

# A Organização Burocrática

**Marcus Vinicius Rodrigues**

IN: Ensaios de Administração  
Ed. Unifor, 1994. 1ª Edição, Cap. 4

Uma organização formal constitui-se a partir do momento que um grupo de indivíduos se organizam em uma unidade social com metas e propósitos explicitados. Constituída, vem a segunda etapa: a manutenção dessa organização.

As organizações que conhecemos do nosso dia-a-dia estão calçadas nos conceitos de legalidade e racionalidade. A autoridade legal, estudada originalmente por Max WEBER, sociólogo alemão que viveu no início deste século, é a proposição básica para o desenvolvimento estrutural e filosófico dessas entidades.

A legalidade e racionalidade foram vistas por WEBER como a maneira mais eficiente e justa de organizar um grupo social. As organizações, assim, teriam as tarefas distribuídas entre as várias posições como deveres oficiais. As regras abstratas governariam as ações e decisões oficiais; sugeriram os especialistas e visto que as posições seriam a base de regras pré-estabelecidas, pressupunha-se uma orientação impessoal.

A impessoalidade imposta pela legalidade e racionalidade é uma utopia dentro das organizações. O cientista alemão teorizou um modelo ideal, com uma visão global da sociedade diante do contexto social político do final do século XIX. Mesmo assim, as propostas básicas para a estruturação e manutenção das organizações atuais, que passaremos a denominar de burocráticas, continuam tendo a formalidade e racionalidade como pontos inquestionáveis. Mas, de forma dicotômica, para operacionalizar esses aspectos tem-se utilizado do informal e do irracional.

Os mecanismos para a manutenção da estrutura burocrática, que tem como um de seus objetivos implícitos o favorecimento e preservação do poder, têm ido desde simples posições informais até a pregação de elaboradas ideologias. A autoridade formal, princípio básico dessas organizações, encontra-se concreta e potencialmente em estado de desequilíbrio com relação ao meio institucional. Esse tipo de autoridade tem ocorrido invariavelmente na relação entre subordinado e superior e, principalmente, tem violado as normas informais do grupo, não previstas por WEBER, mas que hoje são indispensáveis para a manutenção, não só do grupo, mas também para a obtenção de uma maior eficácia organizacional. A cooptação é um dos mecanismos de maior efeito para a preservação da estrutura burocrática. Com a cooptação, é possível trazer para dentro da estrutura, indivíduos que poderiam colocar em risco toda a filosofia da organização. Esse meio tem se mostrado mais eficiente que o confronto, já que com a cooptação temos a distribuição de encargos administrativos e conseqüentes responsabilidades, sem a respectiva transferência de poder. Assim, a custo de "posições" administrativas criadas pela própria estrutura, tem sido possível eliminar adversários sem os desgastes resultantes de um confronto. E mais, o ex-opositor passa a compor a estrutura primitiva, reforçando-a ainda mais. A informalidade é outro mecanismo utilizado para a manutenção da organização burocrática. Os processos de cooptação muitas vezes são utilizados informalmente, sem a legalidade da autoridade.

As regras ou leis, pilares da organização burocrática, permitem teoricamente que o empregado aceite as ordens sem se sentir submetido a uma pessoa. Mas vemos como uma das principais funções dessas regras ou leis, a legitimação do castigo. Posicionamentos do tipo, "aos amigos as benéncias do poder, aos inimigos a lei", divulgado e exercitado principalmente em nossas organizações públicas, reforçam a visão da lei como castigo e explicitam as manobras e favorecimentos do detentor do poder para a manutenção da estrutura existente e legitimação informal da pessoalidade e injustiça social. Vemos hoje uma incompatibilidade

entre o dinâmico contexto social tecnológico e as posições primitivas das organizações burocráticas. As rígidas regras, muitas vezes, servem de moldura à incompetência e constituem-se em um meio de castrar valores ou simplesmente para beneficiar pequenos grupos. As organizações dos anos 90 precisam de flexibilidade para o aproveitamento de todo o seu potencial disponível. A criatividade, por exemplo, é desprezada nos níveis hierárquicos mais baixos, como se ser criativo fosse um privilégio exclusivo dos chefes. Os processos participativos que têm servido de bandeiras a muitos administradores de recursos humanos têm-se diluído frente à rigidez da estrutura burocrática, ou das chefias com visões limitadas que são típicas e freqüentes nessas organizações.

Outro ponto de estrangulamento é o domínio do conhecimento. O desempenho e desenvolvimento organizacional hoje tende a depender cada vez mais do conhecimento. Mas, em contradição a essa tendência, as organizações burocráticas têm privilegiado o treinamento específico, a antiguidade, a autoridade legal e rígida e o impessoal, apresentando como variáveis apenas as posições excepcionais para o privilégio de determinados indivíduos ou grupos, ou para a eliminação de outros, que colocam a estrutura em desequilíbrio.

Atualmente as organizações, devido ao dinâmico contexto social tecnológico, têm sido obrigadas a realizar em diversos níveis, várias mudanças. Essas mudanças não significam a total quebra da estrutura burocrática, mas o seu questionamento e adaptação à nova realidade. Mudar significa renovar idéias, conceitos e, muitas vezes, peças humanas que não mais se adaptam ao atual contexto e que, por estarem em posições estratégicas, colocam a pique, através de alguns mecanismos aqui já citados, qualquer tentativa de surgimento do novo e de uma conseqüente modernização da estrutura.

Muitas vezes, as mudanças estruturais e de maiores efeitos são temidas. Alguns preferem esperar o momento oportuno para dar início ao processo de mudança, como se existisse esse momento. Ralph Emerson, filósofo americano do século

XIX, foi feliz ao afirmar que "este tempo, como todos os outros tempos, é um bom tempo, se soubermos, porém, o que fazer com ele". Logo, não atribuímos a passividade, diante das necessidades de mudanças, à espera de um "tempo certo" para o início e, sim, ao medo e conveniência do detentor do poder. Muitas vezes, o produto de um processo de mudança não pode ser controlado ou ser revertido, e isso pode colocar em risco a estrutura burocrática. Vemos ainda que, após darmos condições iniciais para o começo das "mudanças", esse processo seria contínuo, sem posições precisas de início ou fim, o que, sem dúvida, o tornariam, principalmente nas grandes organizações, irreversível e até certo ponto incontrolável.

O desenho estrutural adotado pela organização burocrática tem, assim, por objetivo principal, atender às necessidades das chefias, em detrimento de um apoio ao objetivo maior, que seria o trabalho. Uma mudança estrutural, ou mesmo o questionamento da estrutura poderia, acreditamos que seria, benéfica a todo o processo organizacional, mas esse questionamento passaria também pelas posições de chefia, tornando-as vulneráveis e expondo-as a risco quanto ao poder e mesmo a sua manutenção.

Vemos ainda a organização burocrática estratificada. O primeiro subgrupo é constituído por uma minoria que não só tem uma boa qualidade de vida no trabalho, como também oportunidades de crescimento e desenvolvimento profissional. O segundo é formado por pessoas alienadas pela estrutura e por uma autoridade rígida que, muitas vezes, é a responsável pela castração de suas iniciativas e criatividade. Esse último subgrupo é constituído pela grande maioria dos indivíduos que pertencem à organização.

Poderíamos tomar como exemplo do insucesso e aspectos negativos apresentados pelas estruturas burocráticas, as organizações públicas brasileiras.

A inércia organizacional e a manutenção da estrutura burocrática nessas organizações são desejadas e patrocinadas por indivíduos que têm no seu tempo de serviço e nas relações de amizade com os políticos o ponto mais alto de seus currículos. Indivíduos que acham que já aprenderam tudo..., nossas organizações não precisam deles! Precisam, sim, dos que ainda têm muito a aprender.

A estrutura burocrática, de forma contrastante às idéias weberianas, respalda nas organizações públicas brasileiras o empirismo, o amadorismo, a teorias com base no achismo, empregadas por dirigentes dos quais muitos nunca freqüentaram uma escola de nível superior e que têm nesses métodos "alternativos", a estratégia maior não só para a conservação da estrutura, mas principalmente para a manutenção de suas posições de poder. Métodos que nós, brasileiros, condenamos, mas devido nossas posições passivas e de neutralidade, os respaldamos quanto à "legalidade" dos mesmos.

A administração pública de segundo ou terceiro escalão no Brasil é típica. Há muitos anos ela é formada pelos mesmos indivíduos. No máximo, alguns permutam suas posições. Dirigentes, muitos desses versáteis, "dançando" de acordo com a situação: sem identidade, sem personalidade profissional e sem compromisso para com a sociedade. Mas com posições rígidas e fiéis ao contexto organizacional que os patrocinam.

Dirigentes públicos que faziam seus servidores se perfilarem diante dos carros de combate ou dos representantes maiores de nossa última ditadura, ainda permanecem em seus postos de destaque. Alguns, mudando de empresas ou repartições, outros, apenas de Estado. Como se isso alterasse o comprometimento desses dirigentes com um sistema político organizacional e com a prostituição da estrutura e filosofia das organizações públicas brasileiras, que foi a semente do nosso momento atual. E comum encontrarmos diretores ou presidentes de empresas públicas que ali estão há 18 ou 20 anos. E o mais grave é que a manutenção destas posições tem alto custo para o desenvolvimento e

eficácia organizacional, pois os mecanismos utilizados por estes indivíduos para sua permanência à frente destas entidades, muitas vezes têm objetivos opostos aos da própria organização.

Não estaria no não questionamento e não adaptação da estrutura burocrática destas organizações ao atual contexto social-político-tecnológico, e no conseqüente continuismo administrativo, o motivo maior para o fracasso e descrédito das organizações públicas brasileiras nesta "nova" fase republicana ? Não somos, a princípio, radicalmente contrários a uma estrutura burocrática. Muitas vezes ela se faz necessária. O que criticamos e nos opomos são aos meios "não lícitos" utilizados por poucos indivíduos e respaldados por esta estrutura. Não vemos como solução a mudança total da estrutura, defendemos sim, a renovação destes indivíduos. Precisamos renovar! Precisamos de criatividade, de garra, de juventude, e principalmente do saber. A experiência com base no tempo de serviço, que tem como respaldo a visão burocrática, é coisa hoje desprezada pelas modernas organizações. Atualmente experiência é o que tem como base o conhecimento e o saber .

A renovação é um processo natural e necessário na humanidade como um todo, e não só nas organizações. Renovar significa muitas vezes romper barreiras, e isto não pode ser feito com romantismo. A opção de continuar e manter a estrutura atual é mais cômoda e mais segura.

Quando pensamos na mudança ou renovação das estruturas de nossas organizações públicas, não vemos isso apenas neste limitado espaço. A revitalização destas entidades, sem dúvida serviram de motivação e esperança a uma mudança maior - a reestruturação de nossa maior organização: o Brasil. Organização esta que atingiu seu patamar mais alto - 8º economia do mundo, mas infelizmente, à custa apenas da eficiência e da marginalização do corpo funcional, característica das organizações burocráticas rígidas. Esta "grande" organização que desconhece a eficácia, e os modernos meios para readaptar sua estrutura

atual, tem um tempo limitado de "vida" logo, para que esta previsão seja alterada torna-se imperioso o questionamento e a readaptação da atual estrutura.

Mesmo assim não acreditamos a curto ou médio prazo em uma readaptação estrutural das organizações brasileiras, e neste sentido não falamos só das públicas, mas também das privadas. Nas organizações privadas muitos dos mecanismos e procedimentos aqui já citados ocorrem em grande escala, só que os efeitos na eficácia global são infinitamente menores. A responsabilidade, o comprometimento e o conhecimento vêm sendo privilegiados nestas organizações, mas, mesmo assim, elas não estão imunes aos problemas causados pela não renovação ou não readaptação da estrutura burocrática.

Em outros países já encontramos empresas flexíveis onde a hierarquia difusa, as regras ou leis pragmáticas e temporárias, e o conhecimento e educação generalizados, substituíram as características burocráticas. Estas organizações, conhecidas na literatura especializada pela denominação de "pós-burocrática", tem além da flexibilidade, a informalidade como um dos pontos mais altos. O estágio alcançado por estas organizações, as colocam em um alto nível de dinamismo e modernidade, mas não podemos nos esquecer que esta é uma evolução ou readaptação das estruturas burocráticas.

No início deste século anos 90, acreditamos que as organizações eficazes terão, como escala para esta mensuração, a modernidade administrativa e o domínio do conhecimento, onde a estrutura hierarquizada será estabelecida através de parâmetros diferentes dos propostos pela organização burocrática tradicional. Voltando às organizações brasileiras, a perspectiva nos preocupa. Não temos nos capacitado ou nos preparado para esta nova realidade.

Não podemos também desconhecer o crescimento de nossas organizações nos últimos anos. Mas, em uma análise preliminar, vemos tal fato como resultado do povo, que propicia a estas organizações mão-de-obra barata, farta, e

desorganizada sindicalmente. Outro aspecto que tem contribuído para o sucesso de muitas destas organizações tem sido as nossas riquezas naturais. E isto é preocupante, como já denunciámos em recente artigo apresentado em um evento nacional de administração, pois "o fatalismo da natureza é uma fonte limitada, e a passividade, falta de conscientização ou desconhecimento que o trabalhador tem da importância do seu trabalho é situacional". O crescimento de algumas organizações brasileiras tem, assim, se concretizado, mesmo sem o questionamento ou mudanças estruturais. Mas é hora de pararmos e nos perguntamos: até quando estas organizações poderão evoluir ou ser competitivas, adotando um modelo estrutural primitivo e incompatível com a nossa atual realidade?