

BUROCRACIA E AMBIENTE – NOVOS MODELOS

1. Introdução

2. Modelo burocrático proposto por Philip Selznick (1942)

3. Graus de burocratização nas organizações: Alvin Gouldner (1948)

4. Dimensões da burocracia - Richard Hall (1962)

1. Introdução

Uma das principais críticas que se faz ao modelo burocrático Weberiano é que o mesmo não considerou a existência de mecanismos internos capazes de adaptar a burocracia às mudanças ambientais e às necessidades dos clientes, e capazes de tratar o elemento humano numa perspectiva menos mecanicista.

Torna-se importante os estudos de autores que empregaram novas perspectivas aos estudos dos modelos burocráticos tais como os trabalhos de Philip Selznick⁽¹⁾ e Richard Hall.

2. Modelo burocrático proposto por Philip Selznick (1942)

Em 1942, Philip Selznick realizou estudos na empresa Tennessee Valley Authority (TVA) ⁽²⁾, onde procurou demonstrar a flexibilidade e a adaptação da burocracia às necessidades específicas de seus clientes, bem como a possibilidade da burocracia permitir maior autonomia de ação por parte de seus funcionários.

Selznick observou que, para que a TVA obtivesse aceitação local de seus serviços, a mesma foi obrigada a alterar drasticamente os seus objetivos e melhorar a sua estruturação interna, adaptando-se ao atendimento das necessidades dos clientes.

Baseado em seus estudos, Selznick propõe uma nova abordagem da Sociologia da Burocracia e uma nova abordagem do modelo burocrático. Segundo o autor:

Toda e qualquer organização formal estará inserida num ambiente cujas transformações irão pressionar por mudanças internas. Neste sentido, a estrutura e os objetivos internos da organização irão depender do ambiente externo.

(...) a organização burocrática deve agir como uma estrutura social adaptativa para que possa atender adequadamente às demandas ambientais e às necessidades dos clientes.

Desta forma, as estruturas informais tornam-se indispensáveis para a redefinição das diretrizes organizacionais e de novos procedimentos de trabalho.

O reconhecimento e a valorização da organização informal pode ocorrer através da criação de um sistema formal de delegação e de controle de autoridade. Neste sentido, a organização burocrática deve considerar, não apenas os sistemas de manutenção da organização formal, mas também aspectos do comportamento interno.

Para Selznick, quanto mais instável for o ambiente externo e quanto menores as possibilidades informais de interação interna, maiores serão as tensões e os dilemas⁽³⁾ da organização.

As burocracias devem buscar uma dinâmica de adaptação através da criação de mecanismos de interação com o ambiente externo. Por outro lado, as organizações devem estar constantemente revendo seus objetivos no sentido de adaptá-los às necessidades do ambiente.

Deve-se ter em mente que, muito embora seja possível para uma organização absorver mudanças sem modificar a sua estrutura, existe um limite para a eficiência dentro de um modelo rígido. Frequentemente, mudanças significativas exigem, também, mudanças na estrutura para que se possa atingir um grau otimizado de eficiência no atendimento ao cliente.

Embora a delegação de autoridade possa trazer efeitos positivos para a organização ela poderá levar também à criação de sub-objetivos departamentais que não estejam alinhados com os objetivos dos demais departamentos ou com os objetivos globais da organização.

A delegação de autoridade exige um esforço maior de integração das ações organizacionais, bem como o desenvolvimento e treinamento dos funcionários que terão maior autonomia de ação.

O processo de adaptação e de transformação das estruturas deve ser algo permanente, objetivando-se uma maior eficiência interna no processo de atendimento aos clientes.

3 - Graus de burocratização nas organizações - Alvin Gouldner (1948)

Alvin W. Gouldner, realizou pesquisas numa fábrica de gesso ⁽⁴⁾ (1948 – 1951) e constatou que não existe uma única forma de se estabelecer o modelo burocrático dentro de uma organização, mas sim várias possibilidades, resultantes dos graus diferentes de aplicação dos princípios do modelo.

Para Gouldner, as regras burocráticas têm a função principal de diminuir as tensões provocadas pela supervisão cerrada exercida pelos supervisores em relação aos seus subordinados, e conclui:

“ (...) quanto maior a exigência de controles, maior a necessidade de imposição de regras burocráticas que definam o que pode ou não ser feito e que regulam as relações de trabalho”.

Neste sentido, as regras representam uma ferramenta de controle do indivíduo pois são desenvolvidas para aqueles que, supostamente, procuram evitar as obrigações, a responsabilidade e não executam adequadamente as tarefas.

Por outro lado, as regras reforçam a autoridade dos superiores sem a necessidade do uso de métodos coercitivos, evitando sentimentos de inferioridade, por parte do subordinado, em relação à um chefe pelo qual não existe sentimento de cooperação. As regras também dão

legitimidade às punições, uma vez que as mesmas são previamente estabelecidas e conhecidas, evitando também a arbitrariedade.

Porém, as regras estabelecidas como forma de exercer um controle rígido sobre o comportamento humano, assume como pressuposto básico a desconfiança que se tem do indivíduo, e provoca, conseqüentemente, um clima de tensão permanente no relacionamento interpessoal. A tensão por sua vez afeta a motivação e a produtividade do funcionário.

Com a queda da produtividade ocorre um acirramento dos controles e das regras formais, gerando um ciclo vicioso de supervisão fechada.

Para Gouldner, o processo burocrático constitui-se num ciclo instável de regras estabelecidas para controlar rigidamente o comportamento, o que provoca tensões, desmotivação e conflitos, o que , por sua vez, leva à um acirramento dos controles e assim por diante, tornando a organização num sistema instável.

Nesse sentido o sistema burocrático pode ter vários tipos de modelos que oscilam entre o excesso de burocratização num extremo e a ausência de princípios burocráticos no outro extremo.

O desafio do administrador seria encontrar o grau adequado de utilização dos princípios burocráticos, levando em consideração fatores como a cultura da organização, as crenças e valores individuais, a motivação humana, as tecnologias empregadas, o ambiente, entre outros.

Excesso de normas e regulamentos

Escassez de normas e regulamentos

|-----|

Organização muito burocratizada

Organização pouco burocratizada

4 - Dimensões da burocracia - Richard Hall (1962)

Vários estudiosos contemporâneos da burocracia, defendem a idéia de que não existem modelos absolutos de organização burocrática, ou seja, organizações que são totalmente burocráticas e organização que não são nada burocráticas.

Richard Hall desenvolveu uma pesquisa em todos os níveis hierárquicos e cargos de dez organizações diferentes e, baseado nessa pesquisa, defende o conceito de burocracia composto de várias dimensões, cada qual podendo variar em graus e formas diferentes.

Nesse sentido, pode existir uma grande variedade de combinações possíveis e de estruturas burocráticas, o que torna empobrecida a idéia de que existem apenas dois tipos de organização, aquelas que são burocráticas e aquelas que não são burocráticas.

Hall destacou a existência de seis dimensões básicas de uma determinada estrutura organizacional burocrática:

Formalização: indica o grau em que as normas, regras, procedimentos e comunicações são registradas por escrito em manuais e documentos. Quanto maior e mais detalhado o número de registros, maior o grau de formalização.

Padronização: indica o grau em que as rotinas de trabalho, cargos e funções são padronizados. Quanto mais padronizado o trabalho, maior o grau de padronização.

Especialização: indica o grau em que o trabalho é dividido dentro da organização. Quanto mais dividido for o trabalho, maior será o grau de especialização.

Hierarquização: indica o grau em que é definido a sistema de hierarquia de autoridade. Quanto maior o número e mais detalhado forem os níveis hierárquicos, maior o grau de hierarquização.

Centralização: indica o grau de concentração de autoridade no processo de tomada de decisão. Quanto mais próximo do topo da pirâmide

hierárquica estiver localizada a autoridade para a tomada de decisão, maior será o grau de centralização.

Impessoalidade: indica o grau em que as relações pessoais ocorrem apenas em função do cargo ou da hierarquia. Quanto mais a relação ocorrer em função do cargo, maior será o grau de impessoalidade existente.

Esquemáticamente podemos representá-las como segue:

Baixo Grau de Burocratização	<-----	Dimensões da Burocracia	----->	Alto Grau de Burocratização
------------------------------	--------	-------------------------	--------	-----------------------------

Pouca	<-----	Formalização	----->	Muita
Baixa	<-----	Padronização	----->	Muita
Pouca	<-----	Especialização	----->	Muita
Pouca	<-----	Hierarquização	----->	Muita
Pouca	<-----	Centralização	----->	Muita
Nenhuma	<-----	Impessoalidade	----->	Muita

As seis dimensões da Burocracia, segundo Hall

Todas as organizações, independentemente do seu tamanho ou da sua área de atuação, possuem algum nível de burocratização em alguma de suas dimensões. Por exemplo, uma mesma organização pode ser muito burocratizada em relação à especialização e pouco burocratizada em relações à impessoalidade.

O grau de utilização das dimensões da burocracia determinam o grau em que uma organização está burocratizada. Organizações muito

burocratizadas do tipo weberiana, possuem alto grau em todas as dimensões, e organizações pouco burocratizadas possuem baixo grau em suas dimensões.

O desafio para o administrador é o de utilizar adequadamente as várias dimensões, tendo em mente que graus elevados de burocratização conduzem à rigidez e à inflexibilidade e graus insuficientes de burocratização conduzem à desorganização e à indisciplina.

Notas

(1) Philip Selznick : Sociólogo, professor da Universidade da Califórnia, em Berkeley.

(2) Tennessee Valley Authority (TVA): A TVA era uma agência central americana de recuperação econômica de regiões empobrecidas e que tinha por objetivo inicial resgatar a capacidade de desenvolvimento econômico de seis Estados americanos em situação bastante precária. A TVA era responsável pela aplicação de verbas governamentais entre esses seis Estados, através do planejamento de instalação de fábricas, de energia elétrica, melhorias e outros.

A TVA possuía uma estruturação burocrática, com divisões operacionais e divisões de serviço. As divisões de serviço eram formadas por agentes agrícolas responsáveis por visitar fazendeiros e representantes dos poderes locais para verificar as necessidades de infra estrutura. Neste sentido além do papel técnico, os agentes agrícolas desempenhavam também um papel político, já que tinham que negociar e intermediar os interesses políticos de cada região.

As exigências e conjunturas ambientais forçaram a TVA mudar o seu papel inicial e ajustar suas funções. De agência reguladora de recuperação econômica de área empobrecida, passou a ser um agência coordenadora da delegação dos programas agrícolas às instituições locais.

(3) Dilemas – representa uma situação que se deseja atender a dois interesses inconciliáveis entre si; o atendimento de um deles impede o atendimento do outro.

(4) Pesquisa de Gouldner: Entre 1948 e 1951, Gouldner realizou uma pesquisa numa fábrica e mina de gesso americana, situada na região dos Grandes Lagos. O gesso extraído da mina era processado em chapas de revestimento de parede numa fábrica situada próxima à mina.

Gouldner observou que apesar do trabalho dentro da mina ser formalmente estabelecido e de haver uma hierarquia de funções e de autoridade definida, os

perigos e riscos inerentes ao trabalho no subsolo exigiam dos funcionários um alto grau de cooperação e de ajuda recíproca que rompia com algumas regras, com o trabalho formalizado, e até com o *status* que alguns funcionários possuíam em função do cargo ocupado.

Havia um clima interno de amizade e de confiança. Por serem conhecidos, os supervisores confiavam em seus subordinados e estes, por sua vez, consideravam as normas disciplinares justas, adequadas e orientadas para a produção e não para o controle do comportamento.

Apesar dos altos riscos fatais e das precárias condições de trabalho, o clima de confiança e amizade contribuíam para o sentimento de satisfação no trabalho e para a dedicação e lealdade dos funcionários à empresa.

Em 1948, houve uma substituição do gerente da empresa. Sua política de trabalho deixou de considerar a organização e os acordos informais que havia entre os funcionários, entrando em choque com suas crenças, costumes e cultura existentes, levando à uma modificação da atitude dos funcionários para com a organização.

Com o tempo a supervisão fechada e as pressões para atender às formalidades estabelecidas, despertaram a fadiga, o rancor e a apatia dos operários, refletindo em desmotivação e baixo rendimento. A resposta de gerente foi a demissão de alguns funcionários, o remanejamento e a cooptação de outros, e a adoção de um elevado padrão burocrático de conduta através da imposição de normas, regulamentos, controles e documentos.