incoerentes em relação aos fins visados. Admitindo-se que o administrador tenha o objetivo de obter o máximo de cooperação e produtividade de seus subordinados, o pagamento de salários iguais a duas pessoas com desempenhos diferentes seria irracional; não estaria sendo coerente em relação àquele objetivo. No segundo exemplo, haveria também incoerência entre o meio e o fim; o administrador que procedeu a contratação teve sua ação orientada pela afetividade (ação racional com relação à afetividade).

A inadequação dos meios para atingir os fins desejados não deve ser de tal ordem que impeça o alcance dos objetivos. Entretanto, caso haja inadaptação dos meios em relação aos fins, os objetivos poderão ser atingidos, mas certamente com maior custo e esforço.

Portanto, o que distingue o **ato racional** do **irracional** é a coerência em relação aos fins visados. O ato será racional na medida em que:

- (a) represente o meio mais adaptado para se atingir um determinado objetivo,
- (b) sua coerência, em relação aos objetivos, se traduza na exigência de um mínimo de esforço para se atingi-los.

O ato racional deve ser coerente em relação aos fins visados. O ato eficiente ou produtivo é aquele que não só é coerente em relação aos fins visados, como também exige o mínimo de esforços e custos - entendidos esses termos em seu sentido amplo - para o máximo de resultados.

06

4 - É POSSÍVEL MEDIR A EFICIÊNCIA?

A **eficiência real** de uma organização específica é determinada pela medida em que atinge seus objetivos.

A **competência** de uma organização é medida pela quantidade de recursos utilizados para fazer uma unidade de produção. Esta, habitualmente, está muito ligada aos objetivos da organização, mas não se confunde com eles. Por exemplo

É importante observar que embora haja tendência para que a eficiência e a competência apareçam reunidas, nem sempre o estão. A empresa competente pode não ter lucros, talvez por causa do mercado em crise, e a incompetente pode obter grandes lucros, por causa de mercado em expansão.



A **mensuração da eficiência e da competência** cria problemas de difíceis soluções. Quando a organização tem objetivo limitado e concreto, é comparativamente fácil medir. Exemplo.

A Fiat faz automóveis, mas o seu objetivo parece ser o lucro. A unidade de produção é uma quantidade mensurável do que quer que seja que a organização possa fazer, expressa em automóveis, clientes e outras coisas. A competência cresce à medida que os custos (os recursos utilizados) decrescem.

No caso de duas organizações — uma cujo propósito era construir um canal ligando o Mar Vermelho ao Mediterrâneo e a outra cujo objetivo era abrir um túnel entre a França e a Inglaterra. A primeira foi

eficiente e a segunda não. Se o objetivo da organização é contínuo, a mensuração é mais difícil. Se a finalidade de uma companhia é ter lucro e consegue 3% num ano, 4% no seguinte e nenhum lucro no terceiro, qual é a sua eficiência? Aqui, é preciso especificar um padrão, como o lucro comparado ao de companhias semelhantes, no mesmo período, a fim de medir a eficiência. Porém, quanto às organizações cujo rendimento não é material (por exemplo, as igrejas), torna-se extremamente difícil fazer afirmações válidas sobre a eficiência.

07

Há o mesmo problema na mensuração da competência e nos conceitos de produção, produtividade e custos. É possível verificar quanto custa a fabricação de um carro numa fábrica e noutra (embora mesmo nesse caso existam problemas difíceis, como o cálculo da amortização do equipamento e as mudanças na moral dos operários). Mas quando se procura comparar a competência de dois hospitais (medida, às vezes, pelo custo por paciente) ou de duas escolas, o conceito torna-se consideravelmente vago: um hospital, uma escola ou uma igreja são mais competentes que outros somente se produzirem o mesmo produto ou serviço? Por menor custo, é muito difícil verificar essa “igualdade”.

A **mensuração frequente** pode deformar os esforços da organização porque, geralmente, alguns aspectos de sua produção são mais mensuráveis do que outros. A mensuração frequente tende a encorajar a superprodução de itens de fácil mensuração e o descaso pelo de difícil medição. Quando uma fábrica faz grande pressão sobre seu pessoal de produção, a fim de aumentar sua capacidade produtiva, sabe que competência pode produzir mais itens, porém, de qualidade inferior. Se acentuar o controle da qualidade, o pessoal da produção pode descuidar da manutenção dos equipamentos, a fim de concentrar os esforços no sentido de satisfazer a manutenção da qualidade.



08

O **problema da mensuração** não tem solução completa. As organizações reconhecem que muitas medidas estão longe de serem precisas. A demasiada importância dada a algumas indicações de êxito da organização e de insuficiente importância a outras pode levar à deformação dos objetivos da organização e minar a competência e a eficiência que desejam. Com o emprego de medidas dos diversos aspectos do produto (por exemplo: quantidade, qualidade e controle da manutenção) e a acentuação dos aspectos mais próximos do objetivo da organização, reduz-se o problema da mensuração do êxito da organização, embora nunca se consiga eliminá-lo.

A deformação dos objetivos, que surge da mensuração excessiva de alguns aspectos do rendimento da organização, em detrimento de outros, é uma das principais categorias de desfigurações que aparecem nas relações entre as organizações e seus objetivos.

Dessa forma, quando se trata de quantificar a eficiência de uma organização, deve-se ter em mente:

- quais são os objetivos da organização;
- comparar organizações do mesmo setor;
- verificar se a qualidade não está sendo sacrificada em busca do aumento do lucro.

09

RESUMO

As organizações assumem papel preponderante na vida moderna. O crescimento da eficiência, com o surgimento das burocracias; a crescente pressão por maior eficiência observada no mundo moderno; a importância de estrutura racionalizada e rígida para a manutenção da disciplina dos trabalhadores. Todos esses fatores se combinaram para transformar as organizações racionalizadas dominantes entre outros sistemas sociais.

Nas organizações modernas, nota-se o desenvolvimento tecnológico. Enquanto as técnicas de produção eram relativamente simples, os métodos de administração também o eram. Devido a esse desenvolvimento tecnológico, o mundo moderno caracteriza-se pela produção em massa de produtos padronizados e relativamente baratos. Tal tipo de produção só é possível em grandes empresas, que em pouco tempo passam a dominar o panorama econômico dos países industrializados.

UNIDADE 1 – O MUNDO MODERNO E AS ORGANIZAÇÕES MÓDULO 3 – OS TIPOS DE DOMINAÇÃO E A BUROCRACIA

01

1 - TIPOS DE DOMINAÇÃO

Outra forma de delimitar os limites que separam a **burocracia** dos demais **sistemas sociais** é por meio da classificação dos tipos de dominação. Segundo Max Weber, existem três tipos fundamentais de dominação:

1. o carismático;
2. o tradicional;
3. o racional-legal.

Cada um desses tipos diferencia-se dos demais pela origem e "legitimidade" da dominação; por serem fatos que a tornam efetiva e motivos que explicam por que um determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém, conferindo-lhe poder. Além disso, a forma pela qual a dominação é exercida também difere para cada um dos três tipos.

1. A dominação carismática tem por origem o “carisma”

Weber, entre outros estudiosos, usou o termo carismático no sentido de qualidade extraordinária e indefinível de uma pessoa. Há algo de misterioso e de mágico no indivíduo, que lhe confere poder. O grande líder político, o capitão de indústria, o herói, o chefe de expedições pioneiros são frequentemente pessoas com poder carismático. "A legitimidade de seu domínio baseia-se na crença e na devoção ao extraordinário, que é valorizado porque vai além das qualidades humanas normais. Baseia-se na crença em poderes mágicos, na revelação e no culto de heróis."

Dominação é considerada, por Weber, a probabilidade de encontrar obediência às ordens. Ou seja, a dominação pressupõe a crença, portanto, é legítima. Aqueles que seguem as ordens o fazem porque acreditam nelas e não apenas se sentem coagidos à obediência.

Esse termo foi usado anteriormente, com sentido religioso, significando dom gratuito de Deus, graça. O batismo confere o carisma; o dom da sabedoria que Cristo deu aos apóstolos é tipo de carisma.

02

A dominação carismática é um poder sem base racional, instável, arbitrário e que facilmente adquire características revolucionárias.

A instabilidade deriva da fluidez de suas bases. O líder carismático mantém seu poder enquanto os seguidores reconhecem nele forças extraordinárias; naturalmente, esse reconhecimento pode desaparecer a qualquer momento. Por outro lado, a dominação carismática não pode ser delegada nem concedida em herança, como a racional-legal e a tradicional. É uma dominação essencialmente pessoal e intransferível.

A arbitrariedade explica-se pela ausência de leis, estatutos e tradições que a regulamentem. É um poder cujos limites são dados pela sua própria personalidade. Por isso mesmo, tende a ser um instrumento de transformação social. Os grandes líderes revolucionários exercem geralmente uma dominação carismática, que vem romper a estabilidade e a solidez das normas legais e dos costumes tradicionais.



É fácil compreender porque a dominação carismática não é própria da burocracia. Irracionalidade, instabilidade e arbitrariedade chocam-se diretamente com as bases do conceito de organização. Isso não quer dizer, porém, que as burocracias não possam conter em seu seio pessoas com poder carismático.

O problema da liderança natural, que é de importância fundamental para o bom funcionamento das organizações, está intimamente ligado ao conceito de dominação carismática. É certo que a definição de liderança, geralmente adotada pelos representantes da escola weberiana, procurou negar que o poder

do líder tenha base em sua personalidade, em certas características especiais e extraordinárias de sua pessoa. Essa dificuldade em conceituar liderança, acentua a importância da dominação carismática na administração.

03

2. A **dominação tradicional** se baseia no tradicionalismo, na crença, na rotina de todos os dias como inviolável norma de conduta. Podem citar-se algumas características desse tipo de dominação

- O **tradicionalista** acredita na "santidade" da tradição. Tudo o que os nossos antepassados aceitaram como válido deverá continuar a sê-lo. Os usos e os costumes são a fonte última de poder. É tipo de dominação extremamente conservador. Opõe-se à mudança social, porque nada a legitima. Toda mudança social implica rompimento mais ou menos violento das tradições, em abandono de usos e costumes às vezes imemoriais e, portanto, deve ser combatida.
- Aquele que exerce a dominação tradicional não é simplesmente um superior investido de autoridade, mas um "senhor"; seus subordinados, que constituem o quadro administrativo, não são "funcionários", mas "servidores", entre os quais se encontram os nobres, os empregados domésticos, os clientes, os escravos, os colonos, os servos, os vassalos, os favoritos etc.
- As normas tradicionais não são perfeitamente definidas; o senhor tradicional usufrui de certa área de arbítrio.

Essas características tiram da dominação tradicional qualquer base racional. Ela não é exercida com preocupação de eficiência; procura escolher os meios mais eficientes para atingir os fins visados. As normas tradicionais, o tipo de subordinados e o arbítrio do senhor não o permitem.



Max Weber distingue dois tipos básicos de dominação tradicional: o **patriarcalismo** e o **patrimonialismo**.

O **patriarcalismo** se aproxima muito da gerontocracia (o domínio dos mais velhos). Esse tipo é a dominação tradicional original. Suas bases não são apenas tradicionais, mas também familiares e hereditárias. O que exerce a dominação patriarcal obedece estritamente às normas tradicionais e seus subordinados são iguais e não inferiores, companheiros e não súditos.

O **patrimonialismo** surge com o aparecimento de um quadro administrativo. O poder do senhor patrimonial apoia-se na tradição e também no domínio de escravos, servos, colonos, de forma que seu arbítrio é muito maior do que o do senhor patriarcal.



3. Dominação Racional-legal é aquela cuja legitimidade se baseia em normas legais rationalmente definidas. O predomínio desse tipo de dominação dentro de um sistema social define a existência de organização ou burocracia. Da mesma forma que a dominação tradicional corresponde a sistemas sociais como a família, o clã, a tribo, o feudo, a corte etc., a dominação racional-legal corresponde à burocracia. A Dominação **racional-legal** é a que mais nos interessa compreender no estudo das organizações modernas. Antes, porém, de nos determos neste tipo de dominação, vamos tentar definir “organização”.

04

2 - Comparando os conceitos “sistemas sociais” e “organizações” Conceito de organização

Conclui-se que as organizações em geral são:

- a) sistemas sociais em que se administra segundo o critério da eficiência;
- b) são instâncias, nas quais são tomadas decisões, tendo em vista o aumento de produtividade.

Cabe, portanto, determinar o lugar da burocracia entre os sistemas sociais.

A primeira classificação adotada, como fruto dessa adaptação, apresenta três tipos de sistemas sociais:

1. **Sistemas sociais praticamente desorganizados** - são os grupamentos humanos compactos, formados por agregados de seres humanos colocados em contato direto, integração baseada não em relações pessoais, mas na reação a estímulos decorrentes. Podem considerar-se como sistemas sociais desorganizados a multidão, o público, a classe social, a casta, o grupo de idade, a nação, a região, a cidade.
2. **Sistemas sociais semiorganizados** - são grupos como a família, o grupo primário (pequeno grupo informal no qual as relações sociais são face a face), a tribo, o clã, o feudo, a pequena empresa familiar etc.
3. **Organizações ou burocracias** - São grandes organizações, tais como: o Estado, empresa, a Igreja, o clube, a associação, o partido político, a escola, o exército etc.

05

A classificação facilita o trabalho de confrontar e distinguir as organizações dos demais sistemas sociais. Outra classificação que permite salientar o fato de que as burocracias, além de seu caráter racional, constituem geralmente sistemas sociais de grandes proporções seria a seguinte:

1. **as unidades territoriais inclusivas**, das quais o tipo genérico seria a comunidade, e os tipos específicos seriam a tribo, a nação, a região, a cidade, a vila etc.;
2. **as unidades baseadas na consciência de interesse comum**, mas sem organização definida, cujos tipos genéricos são a classe social, os grupos étnicos e raciais e a multidão, com seus respectivos tipos específicos; e
3. **as unidades baseadas na consciência de interesse comum e com organização definida**: são as associações, cujos tipos genéricos são: (a) o grupo primário (tipos específicos: a família, o grupo desportivo, a turma etc.), e (b) a grande associação (o Estado, a Igreja, a empresa, o sindicato etc.).



06

RESUMO

Segundo Weber são três os tipos de dominação: a tradicional, a carismática e a racional-legal. Pode-se apontar como característica principal da dominação tradicional a crença na legitimidade, baseada nas ordens sempre definidas e materializadas nas ações das instituições. A dominação carismática tem como fundamento a personalidade do líder carismático, o que lhe confere grande conteúdo de instabilidade. A dominação racional-legal é a característica do moderno, pois se fundamenta na racionalização e encontra nas organizações o espaço para sua realização.

As organizações são sistemas sociais estruturados com normas e regras definidas e impessoais que visam a eficiência, baseadas na divisão social do trabalho e na especialização dos seus funcionários.

UNIDADE 1 – O MUNDO MODERNO E AS ORGANIZAÇÕES

MÓDULO 4 – CARACTERÍSTICAS DAS BUROCRACIAS

01

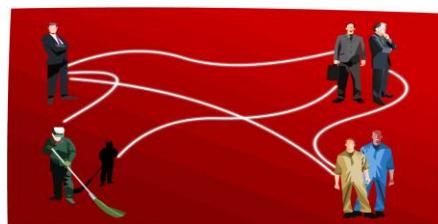
1 - CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

As burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder racional-legal, e não no poder patriarcal, patrimonial ou carismático. Em seu tipo ideal, puro, as organizações são sistemas sociais racionais. Pergunta-se, então: Como se expressa essa rationalidade da burocracia? Como se diferencia ela dos demais sistemas sociais que não têm por base o poder racional-legal?

São três as características básicas que traduzem o caráter racional dos sistemas sociais:

- 1) formais;**
- 2) imprestoais;**
- 3) dirigidos por administradores profissionais.**

1) Formalismo da burocracia - Se expressa no fato de que a autoridade deriva de um sistema de normas racionais, escritas e exaustivas, que define com precisão as relações de mando e subordinação. O sistema distribui as atividades a serem executadas de forma sistemática, tendo em vista os fins visados. Sua administração é formalmente planejada, organizada e sua execução se realiza por meio de documentos escritos. As características definem o caráter formal das burocracias.



02

A **autoridade**, numa burocracia, deve-se às **normas racional-legais, em vez da dominação tradicional**. As normas são válidas, não porque a tradição as legitime, mas porque, sendo racionais, levam aos fins visados. Elas são legais e conferem à pessoa investida autoridade e poder de coação sobre os subordinados tendo à sua disposição meios coercitivos capazes de impor disciplina. A autoridade burocrática é baseada no Direito.

As normas são **escritas e exaustivas**. A norma tradicional não precisa ser escrita; ela pouco muda, é aceita e obedecida através das gerações. A norma racional, porém, precisa a todo instante ser modificada para se adaptar aos fatores novos que surgem. A necessidade de escrever as normas burocráticas, de formalizá-las, acentua-se ainda mais devido ao caráter exaustivo que elas tendem a ter.

Essas normas procuram cobrir todas as áreas da organização, prever todas as ocorrências e enquadra-las dentro de um comportamento definido. Dessa forma, não só a alta administração mantém mais firmemente o controle, reduzindo o âmbito de decisão dos administradores novos que surgem. A

necessidade de escrever as normas burocráticas, de formalizá-las, acentua-se ainda mais devido ao caráter exaustivo que elas tendem a ter.

A norma escrita facilita o trabalho da alta administração, que não precisa estar a cada momento medindo as consequências vantajosas e desvantajosas de um ato antes de agir, ou seja, não fica à mercê das vontades individuais. Em face de uma determinada situação, o funcionário já sabe como agir, baseando-se nas diretrizes, nas normas organizacionais e disciplinares, nos métodos e rotinas, nos padrões previamente definidos. Seu comportamento, como de todos os participantes da organização, torna-se então muito previsível, mais preciso e mais controlável. Ora, esse objetivo de tornar exaustivas as normas só pode ser cumprido na medida em que elas são escritas e formalmente promulgadas, em forma de estatutos, regulamentos e regimentos.

Direito é um sistema de normas cuja obediência pode ser imposta pela coação. Na empresa privada, por exemplo, num sistema capitalista, a autoridade do proprietário é definida basicamente pela Constituição do país, que assegura a propriedade privada; a autoridade dos demais administradores é definida nos estatutos e regulamentos da empresa, por um processo de delegação de autoridade. Para exercer suas funções, os administradores têm à sua disposição meios coercitivos, que lhes asseguram, pelo menos teoricamente, obediência por parte dos subordinados. Note-se, porém, que essa autoridade é estritamente limitada pela norma legal. Ela é muito diversa da autoridade ampla e mal definida do pai sobre o filho, do senhor sobre o escravo ou o servo. O administrador burocrático não tem jurisdição sobre a vida privada de seu subordinado e, mesmo dentro da organização, seu poder está definido pelas funções do subordinado.

03

a) **Hierarquia** - A burocracia se caracteriza pelo seu caráter hierárquico, ou seja, por um sistema firmemente organizado de mando e subordinação mútua das autoridades, mediante supervisão das inferiores pelas superiores, sistema esse que oferece ao subordinado a possibilidade de apelar da decisão de uma autoridade inferior a uma superior. **A organização toma a forma de pirâmide.** Cada superior tem sob suas ordens determinado (e geralmente pequeno) número de subordinados os quais, por sua vez, têm sob si outros subordinados, e assim por diante. O inferior deve obedecer ao superior, embora sempre tenha a possibilidade de recorrer a uma autoridade mais alta, quando discordar da ordem recebida. Weber afirma que, em uma burocracia plenamente desenvolvida, a hierarquia de funções é "monocrática", ou seja, existe apenas um chefe para cada subordinado, em vez de comissões.



Isso torna a administração mais rápida e com diretrizes constantes, livre dos compromissos e variações da opinião da maioria.

Os sistemas sociais não burocráticos, desde que atinjam certa dimensão, tendem também a apresentar-se em forma hierárquica. Mas a hierarquia jamais é tão bem definida como nas burocracias. Num feudo ou numa pequena empresa familiar, geralmente existe hierarquia imprecisa, conflituosa; os superiores de um escalão mais alto dão ordens a inferiores, passando por cima dos superiores imediatos destes; ou então a hierarquia tende a manifestar-se mais em termos de castas e classes sociais, em termos de *status* ou posições sociais diferentes, do que em termos de níveis e amplitude de autoridade definidos. Segundo esse sistema, um grupo é superior ao outro, porque pertence a uma classe social mais elevada ou porque é constituído de pessoas mais velhas, mais ricas, mais cultas. Não há, realmente, um sistema hierárquico do mesmo tipo observado nas burocracias.

04

b) **Divisão do trabalho horizontal** - Além da forma hierárquica, que divide o trabalho e define os níveis de autoridade verticalmente, a burocracia apresenta divisão horizontal do trabalho, em que as diferentes atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos. É o processo de departamentalização. De acordo com o **tipo ideal weberiano** de burocracia, a divisão do trabalho em funções é realizada em termos de cargos abstratamente definidos e não de pessoas. A autoridade e a responsabilidade pertencem ao cargo, seja qual for a pessoa que o ocupe. Em outras palavras, a divisão do trabalho é impessoalmente realizada, o que leva à segunda característica das burocracias.

2) **Impessoalidade** - O caráter impessoal das organizações é a segunda forma básica. Por meio delas expressam sua racionalidade. A **administração burocrática** é realizada sem consideração à pessoa.

É, portanto, o sistema social em que, por abstração, os escritórios ou os cargos governam. O governo das pessoas existe apenas na medida em que elas ocupam cargos. Isso revela o caráter estritamente impessoal do poder de cada indivíduo, que não deriva da personalidade do indivíduo, como acontece na **liderança carismática**, nem de herança recebida, como no poder tradicional, mas da norma que cria o cargo e define suas atribuições. E se a autoridade é impessoal, a obediência prestada pelo subordinado também o é, de forma que os membros da associação, na medida em que obedecem ao superior, não o fazem em consideração à sua pessoa, mas às normas impessoais; e só estão obrigados a obedecer-las dentro da competência limitada, racional e objetiva a ele outorgada pela referida ordem.

Referida ordem. É importante lembrar que as afirmações a respeito da burocracia não se referem a como as organizações devem ser, trata-se de tipo ideal. Já vimos que o tipo ideal não apresenta conotações de valor e, portanto, as afirmações feitas por Weber não representam julgamento, mas simples observação. Dessa forma, fazendo afirmações sobre o caráter impessoal das burocracias, Weber não estava realmente tomando posição no impasse entre a Escola da Administração Científica e a Escola de Relações Humanas. No qual, a primeira escola defende e a segunda condene acerbadamente a administração impessoal, que não leva em consideração as pessoas. Max Weber simplesmente afirmava que a burocracia, em seu estado puro, era ou tendia a ser impessoal.

05

O **caráter impessoal da burocracia** é claramente definido por Weber, quando diz que a burocracia obedece ao princípio da administração *sine ira ac studio*, sem ódio ou paixão. Pode-se concluir que no ambiente organizacional as relações humanas são mediadas pelas regras, gerando o que Weber aponta

como uma das características dos tempos modernos: a desumanização das relações sociais. Quando mais plenamente desenvolvida e racionalizada a sociedade, maior a probabilidade da desumanização e mais completamente alcança as características específicas que são consideradas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais e irracionais, que escapam ao cálculo. Em outras palavras, dentro da burocracia, em seu estado puro, não há lugar para sentimentos, para o favoritismo, para gratidão, para as demonstrações de simpatia e antipatia. O administrador burocrático é imparcial e objetivo, que tem a missão de cumprir as obrigações de seu cargo e contribuir para se atingir os objetivos da organização.

Essa situação, diz Max Weber, é bem diferente daquela que prevalecia em sistemas sociais antigos, em que as considerações de ordem pessoal dominavam. A administração da justiça, por exemplo, só perdeu seus pressupostos irracionais e se desligou da tradição quando passou por um processo de burocratização. A imparcialidade e a objetividade são tão necessárias para a administração da justiça quanto para a direção das organizações. Por exemplo, a intromissão de fatores de ordem emocional na administração de pequenas empresas familiares é dos principais motivos que explicam sua frequente ineficiência e a tendência a serem substituídas por empresas burocráticas.

06

Outra vez você deve estar pensando: “Isto não existe. Não existem relações que sejam puramente racionais”. Outra vez, também, deve lembrar-se do campo conceitual. Na realidade, essa característica é adaptável a diversas contingências. Por exemplo, sabe-se que no Brasil as relações afetivas são muito importantes, inclusive para o bom desempenho de funcionário. Foi Sérgio Buarque de Holanda que relatou a impressão de um comerciante inglês quando esteve no Brasil. Para o comerciante, antes de a pessoa tornar-se seu cliente deve-se tornar seu amigo.

Exageros à parte, sabe-se que no Brasil a relação que se desenvolve com o mundo do trabalho é muito diferente da que se desenvolve em países com uma cultura organizacional racional mais próxima do modelo das burocracias racionais, como nos Estados Unidos e Inglaterra. No Brasil, ao contrário, as organizações que não levam em consideração a importância das relações pessoais para formulação de suas políticas de recursos humanos podem ter funcionários insatisfeitos.

Certo executivo esteve nas festas organizadas por uma empresa no fim do ano, em que se confraternizavam patrões e empregados. Para ele tais eventos eram impossíveis de acontecer na Inglaterra, seu país. Era impressionante, a seu ver, como as relações humanas nas empresas brasileiras conseguem preservar espaço para relações fora dos limites rationalizantes.

Com estas afirmações, apenas gostaria de levá-lo a concluir que, primeiro: as organizações estão inseridas em contextos culturais, e dessa forma, não existe uma única forma de se estruturar e combinar as características das organizações. Segundo: a busca por aumentar a eficiência pode levar, inclusive, à utilização, à incorporação de elementos considerados como tradicionais na vida da empresa. Ora, se numa festa de final de ano, um churrasco na chácara do patrão pode potencialmente aumentar o índice de satisfação do empregado com a empresa e, consequentemente, a elevação da

produtividade, por que não utilizar desses mecanismos que são considerados típicos de uma relação tradicional? A revalorização de aspectos desprezados e rejeitados pelo modelo taylorista, principalmente a nova visão sobre a importância da valorização da capacidade criativa do funcionário, ao mesmo tempo em que se criam mecanismos para que ele interprete a sua vida organizacional como a coisa mais importante.

Conforme discutiremos à frente, estamos vivendo uma nova relação entre capital e trabalho, que nos põe diante de outras táticas para aumentar a eficiência, logo, os lucros das organizações.

07

Outro aspecto essencial por meio do qual se expressa o caráter impessoal das burocracias refere-se à forma de escolha dos funcionários. Nos sistemas sociais não burocráticos, os administradores são escolhidos de acordo com critérios eminentemente irracionais. Fatores como linhagem, prestígio social e relações sociais determinarão a escolha. O novo rei ou o senhor feudal é escolhido porque é filho primogênito do último soberano. Na empresa familiar, o filho sucede ao pai por direito hereditário. Esse mesmo filho, parentes e afilhados são colocados em postos de relevo dentro da empresa, sem serem levadas em consideração a competência e a habilitação para cargo. Tal prática é conhecida pelo nome de "nepotismo".



Os administradores burocráticos são administradores profissionais, que fazem uso do conhecimento técnico especializado, obtido geralmente por meio de treinamento especial. Essa afirmativa apresenta a terceira característica básica das organizações, que **são sistemas sociais em que domina a administração profissional**. Considerando a importância dessa característica para se compreender as organizações modernas, vamos reservar para sua discussão todo o módulo que se segue.

08

3 - O PAPEL DO ADMINISTRADOR NAS ORGANIZAÇÕES

As organizações são dirigidas por **administradores profissionais**. Essa é a terceira característica básica da burocracia. Quais são os traços que distinguem o administrador profissional, figura que ganhou especial relevo na sociedade moderna?



1. Especialista - O administrador profissional, antes de qualquer coisa, é um especialista. As burocracias são sistemas sociais, geralmente de grandes dimensões, nos quais o uso do conhecimento especializado é essencial para o funcionamento eficiente. Especialistas devem ter diploma e/ou experiência para ocupar o cargo. Ao serem escolhidos, devem apresentar *curriculum vitae*, títulos e são, geralmente, submetidos a testes. Seus conhecimentos não devem limitar-se à sua especialidade. Participando de um sistema pródigo em normas, diretrizes e rotinas, eles devem conhecê-las perfeitamente. Às vezes, é no conhecimento dessas normas que consiste sua especialização, quando se trata de administradores de baixo nível. Em relação aos administradores de topo, sua especialidade é simplesmente a de administrar.

2. A relação com o cargo - O administrador profissional tem em seu cargo sua única ou, pelo menos, a principal atividade. Ele não é administrador por acidente, subsidiariamente, como o eram os nobres dentro da administração palaciana, ou como ainda o são os conselheiros e mesmo os diretores de um clube esportivo. O cargo não é honraria, embora possa envolver prestígio: é um meio de vida. É geralmente a principal fonte de renda e dele derivam fundamentalmente prestígio e posição social.

Especialistas são pessoas treinadas para exercer diferentes funções criadas pelo processo de divisão do trabalho que, geralmente, devem ter diploma e/ou experiência para poder ocupar o cargo.

09

3. Não há proprietário de cargo - O administrador burocrático não possui os meios de administração e produção. Ele administra em nome de terceiros: em nome dos cidadãos - quando se trata de administrar o Estado -, em nome dos acionistas - quando se trata de administrar uma sociedade anônima -, em nome dos sócios, dos credentes, dos contribuintes etc. O empresário, que é proprietário da empresa, que a fundou ou desenvolveu por meio de processo arrojado de inovação, não é administrador burocrático. As figuras do administrador e do empresário só se confundirão se a ação inovadora for realizada por administrador que não possua os meios de produção. Fica-se então, diante do administrador profissional-empresário, figura comum atualmente nos países socialistas (Cuba, China, Coreia do Norte) e nos países capitalistas adiantados, especialmente nos Estados Unidos.



4. Fidelidade ao cargo - O administrador burocrático desenvolve espírito de fidelidade ao cargo, segundo a expressão usada por Max Weber. É o que modernamente é chamado de processo de identificação do funcionário com a empresa. Essa identificação é imaterial.

O administrador não se identifica com o chefe, o proprietário, o senhor, mas com os objetivos da organização. Na medida em que ele não é empregado particular dessas pessoas, mas um membro da organização, é com ela que se identifica. O eclesiástico identifica-se com os objetivos de sua Igreja. O administrador privado adota os objetivos de sua empresa.

10

5. Recebe salário - O administrador profissional recebe remuneração em forma de dinheiro. É salário em troca de seu trabalho, em vez de honrarias, títulos, gratidão, direito a participar da mesa e da casa do senhor, presentes, pagamento em forma de mercadorias, direito de cultivar parte da terra do senhor, como é próprio dos sistemas não burocráticos. Diz Max Weber que essa remuneração é fixa, ou seja, não varia com a produção, como acontece frequentemente com o salário dos operários. Isso é verdade apenas em parte, pois é comum, nas empresas privadas burocráticas, que os diretores tenham comissões sobre os lucros. E acrescenta Weber: "o salário não é determinado em princípio, de acordo com o trabalho realizado, mas de acordo com as funções desempenhadas (com o 'escalão') e eventualmente com base na antiguidade". A eficiência do trabalho do funcionário é constantemente medida, sem o que não seria possível o controle da organização e de todo o sistema de promoções, transferências e rebaixamentos. Não é possível, porém, medir o desempenho de um administrador com a mesma precisão que se mede a produção de um operário. Por outro lado, há formas eficientes e diretas para incentivar administradores do que o salário variável. Ao salário fixo, eventualmente, participação nos lucros.

11

6. Nomeação para exercício do cargo - O administrador burocrático é nomeado por um superior hierárquico. O funcionário recebe um salário, nessa primeira reação. Poderia ser de outra forma? Sem dúvida, o funcionário poderia ser eleito. E a eleição não é própria da burocacia, a não ser que se trate de uma eleição meramente formal, de uma aclamação, estando o "eleito" realmente já nomeado pelo superior, que controla os eleitores. A verdadeira eleição do administrador acarreta uma série de dificuldades. O administrador passa a depender dos subordinados, ficando sua autoridade diminuída. A escolha de um administrador, por meio de nomeação, geralmente levará em consideração suas aptidões, sua capacidade, objetivamente considerada para o desempenho das atribuições do cargo. Na eleição, fatores emocionais e compromissos políticos podem interferir na escolha racional do administrador. É claro que o sistema de nomeações dá lugar a favoritismo. Por isso, são comuns nas burocacias os concursos de admissão e as exigências de diplomas especiais. De qualquer forma, sempre é possível haver falhas e deficiências em sistema burocrático. Essas limitações constituem desvios do tipo puro de burocacia descrito no pensamento de Max Weber.



12

7. O mandato não tem tempo definido – O mandato do administrador é dado por tempo indefinido. Isso não significa que o cargo seja vitalício. O funcionário poderá ser promovido, despedido, transferido. Significa apenas que não há, em regra, prazo para o seu cargo. Ao contrário dos administradores eleitos, que geralmente possuem mandato fixo, o **mandato do administrador burocrático é indefinido no tempo**.

Esse administrador não tem a posse ou a propriedade do cargo. Não pode vendê-lo, alugá-lo ou trocá-lo, como acontecia em administrações não burocráticas, nas quais em certos casos o cargo fazia parte do patrimônio do indivíduo. Na verdade, seu superior tem sempre a possibilidade, em maior ou menor grau, de demiti-lo ou afastá-lo do cargo. Essa dependência é a maior garantia que o superior tem de obter obediência às normas, por parte do subordinado.



13

8. Segue (uma) carreira - O administrador burocrático segue uma carreira, tendo direito, no final, à aposentadoria. Os possíveis movimentos verticais - promoções e rebaixamentos - e horizontais - transferências - estão, inclusive, em maior ou menor grau, incorporados nos regulamentos das organizações. Na administração pública, os movimentos horizontais são menos comuns do que na administração privada. No setor privado os "movimentos horizontais e verticais confundem-se e mutuamente suportam uns aos outros. Por um lado, o movimento horizontal pode ser considerado a serviço do vertical, na medida em que a companhia se preocupa em treinar e educar pessoas e em testar administradores potenciais. Por outro lado, as transferências podem servir como ponto terminal para administradores medíocres". Em outras palavras, as transferências tanto são utilizadas nas burocracias como o meio de testar e ampliar a experiência de administradores que estão para ser promovidos, assim como para encerrar a carreira dos medíocres.



14

A carreira do administrador profissional tende, mesmo nas organizações privadas, a limitar-se à empresa. Existe, geralmente, correspondência entre a idade do indivíduo e sua posição na hierarquia. Quando essa correspondência deixa de existir, passa o administrador para outro sem ser promovido: é geralmente sinal de que não está sendo bem-sucedido. A existência de carreira, com a possibilidade de promoção por mérito e antiguidade, constitui incentivo básico que as organizações oferecem aos funcionários. Por outro lado, a prática amplamente adotada pelas organizações de promoção "de dentro", ou seja, a diretriz de procurar primeiro dentro da organização as pessoas a serem promovidas e, só em caso de inexistência de pessoas habilitadas, procurar fora, constitui ao mesmo tempo uma garantia de que a carreira realmente existe e de que a possibilidade de promoções é um fato e um meio pelo qual as organizações prendem seus administradores.

Em síntese, as características do **administrador profissional** são:

- Especialista;
- Não é dono do cargo;
- É fiel ao cargo;
- Recebe salário;
- É nomeado para exercer o cargo;
- Seu mandato é sem tempo definido;
- Segue uma carreira.

15

RESUMO

As organizações apresentam conjunto de características que podem ser resumidas no seu caráter formal, impessoal e profissional. Essas três características combinadas só aparecem nas organizações modernas, diferentes daquelas orientadas pela tradição, que seguem os mandamentos do líder carismático.

O caráter formal refere-se ao fato de que as funções devem estar previamente definidas e estabelecidas, o que leva ao caráter impessoal das relações sociais presentes nas organizações. Os funcionários são contratados em função de mérito e desempenho e não de relações afetivo-emocionais com seu superior; caso isso ocorra, pode pôr em risco a racionalidade (ou seja, a busca da eficiência como princípio da vida organizacional moderna). Por fim, destaca-se a importância dos administradores profissionais. Eles trabalham em virtude de um salário predefinido e de funções, e não em decorrência da obediência a uma pessoa que represente a tradição ou a um líder carismático.