

9

Burocracia Mecanizada

Principal Mecanismo de Coordenação:	Padronização dos processos de trabalho. ✓
Parte-chave da Organização:	Tecnoestrutura. ✓
Principais Parâmetros de Design:	Formalização do comportamento, especialização das tarefas horizontal e vertical, geralmente agrupamento funcional, unidade operacional de grande dimensão, centralização vertical e descentralização horizontal limitadas, planejamento das ações. ✓
Fatores Situacionais:	Organização antiga, sistema técnico regulado e não automatizado, ambiente simples e estável; controle externo; não segue a moda. ✓

Um correio nacional, um órgão de segurança, uma siderúrgica, uma prisão de custódia, uma linha aérea, uma empresa automobilística gigantesca: todas essas organizações parecem ter várias características estruturais em comum. Acima de tudo, seu trabalho operacional é rotineiro e na maior parte é simples e repetitivo; como resultado, seus processos de trabalho são altamente padronizados. Essas características dão origem às *Burocracias Mecanizadas* de nossa sociedade, estruturas bem afinadas para operar como máquinas reguladas e integradas.

Essa é a estrutura mais próxima a que Max Weber primeiro descreveu, com responsabilidades, qualificações, canais de comunicação e normas de trabalho padronizadas, além de hierarquia de autoridade claramente definida. É a estrutura que Stinchcombe mostrou nascer da Revolução Industrial, uma das

quais Woodward encontrou nas empresas de produção em massa, Crozier no monopólio de tabaco, Lawrence e Lorsch na empresa fabricante de contêineres.

DESCRIÇÃO DA ESTRUTURA BÁSICA

Uma configuração clara dos parâmetros de *design* tem-se consistentemente mantido na pesquisa: tarefas operacionais rotineiras e altamente especializadas; procedimentos muito formalizados no núcleo operacional; proliferação de normas, regulamentos e comunicação formalizada em toda a organização; grandes unidades no nível operacional; confiança na base funcional para agrupamento das tarefas; poder de tomada de decisão relativamente centralizado; e estrutura administrativa elaborada com nítida distinção entre linha e assessoria.

Núcleo operacional

O ponto de partida óbvio é o núcleo operacional, com seu fluxo de trabalho altamente racionalizado. Como resultado, as tarefas operacionais são simples e repetitivas, e geralmente exigem habilidade mínima e pouco treinamento – freqüentemente apenas horas, raramente mais de algumas semanas, e geralmente na própria empresa. Isso leva a uma clara divisão do trabalho no núcleo operacional – a tarefas estreitamente definidas, especializadas tanto vertical quanto horizontalmente – e a ênfase na padronização dos processos de trabalho por meio da coordenação. Assim, a formalização do comportamento emerge como o principal parâmetro de *design*. Em razão de os trabalhadores possuírem pouca descrição de seu trabalho, há pouca possibilidade de ajustamento mútuo no núcleo operacional. A utilização da supervisão direta pelos gerentes de primeira linha é limitada pelo fato de a padronização lidar com a maioria das atividades de coordenação. Assim, as unidades de maior porte podem ser desenhadas no núcleo operacional. (Entretanto, há, como veremos a seguir, necessidade de outro tipo de supervisão direta.)

Componente administrativo

A regulação rigorosa do trabalho operacional – sem dúvida, o confinamento do núcleo operacional para evitar influências ambientais perturbadoras – requer que a estrutura administrativa seja altamente elaborada. Primeiro, é a linha intermediária, amplamente desenvolvida, especialmente bem acima do

núcleo operacional, e é nitidamente diferenciada em unidades funcionais. Os gerentes dessa linha intermediária têm três tarefas principais. Uma é lidar com os distúrbios que surgem entre os trabalhadores altamente especializados do núcleo operacional. Embora a padronização se encarregue da maioria das interdependências operacionais, ambigüidades inevitavelmente permanecem e são origem de conflitos. Esses não podem ser facilmente tratados por ajustamento mútuo entre os operadores, uma vez que a comunicação informal é inibida pela padronização extensiva. Assim, tendem a ser tratados por supervisão direta, pelas ordens dos gerentes da primeira linha. Em razão de esses conflitos surgirem entre operadores que trabalham lado a lado no fluxo do trabalho, a tendência natural é submetê-los à supervisão comum – em outras palavras, agrupar os operadores em unidades que lidam com partes distintas do fluxo do trabalho, o que resulta na base funcional de agrupamento das unidades operacionais. Por alguma razão, esse agrupamento funcional espelha-se hierarquia acima, dos departamentos de produção e manutenção, que confiam no gerente da fábrica para a solução de muitos de seus conflitos, aos vice-presidentes de manufatura e marketing, que, freqüentemente, esperam o mesmo do presidente da empresa.

Uma segunda tarefa dos gerentes da linha intermediária, que também explica por que são agrupados em bases funcionais, é assumir o papel de interligação com os analistas da tecnoestrutura a fim de incorporar seus padrões nas unidades operacionais abaixo. Sua terceira tarefa é apoiar os fluxos verticais na estrutura – a agregação da informação de *feedback* hierarquia acima e a elaboração de planos de ação que seguem hierarquia abaixo. Todas essas tarefas dos gerentes da linha intermediária requerem contatos pessoais – com subordinados, analistas e superiores – que limitam o número de pessoas que podem supervisionar. Disso resulta que as unidades acima do núcleo operacional tendem a ser pequenas em tamanho e a hierarquia administrativa global tende a ser verticalizada em forma.

A tecnoestrutura deve também ser altamente elaborada. De fato, Stinchcombe identificou o nascimento dessa estrutura nas indústrias do início do século XIX, como as têxteis e a bancária, com o crescimento do pessoal tecnocrático. **Em razão de a Burocracia Mecanizada depender principalmente da padronização de seus processos de trabalho operacionais por meio da coordenação, a tecnoestrutura – que abriga os analistas que fazem a padronização – emerge como parte-chave da estrutura.** Ocorre desse modo, não obstante o fato de a Burocracia Mecanizada distinguir nitidamente a linha e a assessoria. Aos gerentes de linha é delegada a autoridade formal para as unidades operacionais; a assessoria tecnocrática – pelo menos oficialmente – meramente aconselha. Entretanto, sem os padronizadores – corpo permanente de analistas de estudo do trabalho, designers de descrição das tarefas, programadores de produção, engenheiros de controle de qualidade, planejadores, orçamentistas, pessoal de sistema de informação, con-

Exemplos!

tadores, pesquisadores operacionais e muitas outras pessoas –, a estrutura, simplesmente, não poderia funcionar. Por essa razão, não obstante a falta de autoridade formal, considerável poder informal está com os analistas da tecnoestrutura – aqueles que padronizam o trabalho *de todas as demais pessoas* da organização.

O poder informal da tecnoestrutura é obtido largamente às expensas dos operadores, cujo trabalho os analistas formalizam em alto grau, e dos gerentes de primeira linha, que de outro modo supervisionariam diretamente os operadores. Tal formalização institucionaliza o trabalho desses gerentes, remove grande parte de seu poder de coordenação que é atribuído aos sistemas desenhados pelos analistas. De fato, os gerentes de primeira linha podem ficar tão circunscritos que mal poderão funcionar como gerentes (isto é, como alguém encarregado de uma unidade organizacional). O caso clássico é o encarregado da linha de montagem, embora tivéssemos o exemplo dos gerentes das filiais do grande banco canadense. Jay (1970:66) descreve o mesmo fenômeno em seu trabalho como responsável pelo departamento de produção de programas no serviço de televisão da BBC.

A ênfase na padronização vai mais além do núcleo operacional da Burocracia Mecanizada, e com ela segue a influência dos analistas. Em outras palavras, **regras e regulamentos permeiam toda a estrutura da Burocracia Mecanizada; a comunicação formal é favorecida em todos os níveis; a tomada de decisão tende a seguir a cadeia de autoridade formal**. Em nenhuma outra configuração, o fluxo da informação e a tomada de decisão lembram mais diretamente o sistema de fluxos regulamentados apresentados em nossa segunda sobreposição do Capítulo 1, com comandos amplificados cadeia vertical abaixo e a informação de *feedback* agregada e transmitida hierarquia acima. (Isso não é para sugerir que o trabalho dos gerentes seniores seja rígido e formalizado, mas que, em qualquer nível hierárquico, o comportamento na Burocracia Mecanizada é relativamente mais formalizado do que em outras configurações.)

*Sigam-se
2 linhas!*

Outro reflexo dessa formalização são as nítidas divisões do trabalho em toda a Burocracia Mecanizada. Já discutimos a especialização das tarefas no núcleo operacional e a nítida divisão entre linha e assessoria. Além disso, a estrutura administrativa é claramente diferenciada do núcleo operacional. Diferente da Estrutura Simples, aqui os gerentes raramente trabalham lado a lado com os operadores e a divisão do trabalho entre os analistas que desenham o trabalho e os operadores que o executam é igualmente nítida. Em geral, **das cinco configurações, é a Burocracia Mecanizada que mais fortemente enfatiza a divisão do trabalho e a diferenciação entre as unidades, em todas as suas formas – vertical, horizontal, linha/assessoria, funcional, hierarquizada e status**.

Em geral, a Burocracia Mecanizada funciona mais claramente de acordo com os princípios clássicos da administração: a autoridade formal infiltra-se de

cima para baixo em uma hierarquia claramente definida, mediante a qual o princípio da unidade de comando é cuidadosamente mantido, como o é a rígida distinção entre linha e assessoria. Assim, o verdadeiro erro dos teóricos clássicos não foram os princípios *per se*, mas sua afirmação de que eram universais; de fato, eles aplicam-se apenas a essa e a uma outra das cinco configurações.¹

Obsessão por controle

Tudo isso sugere que **a Burocracia Mecanizada é uma estrutura com uma obsessão - a saber, por controle**. Uma mentalidade de controle permeia a organização de cima a baixo. Três citações ilustram isso, cada uma de um diferente nível hierárquico. Primeiro, próximo à base, consideremos como o supervisor geral da Divisão de Montagem da Ford descreve seu trabalho:

Estou sempre olhando para o relógio. Confiro diferentes itens. De hora em hora, percorro a linha de montagem. Às 6:30 h, examino a lista dos operários do turno para verificar quem está ausente. Às 7 h, estou no fim da linha de montagem. Examino a pintura, riscos e defeitos. Ao redor das 10 h, começo a conversar com todos os encarregados. Asseguro-me de que todos estão alertas, cuidando de suas áreas de responsabilidade. Podemos então concluir o trabalho no final da linha às 2 h com tudo devidamente limpo. Sexta-feira à noite todos recebem o pagamento e o que mais desejam é ir embora o mais rápido possível. Consigo mantê-los ocupados, porque não posso me dar ao luxo de deixá-los sair mais cedo.

Não podemos deixar passar nenhum defeito, nada (citado em Terkel, 1972:186).

No nível intermediário, os problemas podem ser diferentes, mas a mentalidade de controle permanece a mesma: “um engenheiro de desenvolvimento que não está fazendo o trabalho para o qual é pago, deve estar desenhando em sua prancheta e assim por diante. A alta administração (...) não pode confiar em subordinados que não demonstrem estar fisicamente ‘dando o duro’” (Burns, 1971:52-53). E na cúpula estratégica:

¹ Essa outra configuração, como veremos, é a Forma Divisionalizada. Entretanto, para ser justo com os clássicos, na época que Fayol (1916) apresentou a primeira declaração importante de suas idéias, uma e, possivelmente, duas das outras três configurações estruturais mal existiam. A *Adhocracia* é, realmente, uma inovação estrutural posterior à Segunda Grande Guerra, e a *Burocracia Profissional* desenvolveu-se durante o século XX. Podemos culpar Fayol apenas por ignorar a Estrutura Simples, embora seus seguidores (alguns existentes no momento que escrevemos essas linhas) possam ser criticados mais fortemente, porque ignoraram as importantes inovações estruturais que foram desenvolvidas a seu redor.

Quando eu era presidente dessa grande corporação, vivia em uma pequena cidade de Ohio onde a principal fábrica estava localizada. A corporação especificou com quem você podia socializar-se, e em que nível. (Sua esposa interferiu: Quais as esposas com quem você podia jogar *bridge*.) A esposa do presidente podia fazer o que desejava, desde que com dignidade e elegância. Em uma pequena cidade, eles não precisavam fiscalizar você. Todos se conheciam. Há certo conjunto de normas (citado em Terkel, 1972:406).

A obsessão por controle reflete dois fatos centrais sobre essas estruturas. Primeiro, **tentativas são feitas para eliminar qualquer incerteza possível, de modo que a máquina burocrática possa funcionar suavemente e sem interrupção.** O núcleo operacional deve estar livre de influência externa, de modo que os produtos padronizados possam sair da linha de montagem sem interrupção – daí a necessidade das normas de cima para baixo. Segundo, **em virtude de seu design, as Burocracias Mecanizadas são estruturas dominadas por conflito; sistemas de controle são exigidos para contê-lo.** As divisões de trabalho exageradas, horizontais e verticais, a forte diferenciação departamental, a rígida distinção entre linha e assessoria, os problemas motivacionais que surgem do trabalho rotineiro no núcleo operacional, todos esses permeiam a estrutura conflituosa. Como Woodward observou, nesses tipos de organizações, os sistemas sociais e técnicos ideais simplesmente não têm correspondência:

As finalidades técnicas podem ser mais bem atendidas por conflito e pressão. Muitos dos conflitos que ocorrem nas empresas estudadas parecem ser construtivos ao contribuírem para os resultados finais, e não é verdadeiro afirmar que as empresas mais bem-sucedidas foram aquelas com os melhores relacionamentos e maior identificação entre a assessoria e a empresa (p. 45).

Em decorrência disso, temos o desenvolvimento da mentalidade de controle onipresente. O problema na Burocracia Mecanizada não é desenvolver uma atmosfera aberta em que as pessoas possam conversar sobre os conflitos, mas reforçar uma atmosfera fortemente fechada, na qual o trabalho possa ser feito apesar deles.

A obsessão por controle também ajuda a explicar a proliferação frequente de assessorias de apoio nessas estruturas. Muitos dos serviços de assessoria podem ser comprados de fornecedores externos. Todavia, isso exporia a Máquina Burocrática às incertezas do mercado aberto, levando a interrupções nos sistemas de fluxos que ela intencionalmente tenta regular. Portanto, prefere “fabricar” em vez de “comprar”. Isto é, mantém o maior número desses serviços de apoio dentro de suas próprias fronteiras para controlá-los, tudo, do restaurante da fábrica à assessoria jurídica do escritório central.

cultura do controle!

Cúpula estratégica

Os dirigentes posicionados na cúpula estratégica dessas organizações estão preocupados, em grande parte, com o melhor ajustamento de suas máquinas burocráticas. Hunt observa, como vimos anteriormente, que essas são “organizações de desempenho”, não “organizações de solução de problemas”. Relacionada a elas está a busca perpétua por meios mais eficientes de produzir determinados *outputs*. Assim, a função empreendedora assume uma forma muito restrita na cúpula estratégica.

Todavia, tudo isso, estritamente, não leva à melhoria do desempenho. **A simples manutenção da estrutura coesa em face de seus conflitos também consome muita energia da alta administração.** Como anteriormente observado, o conflito não é *solucionado* na Máquina Burocrática; ao contrário, ele é *engarrafado* para que o trabalho possa ser feito. No caso da garrafa, a rolha é colocada em seu topo; em última instância, são os dirigentes da cúpula estratégica que devem “tampar” os conflitos mediante seu papel de lidar com distúrbios.

A supervisão direta é outra importante preocupação da alta administração. A formalização pode funcionar muito bem nos níveis intermediários, em que o trabalho é mais complexo e imprevisível do que no núcleo operacional. A coordenação entre as unidades intermediárias altamente diferenciadas – por exemplo, entre engenharia, marketing e manufatura na empresa de produção em massa – requer, freqüentemente, um mecanismo flexível. A escolha óbvia parece ser o ajustamento mútuo. Entretanto, seu uso é limitado por vários bloqueios à comunicação informal – as diferenças de *status* entre linha e assessoria e entre gerentes de níveis hierárquicos diferentes, a nítida diferenciação entre unidades do mesmo nível hierárquico e a ênfase geral na comunicação formal e nos relacionamentos de subordinação vertical. (Em termos de nosso *continuum* da Figura 4.5, apenas os instrumentos de interligação mais moderados tendem a ser usados nessas estruturas – os cargos de interligação e, talvez, os comitês permanentes, mas não a estrutura matricial e algo semelhante. Esta última destruiria a cadeia de autoridade e o princípio da unidade de comando, elementos de importância central para a configuração básica.) Permanece então a necessidade de muita supervisão direta da cúpula estratégica. Especificamente, os dirigentes da cúpula estratégica devem intervir freqüentemente nas atividades da linha intermediária para ali efetuarem a coordenação. Esses gerentes são os únicos generalistas da estrutura, os únicos com perspectiva ampla o suficiente para visualizar todas as funções – os meios – em termos dos fins globais. Todas as demais pessoas da estrutura são especialistas, preocupados com um único *link* na cadeia das atividades que produz os *outputs*.

Tudo isso nos leva à conclusão de que **considerável poder na Burocracia Mecanizada está com os dirigentes da cúpula estratégica.**

Isso ocorre por se tratar de estruturas centralizadas; de fato, são seguidas nessa característica apenas pela Estrutura Simples. O poder *formal* está, claramente, no topo da hierarquia; hierarquia e cadeia de autoridade são conceitos de fundamental importância. Todavia, o topo também concentra muito poder *informal*, uma vez que aí reside o conhecimento e é onde o conhecimento segmentado é reunido. Os gerentes da linha intermediária são relativamente fracos e os trabalhadores do núcleo operacional quase não têm qualquer poder (exceto, como veremos posteriormente, para interromper as operações). **Os únicos que compartilham qualquer poder informal real com os dirigentes do topo são os analistas da tecnoestrutura em virtude de seu papel na padronização do trabalho das demais pessoas.** Portanto, podemos concluir que a Burocracia Mecanizada está centralizada na dimensão vertical e descentralizada, apenas em extensão limitada, na dimensão horizontal.

Elaboração da estratégia

Nessas estruturas, a estratégia emana claramente da cúpula estratégica, na qual a perspectiva é ampla e o poder está focado. **O processo de elaboração da estratégia é claramente uma atividade de cima para baixo, com forte ênfase no planejamento da ação.** Na elaboração da estratégia de cima para baixo, todas as informações relevantes são ostensivamente enviadas à cúpula estratégica, onde são formuladas em uma estratégia integrada. Depois, a estratégia é transmitida via cadeia de autoridade para implementação e elaborada, primeiro, em programas e, posteriormente, em planos de ação.

Duas principais características desse sistema de elaboração da estratégia devem ser observadas. Primeira, a estratégia deve ser totalmente racionalizada, como descrevemos na segunda sobreposição apresentada no Capítulo 1. Todas as decisões da organização devem estar vinculadas a um sistema rigorosamente integrado. As exceções fluem cadeia de autoridade acima para serem tratadas no nível em que seu efeito fica restrito a uma única unidade e, finalmente, na cúpula estratégica, se interferirem em outras funções importantes. Por sua vez, as decisões resultantes fluem cadeia de comando abaixo para implementação em contextos específicos. A estrutura que emerge não funciona como uma das constelações de trabalho, em que grupos de diferentes níveis tomam diferentes tipos de decisões, como uma constelação formada por uma hierarquia de fins e meios, em que os gerentes de níveis sucessivamente inferiores tomam os mesmos tipos de decisões, mas com diferentes graus de especificidade. Por exemplo, as decisões de produção tomadas no nível de vice-presidente podem envolver a soma de dinheiro que deve ser empregada em um novo maquinário; no nível da fábrica, que máquinas comprar; e no nível de supervisão, como essas máquinas devem ser instaladas. Segunda, única para essa estrutura é a nítida dicotomia entre formulação e implementação da estratégia. A cúpula estratégi-

ca formula e a linha intermediária e o núcleo operacional implementam, pelo menos teoricamente. Partiremos momentaneamente para a prática.

A Figura 9.1 mostra simbolicamente a Burocracia Mecanizada em termos de nosso logo, com uma estrutura administrativa e de apoio plenamente elaborada – ambas as assessorias da organização estão focadas no núcleo operacional – e as grandes unidades operacionais, embora mais estreitas, na linha intermediária para refletir a hierarquia de autoridade vertical.

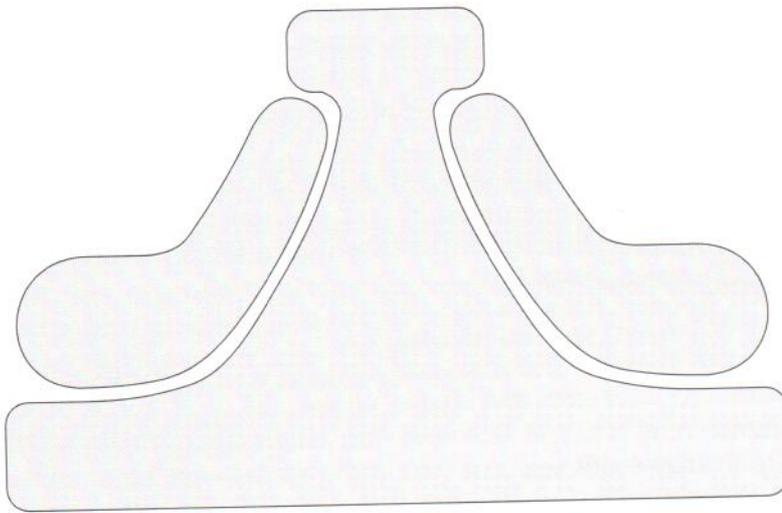


Figura 9.1 *Burocracia Mecanizada.*

CONDIÇÕES DA BUROCRACIA MECANIZADA

Começamos nossa discussão sobre a estrutura básica partindo do princípio de que o fluxo do trabalho da Burocracia Mecanizada é altamente racionalizado, com tarefas simples e repetitivas. Podemos perceber agora que tal **trabalho burocrático mecanizado é encontrado, acima de tudo, em quaisquer ambientes que sejam simples e estáveis**. O trabalho de ambientes complexos não pode ser racionalizado por tarefas simples, e o trabalho dos ambientes complexos não pode ser previsto, transformado em repetitivo e, portanto, padronizado.

Além disso, **a Burocracia Mecanizada é tipicamente encontrada na organização madura, grande o suficiente para ter o volume de trabalho operacional necessário para repetição e padronização e antiga o suficiente para ter sido capaz de estabelecer os padrões que deseja utilizar**. Tal organização já passou por tudo isso antes e estabele-

foi de ...

ceu um procedimento padronizado para enfrentar qualquer situação. As Burocracias Mecanizadas representam com clareza o segundo estágio de desenvolvimento estrutural, como descrevemos no Capítulo 6, que são as conseqüências das Estruturas Simples que crescem e envelhecem.

As Burocracias Mecanizadas também tendem a ser identificadas por sistemas técnicos regulamentados, desde que esses rotinizem o trabalho e possibilitem que seja formalizado. Esses sistemas técnicos variam de muito simples a moderadamente sofisticados, nada além disso. Os sistemas técnicos altamente sofisticados requerem que considerável poder seja delegado aos especialistas de assessoria, resultando em uma forma de descentralização incompatível com a estrutura burocrática mecanizada. O sistema técnico não pode ser automatizado, porque haveria necessidade de abolir o trabalho operacional rotineiro e, portanto, isso levaria a outra configuração. Assim, embora a organização possa utilizar fortemente a mecanização e os computadores em razão de seu trabalho ser padronizado, ela apenas permanece uma Burocracia Mecanizada se não substituir a força de trabalho dominada por operadores não habilitados.

Talvez as empresas de produção em massa sejam as Burocracias Mecanizadas mais conhecidas. Seus fluxos de trabalho operacional formam cadeias integradas, abertas em uma extremidade para a entrada de matérias-primas e, após isso, funcionam como sistemas fechados que processam os *inputs* mediante operações padronizadas seqüenciais, até o produto final emergir na outra extremidade. Essas cadeias operacionais horizontais são tipicamente segmentadas por elos, e cada um deles representa um departamento funcional que se reporta cadeia de autoridade acima. Mesmo nas enormes empresas de produção em massa, as economias de escala são tais que as estruturas funcionais são mantidas até o topo da hierarquia. De modo semelhante, na produção em processo, quando a empresa não tem condições de automatizar suas operações, embora deva confiar em uma grande força de trabalho para fabricar seus produtos, tende a adotar uma estrutura do tipo Burocracia Mecanizada.² A Figura 9.2 mostra o organograma de uma grande siderúrgica, com agrupamento funcional até o topo da estrutura.

No caso das Burocracias Mecanizadas gigantescas, uma mudança interessante ocorre no relacionamento entre a estabilidade ambiental e a formalização estrutural: a primeira torna-se a variável dependente. Essas organizações têm enormes recursos investidos na estabilidade ambiental; sem ela, não podem manter seus enormes sistemas técnicos. Portanto, embora possam ter burocratizado suas operações porque seus ambientes eram estáveis, à medida que

² Isso contradiz Woodward, que descreve a estrutura das empresas de produção por processo como orgânica, pois parte da hipótese de que os sistemas técnicos por processo são sempre largamente automatizados.

cresciam, percebiam a necessidade de estabilizar seus ambientes porque eram burocráticas. Como Worthy observa, “houve pressões externas sobre a empresa, que precisou de ser organizada e controlada antes ser influenciada pela administração científica” (1959:76). Assim, as empresas gigantescas de setores como transporte, fumo e metais são bem conhecidas por suas tentativas de controlar as forças da oferta e da demanda – mediante o uso de propaganda, o desenvolvimento de contratos de longo prazo com fornecedores, às vezes, o estabelecimento de cartéis e, como anteriormente observado, a total execução dos serviços de apoio. Também adotam estratégias de “integração vertical”; isto é, estendem suas cadeias de produção em ambos os sentidos, tornando-se seus próprios fornecedores e clientes. Desse modo, estão em condições de reunir algumas das forças da oferta e da demanda em seus próprios processos de planejamento e, assim, os regulam. Na verdade, quando fica suficientemente grande, a Burocracia Mecanizada pode estender seu controle ao ambiente, procurando regular o que possa perturbar suas operações rotineiras. *V. V. V.*

Sem dúvida, a configuração da Burocracia Mecanizada não está restrita às grandes organizações, às organizações manufatureiras ou mesmo às organizações privadas. Algumas pequenas fábricas, por exemplo, certas produtoras de móveis populares e produtos de papel, preferem essa estrutura porque seu trabalho operacional é simples e repetitivo. Muitas empresas de serviços – que denominamos *burocracias de colarinho branco* – utilizam essa configuração pela mesma razão, muito embora suas operações não sejam integradas em cadeias únicas. A série de operários na linha de montagem é substituída na seguradora por escriturários posicionados em suas mesas de trabalho, na empresa telefônica, por salas de operadores em seus painéis, nos bancos, por caixas eletrônicas alinhadas. Os *outputs* dessas empresas de serviços podem ser diferentes dos produtos das fábricas – como a cor dos colarinhos de seus trabalhadores –, mas seu trabalho operacional, igualmente rotineiro e não especializado –, não está menos sujeito à formalização. Por exemplo, o grande hotel adota a Burocracia Mecanizada, porque sua estrutura está diretamente vinculada a suas instalações físicas permanentes. Uma vez ser construído, sua localização e seu tamanho, bem como a natureza de seus quartos (com certeza, sua estratégia de produto-mercado), são bem definidos. Além disso, seu sucesso depende principalmente de quão eficazmente pode regular suas operações para a satisfação de seus clientes. Esses clientes têm expectativas definitivas – não por surpresa, mas por estabilidade. Assim, há alguns anos, uma das gigantescas cadeias de hotéis veiculou uma série de anúncios com o tema: “Em qualquer Holiday Inn, a melhor surpresa não é surpresa.” Em um dos anúncios, George J. Fryzyan III, consultor de seguros, exclamava: “O quarto estava limpo. A TV funcionava. Tudo funcionava. Surpreendente.” Após mais elogios, acrescentou: “Tem algo a ver com os 152 padrões adotados em cada Holiday Inn.” As Burocracias Mecanizadas estão bem ajustadas para assegurar que, possivelmente, nada dê errado.

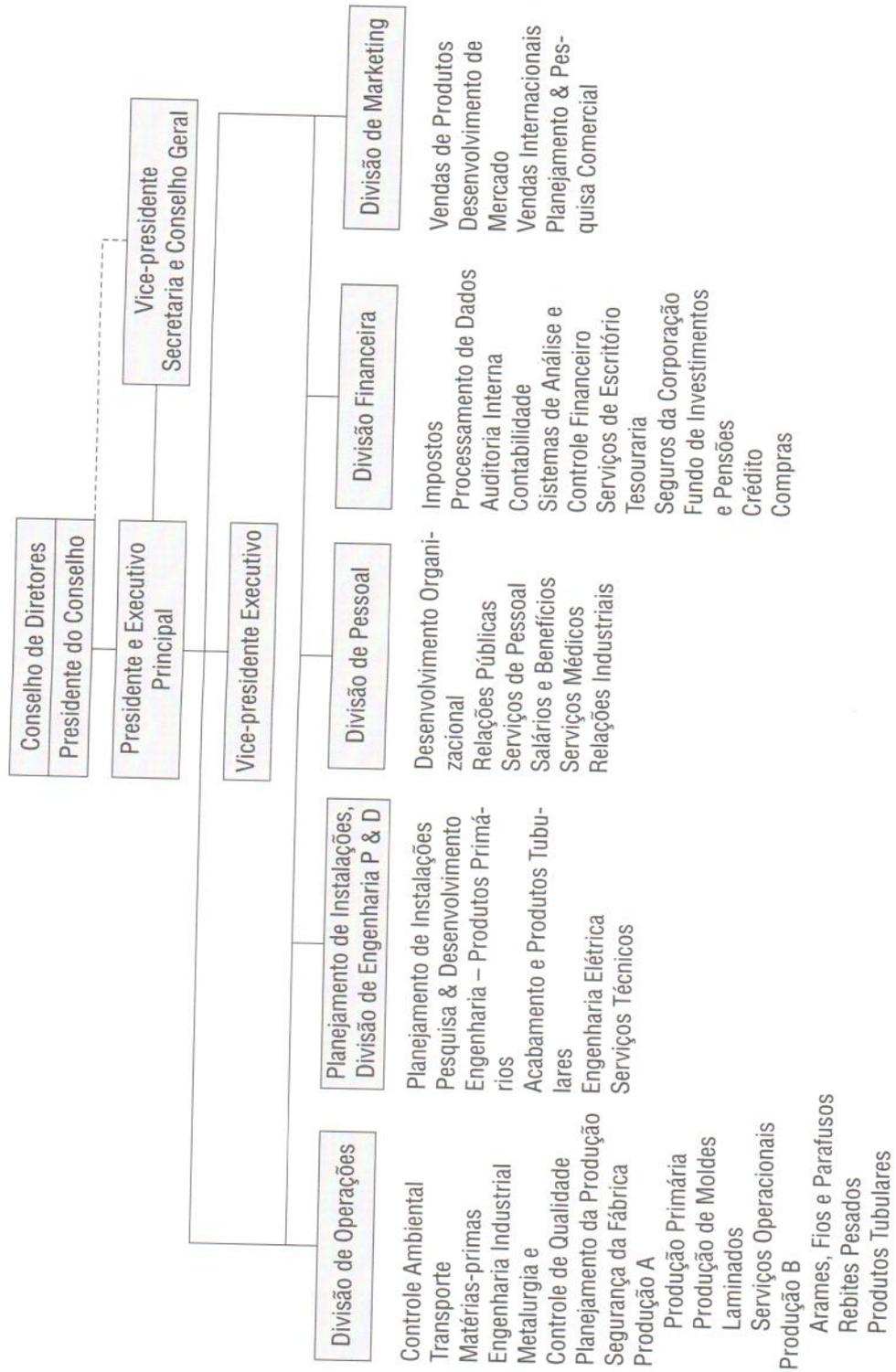


Figura 9.2 Organograma de uma grande siderúrgica.

Um grupo de alunos do programa MBA da McGill University estudou uma empresa de segurança com 1.200 guardas que trabalhavam em turno parcial e nove gerentes, em turno completo. Os guardas, remunerados próximo ao salário mínimo, eram, principalmente, pessoas mais velhas, homens aposentados. Seu trabalho era extremamente rotineiro e simples – por exemplo, cuidar da travessia de escolares e vigiar os edifícios. Correspondentemente, tudo era absolutamente rotineiro e a estrutura marcadamente burocrática. Os uniformes eram surrados, havia uma escala de graduação dos guardas, um rígido código disciplinar baseado na força, um manual que especificava as regulamentações gerais nos mínimos detalhes e cada tarefa também possuía regulamentações específicas. Essa formalização do comportamento não era restrita aos guardas. Quando a empresa iniciou uma campanha de aquisição de outras empresas, formulou um procedimento para avaliar as candidatas que parecia uma página extraída de seu manual de operações.

Essa organização não era uma Burocracia Mecanizada em sentido puro, uma vez que não possuía uma hierarquia administrativa elaborada. Havia poucos gerentes intermediários e quase nenhum analista. Na verdade, as tarefas da organização eram tão simples e estáveis que a própria administração podia elaborar os procedimentos para depois torná-los quase perpétuos. Assim, não havia necessidade de uma tecnoestrutura. A estrutura era realmente um híbrido entre a Estrutura Simples e a Burocracia Mecanizada, a que podemos atribuir o nome de *burocracia simples*: centralizada, altamente burocrática, mas sem qualquer elaboração da estrutura administrativa. Assim, **em função do trabalho extremamente simples e quase perfeitamente estável, a Burocracia Mecanizada pode distinguir a maior parte de seu componente administrativo.**

Outra condição freqüentemente encontrada em muitas Burocracias Mecanizadas é o controle externo. A Hipótese 14 indicou que, quanto mais uma organização é externamente controlada, mais sua estrutura é centralizada e formalizada, os dois principais parâmetros de *design* da Burocracia Mecanizada. O controle externo é mais freqüentemente pronunciado nos órgãos governamentais, onde dá origem a um exemplo comum dessa configuração, que podemos denominar *burocracia pública mecanizada*. Muitos órgãos governamentais – como os correios e a secretaria da receita federal – são burocráticos não apenas porque seu trabalho operacional é rotineiro, mas também porque são responsáveis por suas ações perante o público. Todas as suas ações devem parecer justas, notadamente no tratamento dos clientes e na contratação e promoção de funcionários. Por isso, proliferam neles as regulamentações.

Uma vez que controle é o forte da Burocracia Mecanizada, é óbvio que as organizações atuantes em áreas de controle – órgãos regulamentadores, prisões, forças policiais – são desenhadas com essa configuração, às vezes, apesar

das condições contraditórias.³ Estas organizações constituem uma variante que podemos denominar *burocracia de controle*. Outra condição que move a organização para a estrutura burocrática mecanizada é a necessidade especial de segurança. As empresas aéreas e o corpo de bombeiros devem minimizar os riscos que assumem. De fato, suas *burocracias de segurança* formalizam extensivamente seus procedimentos para assegurar que sejam cumpridos ao pé da letra. Poucas pessoas voariam em uma linha aérea que possuísse uma estrutura orgânica, em que os profissionais de manutenção fizessem o que julgassem interessante em vez de seguirem *checklists* precisos e que os pilotos adotassem seus próprios procedimentos na necessidade de aterrissagem em tempo encoberto por nevoeiro. De modo semelhante, uma equipe de combate a incêndio não pode chegar ao local do sinistro para depois aguardar as ordens do chefe ou para decidir entre seus membros quem conectará a mangueira e quem subirá na escada. Os ambientes dessas organizações podem parecer dinâmicos, mas, de fato, a maioria de suas contingências é previsível – já ocorreram várias vezes antes – e, portanto, os procedimentos para lidar com elas estão formalizados. (Sem dúvida, uma contingência inesperada força a equipe a reverter para a estrutura orgânica.) Podemos também denominar essas organizações, como o corpo de bombeiros, de *burocracias contingenciais*. Existem não para prestar serviços rotineiros, mas para estarem de prontidão no evento da necessidade de serviços não rotineiros. Entretanto, em razão desses serviços serem críticos, as organizações devem preparar procedimentos bem elaborados para responder rápida e eficientemente a qualquer evento contingencial que possa ser antecipado. Os operadores dedicam seu tempo praticando esses procedimentos e esperando que um evento ocorra, esperançosamente uma das contingências antecipadas.

Finalmente, observamos que a moda não é mais uma condição que favorece a configuração da Burocracia Mecanizada. Essa estrutura foi a criança da Revolução Industrial e, no curso dos dois últimos séculos – particularmente no século XX –, parece ter emergido como a configuração dominante. Entretanto, a Burocracia Mecanizada não está mais em moda. Como examinaremos em breve, está atualmente sob ataque de todos os lados.

ALGUNS PROBLEMAS ASSOCIADOS À BUROCRACIA MECANIZADA

Nenhuma estrutura tem despertado mais debates acirrados do que a Burocracia Mecanizada. Um de seus mais eminentes estudiosos assim observou:

3 No Capítulo 10, veremos que muitas forças policiais, que por outras razões parece que deveriam ser estruturadas como Burocracias Profissionais, são, de fato, desenhadas como Burocracias Mecanizadas, em razão da orientação de controle e da necessidade de prestação de contas ao público.

Por um lado, a maioria dos autores considera a organização burocrática como incorporação da racionalidade do mundo moderno e, como tal, é intrinsecamente superior a todas as outras formas possíveis de organização. Por outro lado, muitos desses autores – freqüentemente os mesmos – a consideram um tipo de Leviatã que prepara a escravidão da raça humana (Crozier, 1964:176).

Sem dúvida, Weber enfatizou a racionalidade dessa estrutura; de fato, a palavra *máquina* vem diretamente de seus escritos:

A razão decisiva para o avanço da organização burocrática sempre tem sido sua superioridade técnica sobre qualquer outra forma de organização. O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se a outras organizações exatamente como faz a máquina com os modos não mecânicos de produção.

Precisão, velocidade, ausência de ambigüidade, conhecimento das listas de atribuições, continuidade, descrição, unidade, estrita subordinação, redução de conflitos e dos custos de materiais e de pessoal – são todos conduzidos ao ponto ótimo na administração estritamente burocrática (Gerth e Mills, 1958:214).

Uma máquina é certamente precisa, confiável, de fácil controle e eficiente – pelo menos quando restrita ao trabalho que foi destinada a executar. Essas são as razões que levaram muitas organizações a ser estruturadas como Burocracias Mecanizadas. De fato, essas estruturas são as primeiras manifestações do alto grau de especialização de nossa sociedade. Além disso, são as que mais contribuíram para nosso alto padrão material de vida. Sem as Burocracias Mecanizadas, os automóveis seriam reservados aos ricos e os viajantes voariam a seu próprio risco. Nenhuma estrutura é melhor ajustada para a produção em massa e para *outputs* consistentes, nenhuma pode mais eficientemente regular o trabalho. Nossa sociedade – tal como é – simplesmente não poderia funcionar sem essas estruturas. **Quando um conjunto integrado de tarefas simples e repetitivas deve ser precisa e consistentemente desempenhado por seres humanos, a Burocracia Mecanizada é a estrutura mais eficiente – de fato, a única conceptível.**

Entretanto, nessas mesmas vantagens da eficiência mecanizada assentam-se todas as desvantagens dessas estruturas. Máquinas consistem em partes mecânicas; estruturas organizacionais também incluem seres humanos – é aí que a analogia falha. Primeiro, discutiremos os problemas humanos que surgem no núcleo operacional quando as pessoas se vêem não apenas como fatores mecânicos de produção. Segundo, discutiremos os problemas de coordenação que surgem no centro administrativo quando os conflitos não podem ser solucionados pela padronização. Embora em outro sentido, a analogia da máquina dá

sustentação e ajuda-nos a definir um terceiro conjunto de problemas – os da adaptabilidade na cúpula estratégica. Todavia, máquinas são desenhadas para propósitos específicos; são difíceis de modificar quando as condições se alteram.

Problemas humanos no núcleo operacional

James Worthy, quando era executivo da Sears Roebuck, escreveu em seu livro *Big business and free men* uma crítica afiada e severa da Burocracia Mecanizada. Traça a origem dos problemas humanos nessas estruturas no movimento da “administração científica” que varreu os Estados Unidos e, mais tarde, a União Soviética⁴ no primeiro terço do século XX. Vê seu fundador, Frederick W. Taylor, como o epítome da personalidade retratada pela Burocracia Mecanizada:

Sua virtual obsessão para controlar o ambiente ao seu redor estava impressa em tudo que fazia: em sua vida doméstica, na jardinagem, no jogo de golfe; mesmo seu passeio à tarde não era algo casual, mas algo cuidadosamente planejado e rigidamente seguido. Nada era deixado ao acaso, se o acaso pudesse ser evitado.

(...)

De seus escritos e de sua biografia pode-se tirar a impressão de uma personalidade rígida e insegura, desesperadamente temerosa do desconhecido e do imprevisto, capaz de enfrentar o mundo com razoável serenidade apenas se todas as coisas possíveis tivessem sido feitas para manter o mundo em seu lugar e para garantir contra algo que pudesse perturbar seus planos cuidadosos e esmerados (1959:74-75).

Worthy reconhece a contribuição de Taylor para a eficiência estritamente definida. Entretanto, a iniciativa do trabalhador não entra em sua equação de eficiência. Taylor “visualizou o papel das pessoas na organização precisamente da mesma forma que observava as partes componentes de um mecanismo. ‘Uma máquina complicada e delicadamente ajustada’ era uma de suas figuras

4 Foi aí que ele mais floresceu, encorajado por Lenin “como um meio de acelerar a produção industrial” (p. 77). Worthy observa “os paralelos interessantes entre o comunismo e a administração científica. Em ambos os casos, os trabalhadores são visualizados como meios e não como fins, executores em vez de planejadores ou iniciadores; sua finalidade era a manipulação – por persuasão, se possível, por coerção, se necessário –, mais nos interesses de outras pessoas do que em seus próprios interesses” (p. 78). Worthy também faz o *link* em outra direção, da estrutura regulamentada ao governo centralizado. Escrevendo sobre a desconfiança dos norte-americanos pelo planejamento nacional, comenta: “Entretanto, deixe ocorrer uma séria reviravolta nos negócios, deixe o atual funcionamento suave dos mercados entrar em colapso sob os choques da adversidade econômica, e o hábito de pensar em termos da organização da empresa mecanicista favorecerá a eventual idéia da organização mecanicista da economia” (p. 79).

de discurso favorita” (p. 65-66). Assim, as organizações eficientes passaram a ser descritas como “máquinas que operam suavemente”, os organogramas, como “planos detalhados ou programas de ação”, e o papel dos analistas de estudos de tempos e movimentos como o de “engenharia humana” (p. 66-67). O problema era que “os métodos de engenharia provaram ser inapropriados para a organização humana” (p. 67). Como Emery (1971) afirmou, a suposição de que “consequiremos o sistema de engenharia unido de modo direto e simples ao sistema social” (p. 186) criou suas próprias dificuldades. A alegação de Taylor para remover “todo o trabalho cerebral possível” (Worthy, p. 67) do chão da fábrica também removeu qualquer iniciativa possível das pessoas que ali trabalhavam: “a máquina não tem vontade própria. Suas partes não anseiam por ação independente. Idéias, direção – mesmo propósito – devem vir de fora ou de cima (p. 79). **Tratar as pessoas como “meios”, como “categorias de status e função em vez de como indivíduos”, teve a “consequência de destruir o significado do próprio trabalho”.** Acrescenta-se “um fantástico desperdício para a indústria e a sociedade” (p. 70). As organizações têm pagado um preço muito elevado por essas atitudes nas várias formas de resistência do trabalhador – absenteísmo, altas taxas de *turnover*, operações-tartaruga, greves e mesmo sabotagem imediata.

O fascinante livro *Working*, de Studs Terkel (1972), em que “as pessoas comentam diariamente sobre o que fazem e como se sentem no que fazem”, fornece capítulos de evidência sobre as respostas dos trabalhadores às Burocracias Mecanizadas. Aqui está como um operário de siderúrgica discute seu trabalho:

Não sei quem foi o sujeito que disse não haver nada mais doce do que uma sinfonia inacabada. Como também uma pintura e um poema inacabados. Será que o artista faz sua criação em um dia? – citemos, por exemplo, a Capela Sistina de Michelângelo. Ele trabalhou alguns anos e fez um belo trabalho de arte. Entretanto, e se ele tivesse que criar uma nova Capela Sistina mil vezes por ano? Você não acha que mesmo a mente de Michelângelo ficaria menos brilhante? Ou se da Vinci tivesse que desenhar seus quadros de anatomia trinta, quarenta, cinqüenta, oitenta, noventa, cem vezes por dia? Você não acha que isso iria entediá-lo? (p. xxxvii).

Não há dúvida. A menos que tivéssemos o temperamento de Babe Secoli, caixa de um supermercado de Chicago, com uma perspectiva bem diferente a respeito do trabalho da máquina burocrática:

Vendemos de tudo aqui, milhares de itens. De batata frita a pipoca – temos até uma pérola genuína em uma lata de ostras. Vende por duas razões. Primeira, os moluscos vêm com as conchas que você coloca na mesa como ornamento. Segunda, há itens dos quais nunca ouvi falar,

mas temos aqui. Sei o preço de tudo. Algumas vezes o chefe pergunta e respondo na hora.

Sei os preços de memória. É fácil gravá-los. Sei que meio galão de leite custa 64 centavos, um galão \$ 1,10. A gente lê os rótulos. Uma lata pequena de ervilhas Raggedy Ann. A Green Giant custa alguns centavos a mais. Sei que a Green Giant custa 18 centavos e a Raggedy Ann, 14 centavos... Basta memorizar. Há uma lista com alguns preços no caixa para as moças que trabalham meio período. Nunca preciso dela.

Não preciso olhar para as teclas de minha caixa registradora. Sou como a secretária que domina sua máquina de escrever. O truque é o toque. Minha mão já está acostumada. O número nove é para meu dedo médio. O polegar é para o número um, dois e três e assim por diante. O lado da minha mão pressiona a barra para o total e outras funções.

Uso três dedos – o polegar, o indicador e o médio. Todos da mão direita. Com a mão esquerda, apanho as mercadorias após os clientes as colocarem sobre o balcão do caixa. Pressiono com os quadris o botão da esteira rolante. Quando vejo que há mercadorias suficientes à minha frente, aciono o botão com o quadril para parar. Estou sempre em movimento – os quadris, a mão e a registradora, os quadris, a mão e a registradora (à medida que demonstra, suas mãos e quadris movem-se como uma dançarina oriental.) Você segue em frente, um dois, um dois. Se você consegue esse ritmo, você é uma caixa rápida. Seus pés estão plantados no chão e sua cabeça move-se para frente e para trás.

Estou há dois dias sem trabalhar. Fico muito solitária nesse lugar. Quando estou em férias, não vejo a hora de voltar a trabalhar, dois ou três dias sem ir ao trabalho. Começo a ficar impaciente. Não posso ficar por aí sem fazer nada. Preciso estar sempre ocupada. Preciso voltar ao trabalho. É uma sensação boa. É algo terrível que aprecio.

A diferença entre os da Vinci da siderúrgica e as Secoli dos supermercados é que algumas pessoas gostam do trabalho rotineiro e outras o abominam. Algumas simplesmente apreciam a regularidade de seu trabalho – talvez, como a Secoli, porque lhes dê uma chance de conhecê-lo bem, ou talvez porque satisfaça a uma necessidade de ordem e segurança. Entretanto, outras pessoas, por necessitarem de trabalho criativo e de auto-realização, não gostam de receber ordens e não podem tolerar o trabalho oferecido pelas Burocracias Mecanizadas.

Não há problema, desde que todos possam encontrar o trabalho que melhor se ajuste a suas características. Todavia, nem todos encontram esse trabalho. Parece haver mais vagas nas Burocracias Mecanizadas de nossa sociedade do que pessoas felizes para preenchê-las, e poucas vagas nas estruturas mais populares. Assim, um estudo baseado na linha de montagem de uma empresa automobilística constatou que 69% dos operários reclamavam da monotonia,

87% desejavam encontrar um trabalho que exigisse maiores habilidade e responsabilidade, variedade e liberdade. A maioria afirmou que trabalhava para receber o salário e apenas 6% porque gostavam do trabalho (citado em Melcher, 1976:85).

A época atual não está ao lado da Burocracia Mecanizada. Os maiores níveis educacionais aumentam as aspirações do trabalhador – isto é, despertam a necessidade de auto-realização às expensas da necessidade de segurança. Além disso, o sistema de previdência social está cuidando de certas necessidades de segurança, dando ao trabalhador a opção de não fazer nada e não passar fome. O resultado é que as Burocracias Mecanizadas de hoje estão sofrendo mais e mais resistência das pessoas que, simplesmente, não desejam ficar nelas, pelo menos nas sociedades como a norte-americana. Não está claro se o mesmo fenômeno está ocorrendo em outros países, como a Suíça, onde as pessoas parecem desfrutar da ordem e da regularidade. (O problema não está restrito ao núcleo operacional. Os executivos norte-americanos de meia-idade bem-sucedidos – não mais tolerantes à mentalidade de controle – parecem também estar saindo em crescente número, após anos de luta para conquistarem sua situação atual.) Claramente, na visão de proporção crescente dos trabalhadores, as Burocracias Mecanizadas estão tornando-se locais inaceitáveis para passarem suas vidas.

Taylor gostava de dizer: “No passado o homem estava em primeiro lugar; no futuro o sistema deverá ocupar essa posição” (citado em Worthy, 1959:73). De fato, palavras proféticas. O homem moderno parece existir para seus sistemas; muitas das organizações que criou para o servir passaram a dirigi-lo. Parece que o consumidor encontra bens baratos no mercado aos sábados apenas se estiver disposto a desperdiçar seus talentos como produtor de segunda a sexta-feira. O consumo em massa em resposta à produção tediosa.

Entretanto, mesmo o consumo é afetado, situação a que um autor (Thompson, 1961) se referiu como as “buropatologias” – os comportamentos disfuncionais dessas estruturas que levam a maiores preços, desempenho inferior dos trabalhadores e tratamento indiferente ou rude dos clientes. Às vezes, as conseqüências são bizarras. A revista *Time* de 17 de dezembro de 1971 narra o que ocorre quando a especialização leva os trabalhadores a trocarem os fins pelos meios. Os bombeiros de Genoa, Texas, colocavam fogo em prédios abandonados quando estavam aborrecidos. Nas palavras de um deles: “Passávamos o turno da noite zanzando pelo posto, sem nada para fazer. Apenas queríamos ver a luzes vermelhas piscando e as sirenes tocando.”

As várias buropatologias reforçam umas as outras para formarem círculos viciosos. A troca dos fins pelos meios, o mal tratamento dos clientes, as várias manifestações de alienação do trabalhador – todos levam ao aumento dos controles sobre o comportamento. O mote implícito da Burocracia Mecanizada parece ser: “Quando em dúvida, controle.” Todos os problemas devem ser solucionados apertando-se os parafusos da tecnocracia. Entretanto, desde que isso é o

que causou as buropatologias pela primeira vez, mais burocracia serve apenas para aumentar os problemas, que levam à imposição de mais controles e assim por diante. Até onde isso pode chegar talvez seja mais bem ilustrado por uma empresa que agiu no sentido de reverter o processo. Quando a Marks and Spencer, cadeia de lojas varejistas da Inglaterra, dispensou o uso de cartões de reposição de estoque, recibos de vendas, relógios de ponto e outros procedimentos de controle, seus proprietários estimaram que a empresa estava preparada para eliminar 8.000 das 28.000 tarefas e a economizar anualmente 26 milhões de folhas de papel (Becker e Gordon, 1966-1967:331-332).

Entretanto, nem toda organização pode eliminar a maioria de seus sistemas de controle de uma única vez. Assim, tentam-se outros meios – pela organização ou por seus funcionários – para reverter os círculos viciosos, da ampliação das tarefas à verdadeira democratização. Como discutimos no Capítulo 2, a ampliação das tarefas (ou “enriquecimento”), em que os trabalhadores recebem maior variedade de tarefas para desempenhar e, talvez, também exercem o controle sobre seu próprio *design*, não parece prometer grande melhoria no trabalho. Sem dúvida, em muitos casos, a orientação da engenharia tem levado à excessiva especialização. Quando o fator humano está finalmente associado à equação de desempenho – isto é, quando a iniciativa do trabalhador for levada em consideração – fica claro que vale a pena ampliar muitas tarefas. Entretanto, a questão é a seguinte: Em que extensão? Parece que a resposta é a seguinte: Não muita. Como enfatizamos neste capítulo, a natureza do trabalho da Burocracia Mecanizada está acima de todas as características reguladoras do sistema técnico da organização e da estabilidade e simplicidade de seu ambiente. A obsessão por controle é uma resposta a essas condições, não obstante sua excessiva frequência. À medida que essas condições permanecem – em essência, **à medida que a sociedade demanda bens e serviços baratos, produzidos em massa – grande número de tarefas permanecerá muito parecido com o que é agora – isto é, minimamente afetado pela ampliação das tarefas.** Braverman (1974) coloca isso com muita crueza: “O taylorismo domina o mundo da produção; os praticantes das ‘relações humanas’ e da ‘psicologia industrial’ formam a equipe de manutenção do maquinário humano” (p. 87).

Se os problemas humanos no núcleo operacional da Burocracia Mecanizada não podem ser solucionados pela ampliação das tarefas, quais as perspectivas para a democratização? Aqui também a evidência (discutida no Capítulo 5) é desencorajadora pela mesma razão: **a democratização não elimina o conflito fundamental na Burocracia Mecanizada entre a eficiência da engenharia, por um lado, e a satisfação do indivíduo, por outro.** Dar aos trabalhadores o direito de eleger periodicamente diretores não muda as realidades de seu trabalho diário. (Entretanto, pode mudar de algum modo suas atitudes em relação ao trabalho, infundindo uma dose de ideologia em ou-

tra situação utilitária. Um senso de propriedade pode reduzir o sentimento de alienação.) Como vimos no Capítulo 5, tal democratização parece centralizar ainda mais a estrutura. De fato, esses efeitos podem ser previstos a partir de nossa Hipótese 14, desde que, elegendo diretores, os trabalhadores constituem uma força para controle externo. Essa hipótese indicou que o controle externo não apenas centraliza uma estrutura, mas também a burocratiza.

Em nenhum lugar esse resultado é mais claro do que na descrição de Crozier (1964) de outro tipo de democracia – a do tipo judiciária – em que os trabalhadores impõem normas para diluir o controle de seus chefes sobre eles. Como já observado, isso passa a ser, de fato, um tipo perverso de democracia. Com os chefes compelidos por normas, o poder concentra-se no topo da hierarquia e a estrutura torna-se ainda mais centralizada. Com as normas dos trabalhadores contradizendo as dos gerentes, a estrutura também se torna mais burocrática, às expensas de todos. Os trabalhadores acabam presos a uma camisa de força ainda mais apertada, apesar de eles mesmos terem preparado o *design*. Os clientes também perdem. Os da Burocracia Mecanizada comum podem pelo menos ter o consolo de que as normas foram feitas em seu benefício – para encorajar a produção mais eficiente. As normas adicionais das burocracias que Crozier descreve têm algo a ver com eficiência; servem para proteger o trabalhador. Como veremos em breve, como todas as normas, elas atuam para inibir a inovação e a adaptação. Quando os trabalhadores estão organizados para enfrentar as intrusões da administração, a mudança torna-se quase impossível. A democratização judicial surpreende o cliente em um cabo de guerra entre trabalhador e gerente. A organização queima muita energia em seus próprios conflitos, sobrando pouco para produzir *outputs* para os clientes.

A conclusão desencorajadora é que a Burocracia Mecanizada cria grandes problemas humanos no núcleo operacional, aos quais não há soluções aparentes. Joan Woodward chegou a essa constatação quando argumentou que, nessas estruturas, há um conflito inconciliável entre o sistema técnico e o sistema social. O que é bom para a produção, simplesmente não é bom para as pessoas. Aparentemente, a mudança fundamental deverá vir por meio, não da porta da frente do confronto direto ou da legislação, mas da porta dos fundos pela mudança das condições às quais a organização deve responder. Especificamente, nenhuma redução da automação do sistema técnico (ou de um ambiente que se torna mais complexo ou dinâmico) parece capaz de aliviar os problemas sociais da Burocracia Mecanizada.

Sem dúvida, temos outra escolha como sociedade: reduzir nossa demanda por bens baratos, produzidos em massa. Como veremos no Capítulo 10, as organizações artesanais, estruturadas como Burocracias Profissionais, podem, às vezes, produzir os mesmos *outputs* como Burocracias Mecanizadas, mas com menos comoção social e qualidade muito maior. A questão é se estamos preparados para pagar o preço: pratos de louça substituídos a cada geração em vez

dos de plástico trocados todos os anos, um roupa eventual tecida a mão em oficina em vez de roupas freqüentes produzidas em massa em uma fábrica, uma Ferrari a cada 20 anos em vez de um Ford a cada dois anos. Sem dúvida, os círculos viciosos devem chegar ao ponto em que a vida na Burocracia Mecanizada se tornará tão intolerável que ninguém trabalhará nela, e não teremos outra escolha. Talvez, o sistema acabará servindo o homem, apesar do próprio homem.

Problemas de coordenação no centro administrativo

Uma vez que o núcleo operacional da Burocracia Mecanizada não está preparado para lidar com conflitos, muitos dos problemas humanos que aí surgem respingam na estrutura administrativa. Novamente, Worthy (1959) diz isso melhor:

A organização foi estabelecida como uma máquina e teve que ser operada como uma máquina. Entretanto, em razão de seus componentes serem humanos em vez de mecânicos, as tarefas de controlá-la e dirigi-la impuseram a ingenuidade dos gerentes científicos. Os elaborados estratagemas da organização industrial moderna, as pilhas de papel e a burocracia, os escalões sobre escalões de supervisão, o crescimento luxuoso da assessoria – todos são evidência da dificuldade de controlar as organizações humanas em termos dos princípios mecanicistas (p. 72).

É uma ironia da Burocracia Mecanizada que, para atingir o controle necessário, a especialização reduzida de seu núcleo operacional deve ser espelhada em sua estrutura administrativa. “Pela extensa redivisão do trabalho entre trabalhadores e gerentes, Taylor aumentou a carga da administração, tornando essencial uma considerável divisão do trabalho entre os gerentes” (p. 67-68). Por sua vez, essa divisão do trabalho administrativo leva a uma pronunciada diferenciação da estrutura administrativa e a uma reduzida orientação funcional. Como resultado, isso significa problemas de comunicação e coordenação. Assim, um caso da Harvard Business School descreve os três anos de controversos esforços da General Motors, sem qualquer sinal de sucesso, apenas para coordenar a compra de luvas de trabalho entre suas unidades (Bennett, 1977).

Como observado anteriormente, o fato é que a estrutura administrativa da Burocracia Mecanizada está mal talhada para a utilização do ajustamento mútuo. Todas as barreiras de comunicação nessas estruturas – horizontal, vertical, *status*, linha/assessoria – impedem a comunicação informal. “Cada unidade fica enciumada de suas próprias prerrogativas e encontra meios de proteger-se contra a pressão ou a intromissão de outras pessoas” (Worthy, 1950:176).

O funcionalismo estreito não apenas impede a coordenação; também encoraja a construção de impérios privados. Em tais estruturas, é difícil associar

qualquer função particular com o *output* ou o desempenho global. Em decorrência, quando um gerente exige mais funcionários – mais analistas de custos, mais escriturários, mais gerentes de vendas –, ninguém pode estar certo de que a solicitação é legítima. Portanto, emerge uma competição entre os gerentes para a construção de unidades maiores e mais poderosas, competição estimulada pela norma burocrática que associa salário a número de subordinados. Isso encoraja o desenvolvimento de organizações com cúpulas pesadas, freqüentemente mais preocupadas com lutas políticas do que com o atendimento dos clientes. Uma Burocracia Mecânica livre das forças do mercado – por exemplo, um órgão governamental de regulação com orçamento assegurado e metas de desempenho vagas – pode tornar-se, virtualmente, um sistema fechado, responsável por ninguém e produzindo nada, girando eternamente suas rodas administrativas em plena atividade.

Entretanto, se o ajustamento mútuo não funcionar – gerar mais calor político do que luz cooperativa –, como a Burocracia Mecanizada resolve seus problemas de coordenação na administração? Instintivamente, tenta a padronização – por exemplo, limitando as descrições das tarefas ou proliferando as normas. Todavia, a padronização não está ajustada para lidar com os problemas não rotineiros do centro administrativo. De fato, apenas os pioram, enfraquecendo a influência dos gerentes de linha e aumentando o conflito. Portanto, **para conciliar os problemas de coordenação que surgem em seu centro administrativo, a Burocracia Mecanizada fica apenas como um mecanismo de coordenação, a supervisão direta.** Especificamente, os problemas de coordenação não rotineiros entre as unidades são “empurrados rapidamente” hierarquia acima para conciliação, até que atinjam um nível comum de supervisão. Sem dúvida, isso resulta na centralização do poder de tomada de decisão nos níveis mais elevados da hierarquia, finalmente na cúpula estratégica. Por sua vez, isso resulta em muitos novos problemas. Como resultado, **no mesmo grau em que os problemas humanos no núcleo operacional tornam-se problemas de coordenação no centro administrativo, também os problemas de coordenação no centro administrativo tornam-se problemas de adaptação na cúpula estratégica.**

Problemas de adaptação na cúpula estratégica

Contanto que seu ambiente permaneça perfeitamente estável, a Burocracia Mecanizada não enfrenta grande dificuldade de adaptação. Seus procedimentos padronizados lidam com os problemas rotineiros de coordenação, e os não rotineiros deixam de aparecer.

Entretanto, nenhuma organização pode esperar muita estabilidade. Inevitavelmente, os ambientes mudam, gerando problemas não rotineiros. Quando esses se tornam freqüentes na Burocracia Mecanizada, os dirigentes da cúpula estratégica ficam rapidamente sobrecarregados. Cada organograma – e também nosso logo – mostra um achatamento da linha intermediária à medida que se aproxima da cúpula estratégica. A propensão para transferir os problemas não rotineiros hierarquia acima provoca um gargalo no topo durante os momentos de mudança, que força os altos dirigentes a tomar suas decisões rapidamente. Entretanto, como eles agem quando as decisões surgem em qualquer lugar da organização, em locais onde não têm muito contato?

Na teoria, a Burocracia Mecanizada é desenhada para responder a esse problema. Possui um sistema de informações gerenciais (SIG) que agrega informações hierarquia acima, apresentando às pessoas do topo resumos concisos do que ocorre abaixo – a solução perfeita para o dirigente do topo que está sobrecarregado. Exceto que muitas das informações são do tipo errado.

Vários problemas surgem no SIG. Na estrutura administrativa verticalizada da Burocracia Mecanizada, as informações devem passar por vários níveis antes de chegar ao topo. Ocorrem perdas em cada um dos níveis, não apenas perdas naturais. O fato de as transferências serem verticais – entre pessoas de diferentes níveis de posição na hierarquia – significa que também ocorrem distorções intencionais das informações. As boas notícias chegam exageradas e as más são bloqueadas no caminho. Provavelmente, um problema maior é a ênfase do SIG nas informações agregadas (quantitativas). Um bom grau de evidência sugere que não é esse tipo de informação que os dirigentes do topo necessitam para tomar suas decisões estratégicas, uma vez que esperam informações específicas.

Freqüentemente, os dados do SIG também chegam muito tarde. Leva tempo para os eventos serem relatados como “fatos” oficiais, mais tempo para comporem relatórios e mais tempo ainda para subirem na hierarquia até finalmente chegarem à mesa do dirigente localizado no topo. No ambiente perfeitamente estável, talvez ele possa esperar, mas em um ambiente mutante, isso não é possível. Um comandante militar deseja ser informado sobre os movimentos do inimigo assim que eles ocorrem, não após, quando são refletidos em alguma medida oficial como as baixas de uma batalha. Do mesmo modo, o presidente corporativo deseja ser informado que seu cliente mais importante foi visto jogando golfe ontem com seu principal concorrente. Ele não deseja encontrá-lo seis meses após na forma de uma variação negativa no relatório de vendas. Fofocas, boatos, especulações – os tipos menos consistentes de informação – alertam o gerente sobre problemas iminentes; o SIG também registra freqüentemente *a posteriori* que esses problemas chegaram há muito tempo. Além disso, muita informação importante nunca chega a compor o SIG. O ânimo da fábrica, o conflito entre dois gerentes, as razões para uma venda perdida – esse tipo de informação rica nunca se torna o tipo de fato com que o SIG tradicional pode li-

dar. Portanto, **a informação do SIG, no momento que chega à cúpula estratégica – após ser filtrada e agregada nos vários níveis da hierarquia administrativa –, é freqüentemente tão suave que o dirigente do topo não pode confiar nela.** Em um ambiente mutante, esse dirigente não fica a par do que está ocorrendo.

A solução óbvia para os dirigentes do topo é deixarem o SIG de lado e criarem seus próprios sistemas informais de informação para obterem a informação rica e tangível que necessitam, de modo rápido e confiável. Estão inclinados a estabelecer suas próprias redes de contatos e informantes, dentro e fora da organização, e a se exporem ao maior número possível de informações de primeira mão. Entretanto, leva muito tempo para se conseguir tais informações. Sem dúvida, esse foi o primeiro problema apresentado – o gargalo na cúpula estratégica da Burocracia Mecanizada em um ambiente mutante. Portanto, **os dirigentes do topo da Burocracia Mecanizada enfrentam um dilema fundamental como resultado da centralização da estrutura e da ênfase na transmissão de relatórios por meio da cadeia de autoridade. Em épocas de mudança, quando mais precisam destinar tempo para obterem o “detalhe tangível”, estão sobrecarregados com as decisões que chegam hierarquia acima para resolução. Assim, estão limitados a agir superficialmente, com informações abstratas e inadequadas.**

O problema essencial fundamenta-se em um dos maiores dogmas da Burocracia Mecanizada: a formulação da estratégia deve ser fortemente diferenciada de sua implementação. A primeira é responsabilidade da alta administração; a segunda deve ser conduzida pelas demais pessoas, na ordem hierárquica. Na prática, em nenhuma situação essa dicotomia é mais pronunciada do que no militarismo, com a “estratégia” focada no comando geral das forças armadas e as “táticas”, no posicionamento específico de homens e materiais. Em nenhum lugar seus perigos estão mais bem ilustrados do que na mal afamada batalha de Passchendaele da Primeira Grande Guerra, em que 300.000 combatentes britânicos atacaram violentamente as trincheiras inimigas para se transformarem em mortos e feridos:

“Relatou-se que nenhum oficial superior do Setor de Operações do Estado Maior colocou os pés (ou examinou) no campo de batalha durante os quatro meses que o combate durou. Os relatórios diários sobre as condições do campo de batalha foram, de início, ignorados, para depois serem instrumentos de decisão para a descontinuidade do combate. Apenas após o término da batalha que o general de exército ficou sabendo que havia autorizado o avanço da tropa para um mar de lama” (Feld, 1959:21).

A dicotomia formulação-implementação pressupõe duas condições fundamentais para seu funcionamento eficaz: que (1) o formulador da estratégia tenha informação completa ou, pelo menos, que ela seja de boa qualidade e esteja disponível e (2) que a situação seja suficientemente estável ou previsível para assegurar que não haverá necessidade de ser reformulada durante a implementação. A ausência de qualquer uma dessas condições deve levar a dicotomia ao colapso, à adoção da formulação e da implementação de forma concorrente, de modo adaptativo em vez de planejado.

O dirigente do topo que não pode obter as informações necessárias, simplesmente não pode formular uma estratégia sensível. A Burocracia Mecanizada é desenhada sob a suposição questionável de que, mesmo em tempos de mudança, o SIG levará essas informações ao topo da hierarquia. A condição do "mar de lama" anteriormente citada é apenas o exemplo mais literal da inabilidade do SIG de tratar as informações ricas e tangíveis. Como Crozier descreve, o problema nessas estruturas é que o poder de formular a estratégia situa-se em local diferente de onde estão as informações necessárias para isso.

O *design* da Burocracia Mecanizada também assume que uma estratégia formulada em um local pode, depois, ser implementada em outro. Essa é uma suposição razoável sob condições de estabilidade – à medida que o mundo mantenha-se inalterado (ou pelo menos que se limite às mudanças previstas) enquanto o plano se desenvolve. Infelizmente, com muita frequência o mundo recusa manter-se inalterado; ele insiste em mudar de modo imprevisível. Isso impõe a necessidade de adaptar ou de alterar a estratégia à medida que estiver sendo implementada. **Sob tais condições fluidas, o formulador deve implementar sua própria estratégia, de modo que possa reformulá-la em seu curso – é o que ocorre na Estrutura Simples, que enfrenta um ambiente simples e dinâmico – ou os implementadores devem assumir a responsabilidade pela formulação de modo adaptativo –, o que ocorre na Adhocracia, que descentraliza o poder de formulação da estratégia em face de um ambiente complexo e dinâmico.**

Com base nessa discussão, tiramos duas conclusões: Primeira, **as estratégias devem ser formuladas fora da estrutura da burocracia mecanizada se houver pretensão de serem realistas.** Segunda, **a dicotomia entre formulação e implementação cessa para ter relevância em tempos de mudanças imprevisíveis. Essas conclusões em conjunto dizem-nos que as Burocracias Mecanizadas são, fundamentalmente, estruturas não adaptativas e mal ajustadas às mudanças em suas estratégias.** Entretanto, isso não deve ser surpresa. Afinal, as máquinas são projetadas para propósitos especiais, não para propósitos gerais. Portanto, são também Burocracias Mecanizadas.

Como Hunt observou, são organizações de desempenho, não organizações de solução de problemas. O diagnóstico estratégico não faz parte de seu repertório de procedimentos operacionais padronizados. As Burocracias Mecanizadas funcionam melhor em ambientes estáveis, porque foram desenhadas para missões específicas, predeterminadas. A eficiência é seu forte, não a inovação. Uma organização não pode colocar anteolhos em seus funcionários e depois esperar visão periférica. Os gerentes da Burocracia Mecanizada são recompensados pela melhoria da eficiência operacional, redução de custos, adoção de melhores controles e padrões; não por assumir riscos, testar novos comportamentos, encorajar a inovação. A mudança confunde os procedimentos operacionais padronizados. Na Burocracia Mecanizada, tudo deve ser muito bem ajustado e cuidadosamente coordenado. Mude um elo e toda a cadeia operacional deve ser redesenhada; mude um elemento de uma estratégia integrada e ela desintegra-se.

Assim, as siderúrgicas e os correios não são inovadores notáveis, e a indústria automobilística de hoje é pouco diferente daquela dos dias de Henry Ford. (Comparemos as gerações dos computadores e dos aviões nos últimos 30 anos – são produtos de estruturas bem diferentes, como veremos – com os automóveis dos últimos 50 anos.)

Quando as Burocracias Mecanizadas devem fazer mudanças importantes e não superficiais em suas estratégias, seus dirigentes do topo tendem a agir com idiossincrasias; eles não têm o hábito de fazer tais mudanças, seus SIGs obscurecem o tipo de mudança que é necessário, e suas estruturas são mal ajustadas para receber qualquer mudança que for, eventualmente, proposta. Os dirigentes do topo parecem ser bem-sucedidos apenas quando são fortes o suficiente para deixar de lado as informações burocráticas e controlar os sistemas e assumir as rédeas do negócio. Em outras palavras, **os dirigentes do topo são bem-sucedidos em mudar a Burocracia Mecanizada apenas pela reversão temporária a uma Estrutura Simples, mais enxuta e flexível.**

Para concluir, a Burocracia Mecanizada é uma configuração inflexível. Como máquina, é desenhada apenas para um propósito. É eficiente em seu próprio e limitado domínio, mas não pode facilmente se adaptar a um ambiente dinâmico ou complexo. Todavia, a Burocracia Mecanizada permanece uma configuração dominante – provavelmente, a dominante em nossas sociedades especializadas. Enquanto demandarmos bens e serviços baratos e padronizados e mais pessoas permanecerem tão eficientes quanto máquinas automáticas para fornecê-los – e continuarem dispostas a fazer isso –, a Burocracia Mecanizada, com todos os seus problemas, estará conosco.