

10

Burocracia Profissional

Principal Mecanismo de Coordenação:	Padronização de habilidades ↙
Parte-chave da Organização:	Núcleo operacional ↙
Principais Parâmetros de Design:	Treinamento, especialização horizontal das tarefas, descentralização vertical e horizontal
Fatores Situacionais:	<u>Ambiente complexo e estável</u> ; sistema técnico não <u>regulado e não sofisticado</u> ; acompanha a moda

Apresentamos evidências em vários pontos deste livro de que as organizações podem ser burocráticas sem ser centralizadas. Seu trabalho operacional é estável, o que leva ao comportamento “predeterminado ou previsível, na verdade, padronizado” (nossa definição de burocracia no Capítulo 2). Entretanto, esse trabalho também é complexo e deve ser controlado diretamente pelos operadores que o executam. Como resultado, as organizações tornam-se um mecanismo de coordenação que permite, ao mesmo tempo, a padronização e a descentralização – a saber, a padronização das habilidades. Isso dá origem a uma configuração estrutural, às vezes denominada *Burocracia Profissional*, comum em universidades, hospitais gerais, sistemas escolares, empresas de auditoria, órgãos de trabalho social e empresas de produção artesanal. Todas confiam nas habilidades e no conhecimento de seus profissionais para operarem; todas produzem produtos ou serviços padronizados.

ESTRUTURA BÁSICA

Trabalho no núcleo operacional

Novamente, temos aqui uma configuração restrita dos parâmetros de *design*. Mais importante é que **a Burocracia Profissional baseia-se na coordenação da padronização das habilidades e em seus parâmetros de *design* associados, o treinamento e a doutrinação. Contrata profissionais especializados, devidamente treinados e doutrinados, para o núcleo operacional e, depois, concede-lhes considerável controle sobre seu próprio trabalho.** Na verdade, o trabalho é altamente especializado na dimensão horizontal, mas ampliado na vertical.

O controle sobre seu próprio trabalho significa que o profissional age independentemente de seus colegas, mas diretamente com os clientes que serve. Por exemplo, “o professor trabalha sozinho na sala de aula, relativamente oculto dos colegas e superiores, e desfruta de ampla autonomia nesse local” (Bidwell, 1965:976). De forma semelhante, muitos médicos tratam seus próprios pacientes e os auditores mantêm contato pessoal com as empresas cujos livros auditam.

Assim, a maior parte da coordenação necessária ENTRE os profissionais operacionais é tratada pela padronização de habilidades e conhecimento – na verdade, pelo que aprenderam a esperar de seus colegas. Durante uma operação tão complexa quanto uma cirurgia do coração, “pouco precisa ser falado [ENTRE o anestesista e o cirurgião] antes da abertura do peito e durante os procedimentos no próprio órgão: linhas dos gráficos das telas, medidas de pulsação e luzes dos equipamentos são indicativos do que é feito e esperado –, o trabalho ocorre em absoluto silêncio, particularmente após a abertura do peito” (Gosselin, 1978). Talvez, esse ponto seja mais enfatizado no sentido reverso, pelo *cartum* que mostra seis cirurgiões em torno do paciente na mesa de operação, um deles perguntando: “Quem abre?” Similarmente, os cursos de política e marketing das escolas de administração podem estar integrados sem que os dois professores envolvidos tenham sequer se encontrado. À medida que os cursos são padronizados, cada professor sabe mais ou menos o que o outro ensina.

Como o trabalho profissional pode ser complexo e padronizado é ilustrado em um *paper* lido por Spencer (1976) antes de uma reunião da Sociedade Cardiovascular Internacional. Spencer observou que “tornar-se um cirurgião-clínico habilitado requer longo período de treinamento, provavelmente cinco ou mais anos” (p. 1178). Uma característica importante desse treinamento é a “prática repetitiva” para despertar “um reflexo automático” (p. 1179). De fato, tão automático que Spencer mantém sua série de “manuais de procedimentos” cirúrgicos, em que lista, mesmo para as cirurgias “complexas”, as etapas essenciais

como cadeias de 30 a 40 símbolos em uma única folha, para “serem revisados mentalmente em 60 a 120 segundos no dia anterior à operação” (p. 1182). Entretanto, não importa quão padronizados o conhecimento e as habilidades; sua complexidade assegura que considerável liberdade permanece em sua aplicação. Nem dois profissionais – ou dois cirurgiões, professores ou assistentes sociais – aplicam esses procedimentos exatamente da mesma forma. Muitos julgamentos são necessários.

Treinamento e doutrinação são dois assuntos complicados na Burocracia Profissional. Tipicamente, o treinamento inicial demora anos em uma universidade ou instituição especializada. Aqui, as habilidades e o conhecimento da profissão são formalmente programados no que deve ser o profissional. Entretanto, em muitos casos, essa é apenas a primeira etapa, mesmo se for a mais importante. Normalmente, há longo período de treinamento no trabalho, como residência médica e estágio em auditoria. Nessa situação, o conhecimento formal é aplicado e a prática das habilidades aperfeiçoada, sob a rígida supervisão de profissionais habilitados. O treinamento no trabalho também completa o processo de doutrinação, que se inicia durante o ensino formal. Uma vez esse processo concluído, a associação profissional examina o *trainee* para determinar se ele possui o conhecimento, as habilidades e as normas exigidas para entrar na profissão. Entretanto, isso não quer dizer que a pessoa “é examinada pela última vez em sua vida, e é declarada totalmente capaz”, tal que “após isso, nenhuma idéia nova possa ser incorporada por ela”, como o humorista e acadêmico Stephen Leacock uma vez comentou sobre o doutoramento, a barreira à entrada da profissão de ensino universitário. O exame inicial apenas testa as exigências básicas em determinado momento; o processo de treinamento continua. À medida que novos conhecimentos são gerados e novas habilidades desenvolvidas, o profissional atualiza sua experiência. Lê periódicos, frequenta conferências e, talvez, também passe regularmente por retreinamento formal.

(over)
Treinamento
inicial
+
obstetrícia
no trabalho
habilitados

Natureza burocrática da estrutura

Todo esse treinamento é destinado a uma meta – a internalização dos padrões que servem o cliente e coordenam o trabalho profissional. Em outras palavras, **a estrutura dessas organizações é, essencialmente, burocrática, sua coordenação – como a da Burocracia Mecanizada – é atingida pelo *design*, pelos padrões que predeterminam o que deve ser feito.** Assim:

linhas
contínuas

a obstetrícia e a ginecologia formam um departamento relativamente rotinizado, como algo que lembra uma linha de montagem (ou de desmontagem?) em que a mãe passa de sala em sala e de enfermeira em enfermeira durante o curso previsível de seu trabalho de parto. Também

é uma das unidades hospitalares mais freqüentemente acusada de impessoalidade e despersonalização. Para a mãe, o nascimento é único, mas não para o médico e os demais funcionários, que fazem seu trabalho muitas vezes por dia (Perrow, 1970:74).

Entretanto, ^{de dois tipos} os dois tipos de burocracia diferem-se marcadamente em termos de fonte de padronização. Enquanto a Burocracia Mecanizada gera seus próprios padrões - sua tecnoestrutura desenha os padrões de trabalho para seus operadores e seus gerentes de linha os impõem -, os padrões da Burocracia Profissional têm origem largamente fora de sua própria estrutura, nas associações autogovernadas que seus operadores reúnem-se com colegas de outras Burocracias Profissionais. Essas associações estabelecem padrões universais que asseguram ser ensinados pelas universidades e usados por todas as burocracias da profissão. Portanto, enquanto a Burocracia Mecanizada baseia-se na autoridade de natureza hierárquica - o poder do cargo -, a Burocracia Profissional enfatiza a autoridade de natureza profissional - o poder do conhecimento especializado (expertise).

De fato, as outras formas de padronização são difíceis de aplicar na Burocracia Profissional. Os próprios processos do trabalho são também complexos para ser padronizados diretamente por analistas. Basta alguém tentar imaginar um analista de estudo do trabalho acompanhando um cardiologista em seus plantões, ou observar um professor em sala de aula para programar seus trabalhos. Similarmente, os resultados do trabalho profissional não podem ser facilmente mensurados e, portanto, não se prestam à padronização. Imaginemos um planejador tentando definir uma cura em psiquiatria, o volume de aprendizagem que ocorre na sala de aula ou a qualidade de uma auditoria contábil. Assim, as Burocracias Profissionais não podem confiar extensivamente na formalização do trabalho profissional ou nos sistemas para planejá-lo e controlá-lo.

Grande parte da mesma conclusão não pode ser extraída dos dois mecanismos de coordenação remanescentes. Tanto a supervisão direta quanto o ajustamento mútuo impedem relacionamentos estreitos do profissional com seus clientes. Esse relacionamento postula alto grau de autonomia profissional - liberdade de ter não apenas que responder às ordens gerenciais, mas também de consultar extensivamente colegas. Em qualquer evento, o uso dos outros mecanismos de coordenação é impedido pela capacidade de padronização das habilidades, necessária para se atingir boa parte da coordenação exigida no núcleo operacional.

Processo de classificação ou categorização

Para entender como a Burocracia Profissional funciona em seu núcleo operacional, é útil imaginá-la como um repertório de pro-

gramas padrões - na realidade, o conjunto de habilidades que profissionais dispõem para usar - essas habilidades são aplicadas a situações predeterminadas, denominadas contingências, também padronizadas. Como Weick (1976) observa em um caso específico, "as escolas estão no negócio de construção e manutenção de categorias" (p. 8). Às vezes, o processo é conhecido como "classificação ou categorização". A esse respeito, **o profissional tem duas tarefas básicas: (1) categorizar a necessidade do cliente em termos de uma contingência, que indica o programa padrão a usar, tarefa conhecida como diagnóstico; e (2) aplicar ou executar esse programa.** A classificação ou categorização simplifica grandemente as tarefas. "As pessoas são categorizadas e, depois, agrupadas porque exigiria enormes recursos e análise profunda tratar cada situação como única. Como estereótipos, as categorias permitem-nos livre movimentação sem a necessidade de decisões contínuas em cada momento" (Perrow, 1970:58). Assim, um psiquiatra examina o paciente, diagnostica-o como maníaco depressivo e inicia a psicoterapia. Similarmente, um professor encontra 100 alunos matriculados em sua disciplina e ministra uma conferência; ao contrário, com apenas 20 alunos, prepara um seminário. O consultor de administração carrega sua própria "bagagem" de siglas padronizadas - APO, SIG, LRP, Pert, DO. O cliente com um projeto a desenvolver recebe Pert; o que enfrenta conflitos gerenciais, DO. Sem dúvida, os clientes, com frequência, ajudam classificando a si próprios. Como anteriormente observado, a pessoa com unha enfiada não visita um cardiologista; o aluno que deseja tornar-se administrador matricula-se na escola de administração da universidade.

Simon captou o espírito da categorização com seu comentário: "O prazer que o bom profissional sente em seu trabalho não é simplesmente o de lidar com assuntos difíceis; é o de utilizar habilidosamente um kit de ferramentas bem desenvolvidas para lidar com problemas compreensíveis em termos de profundidade, mas não familiares em termos de detalhe" (1977:98).

O processo de categorização permite que as Burocracias Profissionais decomponham suas várias tarefas operacionais e as atribuam aos profissionais, indivíduos relativamente autônomos. Cada um deles, em vez de dedicar muita atenção à coordenação de seu trabalho com seus colegas, foca o aperfeiçoamento de suas habilidades. Isso não quer dizer que qualquer incerteza pode ser removida do desempenho do trabalho, mas apenas que são feitas tentativas para conter a incerteza que permanece nas tarefas de profissionais isolados. Focar a incerteza desse modo é uma das razões que leva o profissional a exigir considerável liberdade em seu trabalho.

No processo de categorização, vemos diferenças fundamentais ENTRE a Burocracia Mecanizada, a Burocracia Profissional e a *Adhocracia*. A Burocracia Mecanizada é uma estrutura de propósito único; em face de um estímulo, executa sua seqüência padronizada de programas, como ocorre quando levanta-

mos a perna quando recebemos um toque no joelho. Nenhum diagnóstico está envolvido. Na Burocracia Profissional, o diagnóstico é uma tarefa fundamental, mas está circunscrito. A organização procura combinar uma contingência predeterminada a um programa padrão. O diagnóstico sem limite predeterminado - que procura uma solução criativa a um problema exclusivo - requer uma terceira configuração, que denominamos Adhocracia. Nessa configuração, não há contingências ou programas padronizados.

Uma característica interessante da Burocracia Profissional é que seu processo de categorização cria uma equivalência em sua estrutura entre as bases de agrupamento funcional e por mercado. **Em razão de os clientes estejam categorizados ou deles próprios se categorizarem de acordo com os especialistas funcionais que os atendem, a estrutura da Burocracia Profissional torna-se, ao mesmo tempo, funcional e baseada no mercado.** Duas ilustrações ajudam a explicar esse ponto: o departamento de ginecologia de um hospital e o departamento de química de uma universidade podem ser funcionais, porque agrupam especialistas conforme o conhecimento, as habilidades e os processos de trabalho que utilizam, ou podem ser baseados no mercado, porque cada unidade lida com tipos de clientes exclusivos - mulheres na primeira situação, estudantes de química, na segunda. Assim, elimina-se a distinção entre as bases de agrupamento funcional e por mercado no caso especial da Burocracia Profissional.

• Bm → Set. não funciona - mas sim
 BP → Set. / Recursos / Aplic. um projeto

Foco no núcleo operacional

Aditore → no à ref. / Gde. Public. no ref. local

Todos os parâmetros de design já discutidos - ênfase no treinamento de operadores, tarefas verticalmente ampliadas, pouco uso da formalização do comportamento ou sistemas de planejamento e controle - sugerem que **o núcleo operacional é a parte-chave da Burocracia Profissional. A única outra parte plenamente elaborada é a assessoria de apoio, embora esteja muito focada em atender ao núcleo operacional.** Dado o alto custo dos profissionais, faz sentido dar-lhes o maior apoio possível, disponibilizar outras pessoas para fazer o trabalho rotineiro que possa ser formalizado. Assim, as universidades têm instalações gráficas, clubes de professores, fundos de apoio financeiro, editoras, arquivos, departamentos de atletismo, bibliotecas, centros de computação e muitas outras unidades de apoio.

Na Burocracia Profissional, a tecnoestrutura e a linha intermediária da administração não são altamente elaboradas. Em outras configurações (exceto na Adhocracia), elas coordenam o trabalho do núcleo operacional. Entretanto, na Burocracia Profissional, pouco podem fazer para coordenar o trabalho operacional. Em razão de ser muito limitada a necessidade de planejamento e formalização do trabalho dos profissionais, há pouca exigência de uma tecnoestrutura

(exceto, como veremos, no caso da assessoria de apoio não profissional). Por exemplo, na McGill University, instituição com 17.000 alunos e 1.200 professores, as únicas unidades que puderam ser identificadas pelo autor como tecnocráticas foram dois pequenos departamentos responsáveis por finanças e orçamento, um pequeno escritório de planejamento e um centro para desenvolvimento das habilidades pedagógicas dos professores (os dois últimos enfrentando árdua batalha por aceitação). De maneira semelhante, a linha intermediária da Burocracia Profissional é estreita. Com pouca necessidade de supervisão direta dos operadores ou de ajustamento mútuo entre eles, as unidades operacionais podem ser muito amplas, com poucos gerentes no nível dos supervisores de primeira linha ou, de fato, acima deles. Como anteriormente observado, o corpo docente do Departamento de Administração da McGill, no momento que estava escrevendo este livro, funcionava eficazmente com 60 professores e um único gerente, seu chefe.

Assim, a Figura 10.1 mostra a Burocracia Profissional, em termos de nosso logo, como uma estrutura achatada, uma linha intermediária estreita e uma assessoria de apoio plenamente elaborada. Todas essas características estão refletidas no organograma da McGill University, mostrado na Figura 10.2.

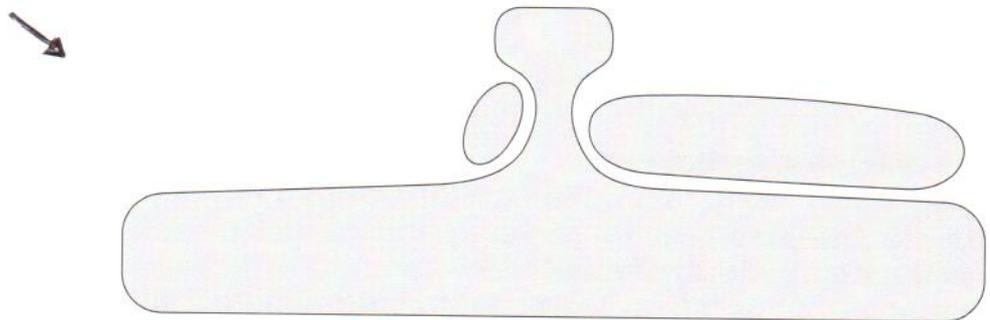
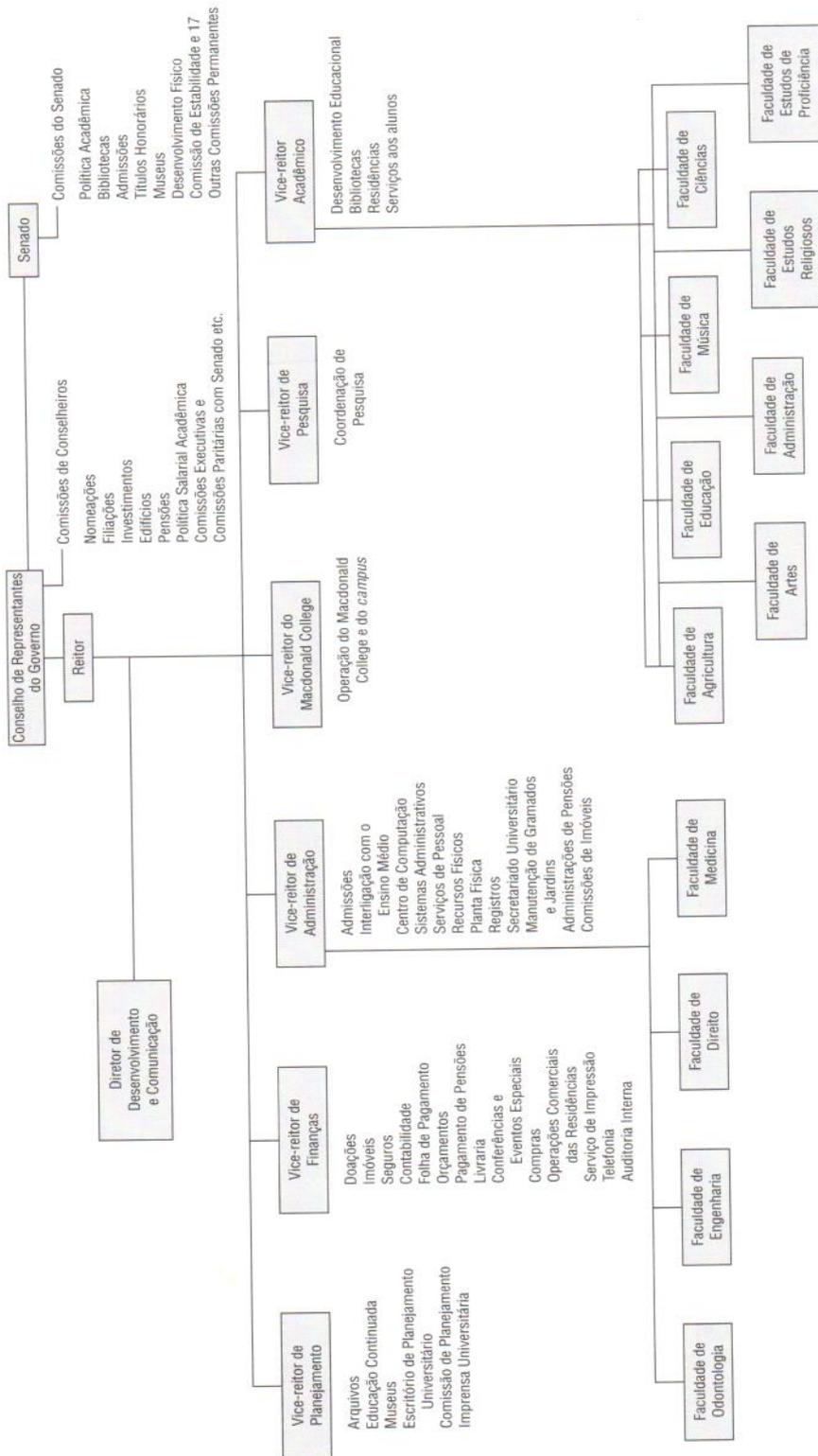


Figura 10.1 *Burocracia profissional.*

Descentralização na burocracia profissional

Tudo o que foi examinado até agora sugere que **a Burocracia Profissional é uma estrutura altamente descentralizada, tanto na dimensão vertical quanto na horizontal.** Grande parte do poder sobre o trabalho operacional está na base da estrutura com os profissionais do núcleo operacional. Frequentemente, cada um trabalha com seus próprios clientes, sujeitos apenas ao controle coletivo de seus colegas que o treinaram e o doutrinarão pela primeira vez e, por isso, reservam-se ao direito de censurá-lo por prática inadequada.



Observação: Este organograma não oficial foi elaborado pelo autor que tomou por base documentos da Universidade.

Figura 10.2 Organograma da McGill University (em 1978).

O poder do profissional deriva não apenas do fato de seu trabalho ser bastante complexo para ser supervisionado por gerentes ou padronizado por anamnestas, mas também de seus serviços serem, tipicamente, de grande exigência. Isso dá mobilidade e condições para que o profissional insista por considerável autonomia em seu trabalho. Quando não consegue a autonomia que julga necessária, é tentado a pegar sua maleta com o *kit* de habilidades e procurar outro emprego.

Alguém poderia ficar inclinado a perguntar por que os profissionais ficam preocupados da primeira vez que são contratados pelas organizações. De fato, há várias boas razões. É normal compartilharem recursos, inclusive serviços de apoio, em uma organização comum. Um cirurgião não pode ter seu próprio centro cirúrgico, assim, compartilha-o com outros médicos, como professores, compartilham laboratórios, salas de conferência, bibliotecas e serviços de impressão. O ato de organizar também reúne profissionais para a troca de experiências e treinamento de novatos. Alguns profissionais devem associar-se à organização para obter clientes. Embora alguns médicos possuam clientes particulares, outros os recebem do departamento de pronto-socorro do hospital ou de indicações de outros pacientes. Outra razão para os profissionais formarem organizações é que os clientes, freqüentemente, necessitam de serviços de vários especialistas ao mesmo tempo. Uma cirurgia exige pelo menos um cirurgião, um anestesiológico e uma enfermeira; um curso de MBA não pode funcionar com menos de uma dezena de professores especializados. Finalmente, a reunião de diferentes tipos de profissionais permite que os clientes sejam transferidos entre eles quando o diagnóstico inicial for incorreto ou suas necessidades mudarem durante a execução. Quando o paciente renal desenvolve um problema cardíaco, não há tempo para mudar de hospital na busca de um cardiologista. Similarmente, quando um contador constata que seu cliente necessita de consultoria de impostos, é confortador saber que outros departamentos da mesma organização estão preparados para fornecer o serviço necessário.

Estrutura administrativa

O que vimos sugere que a Burocracia Profissional é uma estrutura altamente democrática, pelo menos para os profissionais do núcleo operacional. De fato, **não apenas os profissionais controlam seu próprio trabalho, mas também procuram o controle coletivo das decisões administrativas que os afetam** – por exemplo, decisões para contratar colegas, promovê-los e distribuir recursos. O controle dessas decisões requer domínio da linha intermediária da organização, ação necessária para que os profissionais tenham a segurança de que estão assessorados por “pessoas de sua confiança”. Os profissionais operacionais executam alguns trabalhos administrativos. Por exemplo, todos os professores da universidade participam de comissões para se

assegurarem de que mantêm algum controle sobre as decisões que afetam seu trabalho. Além disso, os administradores profissionais que desejam ter qualquer poder nessas estruturas devem estar habilitados pelo órgão de classe e, preferivelmente, ser eleitos pelos operadores profissionais ou, pelo menos, indicados por eles. Assim, o que emerge é uma estrutura administrativa democrática.

Para a coordenação, essa estrutura administrativa depende largamente do ajustamento mútuo. Assim, os instrumentos de religação, embora incomuns no núcleo operacional, são parâmetros de design importantes na linha intermediária. As forças-tarefa e especialmente os comitês permanentes são abundantes, como indicado na Figura 10.2; vários cargos são definidos para integrar os esforços administrativos, como no caso do gerente de segurança do hospital; e algumas Burocracias Profissionais até utilizam a estrutura matricial na administração.

Em razão do poder de seus operadores, as Burocracias Profissionais são, às vezes, denominadas organizações “colegiadas”. De fato, alguns profissionais gostam de descrevê-las como pirâmides invertidas, com os operadores no topo e os administradores abaixo para servi-los – para assegurarem que as instalações cirúrgicas sejam mantidas limpas e as salas de aula bem supridas de materiais de ensino. Tal descrição subestima o poder do administrador *profissional* – assunto que logo examinaremos –, embora pareça ser uma descrição rigorosa de um administrador não habilitado – a saber, o administrador que dirige as unidades de apoio. Para a assessoria de apoio – freqüentemente muito maior do que a assessoria profissional – não há democracia na Burocracia Profissional, apenas na oligarquia dos profissionais. Provavelmente, as unidades de apoio, como o departamento de limpeza ou a cozinha do hospital ou a gráfica da universidade, não são diretamente administradas pelos dirigentes do topo. Na verdade, existem como constelações burocráticas mecanizadas situadas na Burocracia Profissional.

O que freqüentemente emerge na Burocracia Profissional são as hierarquias administrativas paralelas, uma democrática e de baixo para cima para os profissionais e uma segunda burocrática e mecanizada, de cima para baixo, para a assessoria de apoio. Na hierarquia profissional, o poder está na *expertise*; alguém tem influência em virtude de seu conhecimento e habilidades. Em outras palavras, muito poder permanece na base da hierarquia com os próprios operadores profissionais. Sem dúvida, isso não exclui uma hierarquia social entre eles. Entretanto, requer a hierarquia social para refletir a experiência e a *expertise* dos profissionais. À medida que ganham experiência e reputação, os professores universitários passam pelos graus de auxiliar de ensino, assistente, associado e, finalmente, professor titular. Os médicos entram no hospital como internos, depois passam a residentes antes de se tornarem membros da denominada congregação. De fato, em muitos hospitais, essa congregação nem mesmo se reporta ao diretor executivo –



o *chief executive officer* – CEO –, mas subordina-se diretamente ao conselho de mantenedores. (De fato, Charns (1976) relata que 41% dos médicos que entrevistou em hospitais universitários informaram que não eram responsáveis por ninguém!) Em contraste, na hierarquia não profissional, o poder e o *status* situam-se no escritório administrativo; faz-se continência aos galões, não ao homem. Isso é diferente na estrutura profissional, em que, para se obter *status*, deve-se praticar a administração e não exercer uma função especializada da organização. Contudo, “a pesquisa indica que uma orientação profissional para o serviço e uma orientação burocrática para o atendimento disciplinado dos procedimentos são abordagens opostas para o trabalho e, freqüentemente, criam conflito nas organizações” (Blau, 1967-1968:456). Assim, essas duas hierarquias paralelas são mantidas independentes entre si, como mostrado na Figura 10.3.

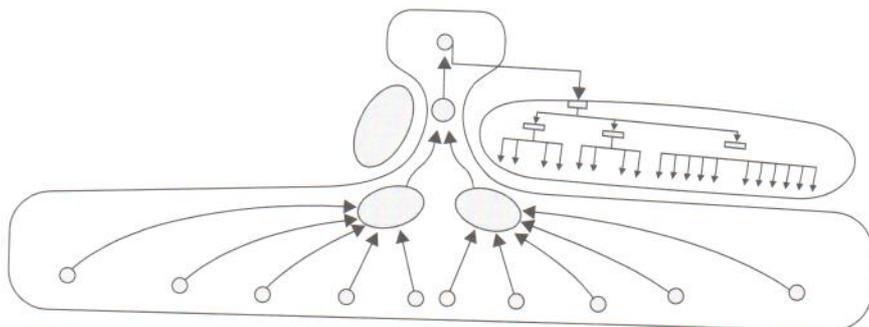


Figura 10.3 Hierarquias paralelas na Burocracia Profissional.

Papéis do administrador profissional

Como ficam os administradores da hierarquia profissional, os diretores executivos, os presidentes dos hospitais e os reitores das universidades? São menos poderosos: comparados com seus colegas da Estrutura Simples e da Burocracia Mecanizada, certamente, falta-lhes muito poder. Entretanto, isso está bem longe da história completa. O administrador profissional pode não ter condições de controlar diretamente os profissionais, mas desempenha uma série de papéis que lhes proporciona considerável poder indireto na estrutura.

Primeiro, **o administrador profissional passa muito tempo lidando com distúrbios na estrutura**. O processo de categorização é, no mínimo, imperfeito e leva a todos os tipos de disputas jurisdicionais entre os profissionais. Quem deve ensinar estatística no programa MBA – o departamento de matemática ou a faculdade de administração? Quem deve fazer cirurgias de mastectomia nos hospitais – os médicos-cirurgiões ou os ginecologistas especializados no tratamento de mulheres? Entretanto, raramente um administra-

dor sênior pode impor uma solução para os profissionais ou unidades envolvidos em uma disputa. Ao contrário, os gerentes das unidades – chefes, reitores ou quem quer que seja – devem reunir-se para negociar uma solução entre as partes envolvidas. Problemas de coordenação também surgem com frequência ENTRE duas hierarquias paralelas, exigindo a presença de administradores profissionais para solucioná-los.

Segundo, **os administradores profissionais – especialmente os de níveis mais elevados – exercem papéis-chave na fronteira da organização entre os profissionais internos e as partes externas interessadas – governos, associações de clientes e assim por diante.** Por um lado, espera-se que os administradores protejam a autonomia dos “profissionais”, “isolando-os” de pressões externas. Por outro lado, espera-se que os administradores cortejem essas partes externas para apoiarem a organização, tanto moral quanto financeiramente. Assim, os papéis externos do gerente – manter contatos, fazer relações públicas, atuando como representante e porta-voz, e negociar com públicos externos – emergem como os mais importantes na administração profissional.

Algumas pessoas vêem os papéis que os administradores profissionais são solicitados a desempenhar como sinais de franqueza. Esses administradores são vistos como “garotos de recado” de outros profissionais ou, mais ainda, como peões envolvidos em vários cabos de guerra – entre um profissional e outro, entre um assessor de apoio e um profissional, entre alguém de fora da organização e o profissional. Entretanto, esses papéis são as várias fontes de poder do administrador. Afinal, o poder é obtido em ambientes de incerteza, e é exatamente aí que os administradores profissionais estão situados. O administrador bem-sucedido no levantamento de fundos extras para sua organização obtém o direito de opinar sobre como eles devem ser distribuídos. Similarmente, a pessoa que pode resolver conflitos em favor de sua unidade ou que pode eficazmente proteger os profissionais da influência externa torna-se um membro valorizado – e poderoso – da organização.

Ironicamente, **o profissional torna-se dependente do administrador eficaz.** O profissional enfrenta um dilema fundamental. Frequentemente, abomina a administração e deseja apenas exercer sua profissão. Entretanto, essa liberdade é obtida apenas ao preço do esforço administrativo – levantar fundos, resolver conflitos, amenizar as demandas dos públicos externos. Isso o deixa com duas opções: executar o trabalho administrativo e ficar com menos tempo para praticar sua profissão ou transferir esse trabalho administrativo aos administradores, situação em que deve abrir mão de parte de seu poder de tomada de decisão. Em virtude de não desejar assumir funções administrativas, é provável que esse poder cedido aos administradores favoreça a um conjunto diferente de metas. Faça ou não isso, será criticado da mesma forma. Tomemos o caso de um professor universitário orientado para a pesquisa. Para assegurar

o pleno apoio à pesquisa em seu departamento, deve envolver-se nas comissões que decidem o comprometimento entre a docência e a pesquisa. Entretanto, isso toma tempo, especificamente o destinado à pesquisa. O que adianta passar horas e horas defendendo aquilo que não se tem tempo disponível para fazer? Assim, o professor é tentado a deixar a administração aos administradores de tempo integral, os que demonstram falta de interesse por pesquisa em virtude da vocação por trabalho administrativo.

Podemos concluir que **o poder nessas estruturas flui aos profissionais que dedicam esforço ao trabalho administrativo e não ao trabalho profissional, especialmente para aqueles que o executam bem. Entretanto, deve-se reforçar que esse não é o poder de *laissez-faire*: o administrador profissional mantém seu poder apenas se os profissionais o virem como servindo eficazmente a seus interesses.** Os gerentes da Burocracia Profissional podem ser os mais fracos das cinco configurações, embora isso não queira dizer que estejam desprovidos de poder. *Individualmente*, são, geralmente, mais poderosos do que os profissionais individuais – o executivo principal permanece o membro mais poderoso da Burocracia Profissional –, mesmo que esse poder possa ser facilmente superado pelo poder coletivo dos profissionais.

Formulação da estratégia na burocracia profissional

Talvez, uma descrição do processo de formulação da estratégia na Burocracia Profissional melhor ilustre os dois lados do poder do administrador profissional. De início, deve-se notar que a estratégia assume uma forma diferente nesses tipos de organizações. Uma vez que seus *outputs* são difíceis de mensurar, suas metas não podem ser facilmente concordadas. Portanto, **a noção de estratégia – um padrão único e integrado de decisões comuns para toda a organização – perde muito de seu significado na Burocracia Profissional.**

Dada a autonomia de cada profissional – seus relacionamentos de trabalho próximos a seus clientes e afastados de seus colegas –, torna-se lógico pensar em termos de uma estratégia pessoal para cada profissional. Em muitos casos, cada um seleciona seus próprios clientes e os métodos de tratá-los – na verdade, escolhe sua própria estratégia de produto-mercado. Entretanto, os profissionais não selecionam aleatoriamente seus clientes e métodos. Os profissionais estão fortemente restritos aos padrões profissionais e às habilidades que aprenderam. Isto é, as associações profissionais e as instituições de treinamento externas à organização exercem papel importante em determinar as estratégias que os profissionais adotam. Assim, em importante extensão, todas as organizações de determinada profissão adotam estratégias similares, impostas externa-

mente a elas. Essas estratégias – concernentes a que clientes atender e como – são inculcadas nos profissionais durante seu treinamento formal e modificadas à medida que novas necessidades emergem e novos métodos são desenvolvidos para fazer com que sejam aceitos por suas associações profissionais. Às vezes, esse controle externo da estratégia pode ser muito direto: em um dos estudos realizados na McGill University, um hospital que recusou adotar um novo método de tratamento foi, na verdade, censurado quando uma das associações de médicos especialistas aprovou uma resolução declarando que a omissão em empregá-lo equivalia à negligência.

Assim, podemos concluir que **as estratégias da Burocracia Profissional são, largamente e não totalmente, aquelas dos profissionais individuais que trabalham na organização, bem como as das associações profissionais que atuam externamente**. Há ainda graus de liberdade que permitem a cada organização, em uma profissão, adaptar as estratégias básicas a suas próprias necessidades e interesses. Por exemplo, há hospitais para doenças mentais, hospitais de mulheres e hospitais de veteranos. Todos atendem aos padrões de prática médica, embora cada um aplique-os a um mercado diferente que selecionou.

Como essas estratégias organizacionais se desenvolvem? Pode parecer que **as estratégias próprias da Burocracia Profissional representam o efeito cumulativo dos projetos ou das “iniciativas” estratégicas que seus membros estão em condições de convencer sua implementação** – comprar um novo equipamento em um hospital, estabelecer um novo programa de graduação em uma universidade, desenvolver um novo departamento especializado em uma empresa de auditoria. A maioria dessas iniciativas é proposta aos membros do núcleo operacional – por “empreendedores profissionais” dispostos a despender os esforços necessários para negociar a aceitação dos novos projetos pela estrutura administrativa complexa (e se o método for novo e controverso, também mediante associações profissionais externas).

Qual o papel do administrador profissional em tudo isso? Certamente está longe de ser passivo. Como anteriormente observado, a administração não é nem o forte nem o interesse do profissional operacional. Portanto, depende do administrador em tempo integral ajudá-lo a negociar seu projeto com o sistema. Por um lado, o administrador tem tempo para preocupar-se com tais assuntos. Afinal, administração é seu trabalho e há tempo não pratica outra profissão. Por outro lado, o administrador possui conhecimento pleno do sistema de comissões administrativas, bem como muitos contatos pessoais, ambos necessários para o projeto fluir regularmente. Ele lida diariamente com o sistema; o empreendedor profissional pode promover apenas um novo projeto em toda a sua carreira. Finalmente, é mais provável que o administrador tenha as habilidades gerenciais necessárias – por exemplo, as de negociação e persuasão.

*de fato
de
coisas
a fazer*

Entretanto, o poder do administrador eficaz para influenciar a estratégia vai além de ajudar os profissionais operacionais. Todo bom gerente procura mudar a organização a seu modo, alterar suas estratégias para torná-las mais eficazes. Na Burocracia Profissional, isso se traduz em um conjunto de iniciativas estratégicas que o próprio administrador deseja assumir. Embora, nessas estruturas – a princípio, de baixo para cima –, o administrador não possa impor sua vontade sobre os profissionais do núcleo operacional. Ao contrário, deve confiar em seu poder informal e aplicá-lo com sutileza. Sabendo que os profissionais não desejam nada mais do que ficar em paz, o administrador faz mudanças com muita cautela – em etapas incrementais, cada uma rigorosamente discernível. Desse modo, pode fazer mudanças graduais que os profissionais teriam rejeitado imediatamente, caso fossem propostas de uma só vez.

CONDIÇÕES DA BUROCRACIA PROFISSIONAL

Essa terceira configuração aparece sempre que o núcleo operacional de uma organização é dominado por trabalhadores habilitados – profissionais – que utilizam procedimentos difíceis de aprender, embora bem definidos. Isso significa um ambiente complexo e estável – suficientemente complexo para exigir o uso de procedimentos difíceis que podem ser aprendidos apenas em programas extensivos de treinamento formal, embora estáveis o suficiente para que essas habilidades se tornem bem-definidas – na verdade, padronizadas. Assim, o ambiente é o principal fator situacional na utilização da Burocracia Profissional.

Em contraste, os fatores de idade e tamanho são menos significativos. As organizações profissionais maiores podem tender, de algum modo, a ser mais formalizadas, além de possuírem estruturas de assessoria de apoio plenamente desenvolvidas. Entretanto, isso não exclui a existência de pequenas Burocracias Profissionais ou, para esse assunto, também jovens. A Burocracia Mecanizada possui tempo de preparação extenso em razão dos padrões necessários a ser implementados na organização. Assim, passa por um período de Estrutura Simples antes de seus procedimentos se tornarem rotineiros. Em contraste, na Burocracia Profissional os funcionários habilitados trazem consigo os padrões quando entram em uma organização e, assim, o tempo de preparação é reduzido. Coloque um grupo de médicos em um novo hospital ou um grupo de advogados em um novo escritório jurídico e logo estarão trabalhando como se ali estivessem há anos. O tamanho parece ser um fator relativamente de menor importância pela mesma razão, e também porque os profissionais em grande extensão trabalham independentemente. Um contador que trabalha por conta própria segue os mesmos padrões profissionais adotados pelos 2.000 funcioná-

rios de uma empresa gigante. Assim, as Burocracias Profissionais passam rapidamente pelo estágio de Estrutura Simples em seus anos de formação.

O sistema técnico é um importante fator situacional apenas pelo que ele destoa da Burocracia Profissional – não é nem altamente regulado e sofisticado ou automatizado. Os operadores profissionais dessa configuração requerem considerável discricção em seu trabalho. São eles que atendem os clientes, normalmente de forma direta e pessoal. Portanto, o sistema técnico não pode ser altamente regulado e, certamente, não altamente automatizado. O profissional resiste à racionalização de suas habilidades – sua divisão em etapas simplesmente executadas – porque isso os torna programável pela tecnoestrutura, destrói sua base de autonomia e muda a estrutura para a forma burocrática mecanizada.

O sistema técnico não pode ser sofisticado. O cirurgião usa um bisturi e o contador, um lápis. Ambos devem ser afiados, embora sejam instrumentos simples e comuns. Todavia, permitem a seus usuários o desempenho de funções, independentemente de serem excessivamente complexas. Instrumentos mais sofisticados – como o computador na empresa de auditoria ou a unidade de tratamento coronário no hospital – reduzem a autonomia do profissional ao forçá-lo a trabalhar em equipes multidisciplinares, como ocorre na *Adhocracia*. Em grande parte, essas equipes estão preocupadas com *design*, modificação e manutenção do equipamento; sua operação, por tender a ser regulada e frequentemente automatizada, despersonaliza o relacionamento entre o profissional e seus clientes. Assim, **na Burocracia Profissional pura, a tecnologia da organização – sua base de conhecimento – é sofisticada, mas seu sistema técnico – o conjunto de instrumentos que utiliza para aplicar essa base de conhecimento – não é sofisticado.**

Assim, o principal exemplo da Burocracia Profissional é a *organização de serviços pessoais*, pelo menos aquela que executa trabalho complexo e estável. Escolas e universidades, empresas de consultoria, empresas de auditoria, escritórios jurídicos e órgãos de serviço social optam por essa configuração, uma vez que não se concentram na inovação e na solução de novos problemas, mas na aplicação de programas padronizados em problemas bem-definidos. O mesmo é verdadeiro para hospitais, pelo menos na extensão em que seus sistemas técnicos sejam simples. (Nas áreas que exigem equipamento mais sofisticado – aparentemente em crescente número, especialmente quando se trata de instituições de ensino –, o hospital passa a adotar uma estrutura híbrida, com características da *Adhocracia*. Entretanto, essa tendência é mitigada pela exagerada preocupação do hospital com segurança. Apenas o testado e verdadeiro pode ser usado em pacientes regulares. As instituições responsáveis pelas vidas de seus clientes têm aversão natural a estruturas mais livres e orgânicas, como a *Adhocracia*.) De fato, boa parte do setor de serviços da sociedade contemporânea aplica programas padronizados para problemas bem-definidos. Assim, ten-

de a predominar a Burocracia Profissional. Com o enorme crescimento desse setor nas últimas décadas, constatamos que essa configuração é a mais adotada.

Até aqui, todos os exemplos são do setor de serviços. Entretanto, as Burocracias Profissionais podem ser encontradas no setor manufatureiro, notadamente quando o ambiente demanda trabalho complexo, embora estável, e o sistema técnico não é nem regulado nem sofisticado. Esse é o caso da *empresa artesanal*, importante variante da Burocracia Profissional. Aqui, a organização confia em artesãos habilitados que utilizam instrumentos relativamente simples para fabricar produtos padronizados. O termo *artesão* implica um tipo de profissional que aprende habilidades tradicionais mediante longo treinamento de aprendizagem e, depois, passa a praticá-las livres de supervisão direta. Tipicamente, parece que as empresas artesanais têm administrações diminutas – sem tecnoestruturas e com poucos gerentes, muitas delas, em qualquer evento, operando com artesãos.

Muitos artesãos foram eliminados pela Revolução Industrial. Suas tarefas – por exemplo, a confecção de calçados – foram racionalizadas e o controle sobre elas foi transferido aos analistas que as desenham. As pequenas empresas artesanais metamorfosearam-se em grandes Burocracias Mecanizadas. No entanto, algumas indústrias artesanais permanecem – por exemplo, as de manufatura de vidros finos e de cerâmica à mão, a de fotografia artística e a de cozinha gastronômica. De fato, como esses exemplos indicam, o termo *artesanato* passou a estar associado à arte funcional, itens feitos à mão que desempenham uma função, mas que são comprados por seu valor estético. A evidência sugere que um setor importante, o de construção, também permaneceu largamente no estágio de artesanato.

Os mercados da Burocracia Profissional são freqüentemente diversificados. Como anteriormente observado, essas organizações reúnem grupos de profissionais de diferentes especializações que atendem a diferentes tipos de clientes. O hospital inclui ginecologistas para atender a mulheres, pediatras para atender a crianças e assim por diante; a universidade possui professores de filosofia para ensinar os interessados em conhecimentos gerais e professores de engenharia para os que buscam habilitação em uma carreira específica. A Hipótese 11 leva-nos à conclusão de que tal diversidade de mercado encoraja o uso da base de mercado para agrupar profissionais. De fato, já vimos ser esse o caso (embora também tenhamos visto que a base de mercado para agrupamento torna-se equivalente à base funcional nas Burocracias Profissionais, como resultado do modo com que os serviços profissionais são selecionados).

Às vezes, os mercados das Burocracias Profissionais são geograficamente diversificados e levam a uma variante que denominamos *burocracia profissional dispersa*. Aqui, o problema de manter lealdade à organização torna-se ampliado, desde que os profissionais executam seu trabalho autônomo em locais remotos, distantes da estrutura administrativa. Por exemplo, a instituição U.S. Fo-

rest Rangers está dispersa nos Estados Unidos, cada agrupamento atuando por conta própria, como ocorre com os agentes da CIA e certos consultores. Como resultado, suas organizações devem confiar extensamente no treinamento e na doutrinação, especialmente na última. Os funcionários são cuidadosamente selecionados, extensivamente treinados e fortemente doutrinados – freqüentemente pela própria organização – antes de serem enviados para trabalhar em áreas remotas. Posteriormente, são convocados pelo escritório central para receber novas doses de doutrinação e, normalmente, fazem rodízio para assegurar que permanecem leais à organização e não são transferidos às áreas geográficas que já trabalharam.

A Burocracia Profissional é também ocasionalmente constatada como uma estrutura híbrida. Na discussão anterior sobre os hospitais, fizemos referência indireta a uma possível combinação com características da *Adhocracia* que podemos denominar *adhocracia burocrática profissional*. Outra estrutura híbrida – a *burocracia profissional simples* – ocorre quando profissionais altamente treinados exercem habilidades padronizadas; todavia inspiram-se na orientação de um líder forte, às vezes até autocrático, como ocorre na Estrutura Simples. Por exemplo, consideremos a orquestra sinfônica, uma organização assessorada por músicos altamente habilitados que executam repertórios padronizados. Algumas pessoas a descrevem como uma ditadura do maestro. Em qualquer evento, não se nega a necessidade de forte liderança, baseada em supervisão direta. De fato, após sua revolução, os russos tentaram implantar uma orquestra sem maestro que durou apenas alguns anos, uma vez que os conflitos entre os músicos exigiram a recontração de um líder central.

Finalmente, podemos observar brevemente os efeitos dos fatores situacionais do poder, notadamente o modismo e a influência dos operadores. *Profissionalismo* é uma palavra popular entre todos os tipos de especialistas identificáveis no momento. Como resultado, a **Burocracia Profissional é uma estrutura altamente sujeita ao modismo** – e por essa razão, desde que seja uma estrutura democrática. Assim, é vantagem para qualquer operador executar seu trabalho mais profissionalmente para melhorar suas habilidades, manter os analistas da tecnoestrutura afastados de sua racionalização e estabelecer associações que estabeleçam padrões amplos para proteger essas habilidades. Assim, o operador pode conseguir o que sempre lhe escapa na Burocracia Mecanizada – o controle de seu trabalho e as decisões que o afetam.

ALGUNS PROBLEMAS ASSOCIADOS À BUROCRACIA PROFISSIONAL

A Burocracia Profissional é a única entre as cinco configurações que responde a duas das necessidades supremas de homens

e mulheres contemporâneos. É democrática ao disseminar o poder diretamente a seus trabalhadores (pelo menos aos profissionais). Dá-lhes ampla autonomia e libera-os da necessidade de coordenar o trabalho de seus colegas e de todas as pressões e políticas existentes. Assim, o profissional tem o melhor de ambos os mundos: está vinculado a uma organização, com liberdade para servir seus clientes a sua própria maneira, restritos apenas pelos padrões estabelecidos por sua profissão.

Como resultado, os profissionais tendem a emergir como indivíduos responsáveis e altamente motivados, dedicados a seu trabalho e aos clientes que servem. Diferente da Burocracia Mecanizada, que coloca barreiras ENTRE o operador e o cliente, essa configuração remove-as, permitindo o desenvolvimento de um relacionamento pessoal. Aqui, os sistemas técnico e social podem funcionar em completa harmonia.

Além disso, **a autonomia permite aos profissionais aperfeiçoarem suas habilidades, livres de interferência.** Repetem incessantemente os mesmos programas complexos e reduzem totalmente a incerteza até quase atingirem a perfeição, como o ceramista provençal que passou sua vida testando os esmaltes que aplica em vasos idênticos. Os processos de pensamento do profissional são “convergentes” – o cirurgião vascular Spencer (1976) refere-se a eles como processos racionais dedutivos. Ele cita apropriadamente o aficionado de *bridge* que permaneceu diante do campeão Charles Goren durante um torneio de três dias e concluiu: “Ele não fez nada que eu não pudesse fazer, exceto não ter cometido qualquer erro” (p. 1181). Isso capta elegantemente os sentimentos seguros de profissionais e clientes nas Burocracias Profissionais. O ceramista provençal espera poucas surpresas quando abre seu forno; isso também ocorre com os pacientes do Dr. Spencer quando se deitam na mesa de cirurgia. Sabem que o programa já foi tantas vezes bem executado – por esse cirurgião, bem como pelos muitos cujas experiências foram publicadas nos periódicos – que a possibilidade de erros foi minimizada. Os hospitais não tentam executar novos programas em pacientes regulares até que tenham sido profundamente testados e aprovados pela profissão. Portanto, o cliente da Burocracia Profissional pode ter a satisfação de que o conhecimento do profissional que o atende foi extraído de vasto volume de experiência e habilidade, e que nele será aplicado um procedimento aperfeiçoado e não experimental e que, provavelmente, esse profissional estará altamente motivado para desempenhar esse procedimento.

Entretanto, nessas mesmas características de democracia e autonomia estão os principais problemas da Burocracia Profissional. **Virtualmente, não há qualquer controle paralelo do trabalho estabelecido pela profissão, nenhuma forma de corrigir as deficiências que os próprios profissionais optam por omitir.** O que tendem a omitir são os importantes problemas de coordenação, discricção e inovação que surgem nessas configurações.

Problemas de coordenação

Pode haver coordenação eficaz no núcleo operacional da Burocracia Profissional apenas pela padronização das habilidades. A supervisão direta e o ajustamento mútuo são resistidos por infringirem a autonomia do profissional, seja pelos administradores ou pelos colegas. A padronização dos processos de trabalho e dos *outputs* é ineficaz para as tarefas complexas com *outputs* mal definidos. Entretanto, **a padronização das habilidades é, na melhor situação, um mecanismo de coordenação livre, que deixa de suprir muitas das necessidades que surgem na Burocracia Profissional.**

Antes de tudo, há a necessidade de coordenação entre os profissionais e a assessoria de apoio. Para o profissional, a solução é simples: ele dá as ordens. Entretanto, isso apenas coloca o pessoal de apoio entre dois sistemas de poder que atuam em sentidos diferentes: o poder vertical da autoridade de linha sobre ele e o poder horizontal da *expertise* profissional a seu lado.

Talvez os problemas de coordenação entre os próprios profissionais sejam mais severos. Diferentes das Burocracias Mecanizadas, as Burocracias Profissionais não são entidades integradas. São grupos de indivíduos que trabalham com recursos e serviços de apoio comuns, mas que não desejam qualquer interferência no que fazem. À medida que o processo de categorização funciona eficazmente, podem agir desse modo. Entretanto, esse processo nunca pode ser tão bom que as necessidades dos clientes não caiam na vala dos programas padronizados. O mundo é um sistema de entrelaçamento contínuo. Dividi-lo em fatias, embora necessário para o compreender, inevitavelmente o distorce (admitidamente, este livro não é exceção). As necessidades que ficam à margem ou sobrepostas em duas categorias tendem a ser forçadas – artificialmente – a ficar em uma ou outra. Por exemplo, na medicina contemporânea, o corpo humano é tratado menos como um sistema integrado, com partes interdependentes, do que como um conjunto de órgãos não rigorosamente acoplados que correspondem a diferentes especializações. Para o paciente cuja doença se enquadra satisfatoriamente em uma das especializações, não surgem problemas de coordenação. Para outros – por exemplo, o paciente que se situa entre a psiquiatria e a clínica geral –, isso significa várias transferências na busca do departamento correto, um processo demorado quando o tempo é fator crítico. Nas universidades, o processo de categorização pode ser igualmente artificial, como no caso do professor interessado em estrutura dos sistemas de produção que se situa entre os departamentos de operações e comportamento organizacional de sua faculdade de administração e, portanto, foi-lhe negada a contratação.

De fato, o processo de categorização emerge como grande fonte de conflito na Burocracia Profissional. Muito sangue político é derramado na reavaliação contínua das contingências imperfeitamente concebidas em termos de programas e artificialmente distinguidas.

Problemas de autonomia

A suposição básica do *design* da Burocracia Profissional é que o processo de categorização contém todas as incertezas das tarefas profissionais exclusivas. Como vimos anteriormente, está provado que essa suposição é, freqüentemente, falsa, em detrimento do desempenho da organização. Entretanto, mesmo quando ela funciona, surgem problemas. Ao dar autonomia ampla aos profissionais exclusivos, cujas habilidades complexas, não importa quão padronizadas, requerem considerável exercício de julgamento. Talvez tal autonomia seja apropriada aos profissionais competentes e conscientes. Infelizmente, nem todos são assim. **A Burocracia Profissional não pode lidar facilmente com profissionais incompetentes ou inescrupulosos.**

Nem mesmo dois profissionais são igualmente habilitados. Portanto, o cliente forçado a optar entre eles – a escolher na ignorância, uma vez que necessita de ajuda profissional precisamente porque lhe falta conhecimento especializado para se orientar – fica exposto a um tipo de roleta russa, e no caso da medicina é quase literalmente isso, em que uma única decisão pode significar vida ou morte. Entretanto, isso é inevitável: pouco pode ser feito, exceto que as escolas de treinamento passem a utilizar melhores procedimentos de seleção de seus candidatos.

O profissional inescrupuloso é de maior preocupação – o que recusa atualizar suas habilidades após a graduação, que está mais preocupado com o lucro do que com os clientes, ou que fica tão apaixonado por suas habilidades que se esquece das reais necessidades de seus clientes. Este último caso representa uma inversão dos meios pelos fins, comum nas Burocracias Profissionais e diferente do encontrado nas Burocracias Mecanizadas, embora igualmente sério. Nesse caso, o profissional confunde as necessidades de seus clientes com as habilidades que possui para lhes oferecer. Simplesmente, concentra-se no programa que favorece às expensas de todos os outros – talvez porque o executa melhor ou, simplesmente, porque gosta mais. Isso não representa um problema, contanto que lhe sejam encaminhados apenas os clientes que necessitam do programa favorecido. Todavia, haverá problemas se todos os clientes o procurarem. Assim, temos psiquiatras que pensam que todos os pacientes (de fato, todas as pessoas) necessitam de psicanálise; empresas de consultoria preparadas para elaborar o mesmo sistema de planejamento para todos os seus clientes, não importa quão dinâmicos sejam seus ambientes; professores que utilizam o método de conferência, seja para 500 ou cinco alunos; assistentes sociais que sentem compulsão por revestir as pessoas de poder, mesmo quando elas não o desejam.

Lidar com essa inversão dos meios pelos fins torna-se impossível pela dificuldade de mensurar os *outputs* do trabalho profissional. Quando os psiquiatras nem podem mesmo definir as palavras *cura* ou *saúde*, como provar que a psica-

nálise é melhor para maníacos depressivos do que a terapia química? Quando ninguém é capaz de mensurar a aprendizagem que ocorre na sala de aula, como pode ser demonstrado com alguma confiança que preleções são melhores ou piores que seminários, ou então do que ficar estudando em casa? Essa é uma razão pela qual a solução óbvia para os problemas de autonomia – censura da associação profissional – raramente é utilizada. Outro motivo é que os profissionais são notoriamente relutantes a agir contra si mesmos – na linguagem comum, lavar roupa suja em público. Em casos extremos, assim o farão quando determinado comportamento torna-se demasiadamente cruel para ser ignorado. Entretanto, essas situações são relativamente raras. Expõem nada mais do que a ponta do iceberg da autonomia mal orientada.

A autonomia não apenas permite a certos profissionais ignorar as necessidades de seus clientes; também encoraja muitos deles a ignorar as necessidades da organização. Geralmente, os profissionais dessas estruturas não se consideram parte de uma equipe. Para muitos, a organização é quase um incidente, um lugar conveniente para exercer suas habilidades. São leais a sua profissão e não ao local onde a praticam. Entretanto, a organização também necessita de lealdade – para apoiar suas próprias estratégias, assessorar suas comissões administrativas e mediar os conflitos com a associação profissional. Como vimos anteriormente, a cooperação é crucial para o funcionamento da estrutura administrativa. Todavia, como também já examinamos, os profissionais resistem furiosamente a isso. Os professores odeiam participar de reuniões de integração curricular; simplesmente, não desejam ser dependentes uns dos outros. Pode-se dizer que eles se conhecem muito bem!

Problemas de inovação

Nessas estruturas, a grande inovação também depende da cooperação. Os programas existentes podem ser aperfeiçoados por especialistas individuais, embora os novos programas, geralmente, vão além das especializações existentes – na verdade, exigem um rearranjo das categorizações – e, portanto, requerem esforços interdisciplinares. Como resultado, a relutância dos profissionais em trabalhar cooperativamente transforma-se em problemas de inovação.

Como a Burocracia Mecanizada, a Burocracia Profissional é uma estrutura inflexível, bem ajustada para produzir seus outputs padronizados, mas mal ajustada para adaptar a produção de novos outputs. Todas as burocracias estão equipadas para ambientes estáveis; são estruturas de desempenho desenhadas para programas perfeitos que prevêm as prováveis contingências, não estruturas de solução de problemas desenhadas para criar novos programas destinados às necessidades nunca antes encontradas.

Os problemas da inovação na Burocracia Profissional encontram suas raízes no pensamento convergente, no raciocínio lógico do profissional que vê a situação específica em termos de conceito geral. Na Burocracia Profissional, isso significa que os novos problemas são forçados a se adaptar às antigas categorias. O aluno de doutorado em busca de um título interdisciplinar – afinal não é o título universitário mais alto que significa estímulo à geração de novos conhecimentos? – inevitavelmente, vê-se forçado a retornar ao velho modo de pensar departamental. “Ele deve optar entre o doutorado em administração de empresas ou o doutorado em educação. Nessa faculdade, não oferecemos o doutorado em administração educacional.” Em nenhum lugar os efeitos desse raciocínio dedutivo são mais bem ilustrados do que nos comentários de Spencer (1976): “Todos os casos de pacientes que desenvolvem complicações significativas ou morrem em nossos três hospitais... são comunicados a um escritório central, com uma descrição da seqüência dos eventos, em relatórios que variam de um terço de página a uma página completa”; seis a oito desses casos são discutidos em conferências semanais de uma hora sobre os temas “mortalidade e morbidez”, incluindo a apresentação por um cirurgião e “perguntas e comentários” pela audiência (p. 1181). Uma página “completa” e 10 minutos de discussão para os casos que envolvem “complicações significativas”! Talvez isso seja suficiente para listar os sintomas e inseri-los em um tipo de categorização, embora mal dê para o início da reflexão sobre algumas soluções criativas. Como uma vez Lucy disse a Charlie Brown, uma grande obra de arte não pode ser feita em meia hora; demora pelo menos 45 minutos!

O fato é que a grande obra de arte e a solução inovadora de problemas requerem raciocínio indutivo – isto é, a inferência de novos conceitos gerais ou programas baseados em experiências específicas. Esse tipo de pensamento é divergente – quebra velhos padrões ou rotinas em vez de aperfeiçoar os existentes. Isso afronta tudo aquilo que a Burocracia Profissional é destinada a executar.

Portanto, não deve ser nenhuma surpresa que as Burocracias Profissionais e as associações profissionais que controlam seus procedimentos tendem a ser conservadoras, hesitantes em mudar suas práticas bem estabelecidas. Sempre que um membro empreendedor empunhar a tocha da inovação, inevitavelmente ocorrerão grandes tumultos políticos. Mesmo na Burocracia Mecanizada, assim que os dirigentes da cúpula estratégica reconhecem finalmente a necessidade de mudança, eles são capazes de forçá-la hierarquia abaixo. Na Burocracia Profissional, com autonomia do operador e tomada de decisão de baixo para cima, e na associação profissional com seus próprios procedimentos democráticos, o poder para a mudança estratégica é difuso. Todos, não apenas alguns gerentes ou representantes dos profissionais, devem concordar com a mudança. Portanto, a mudança ocorre lenta e dolorosamente, após muita intriga política e manobras astutas por parte dos profissionais e dos empreendedores administrativos.

À medida que o ambiente se mantém estável, a Burocracia Profissional não encontra problemas. Continua aperfeiçoando suas habilidades e seu sistema de categorizações para arquivá-las. Entretanto, as condições dinâmicas exigem mudança – novas habilidades, novas formas de arquivá-las, esforços criativos e cooperativos por parte das equipes multidisciplinares de profissionais. Isso requer outra configuração, como veremos no Capítulo 12.

Respostas disfuncionais

Que respostas os problemas de coordenação, autonomia e inovação evocam? Mais comumente, **as pessoas fora da profissão – clientes, administradores não profissionais, membros da sociedade ampla e seus representantes governamentais – vêem os problemas como resultado da falta de controle externo do profissional e de sua entidade de classe. Portanto, fazem o óbvio: tentam controlar o trabalho com um dos outros mecanismos de coordenação. Especificamente, tentam utilizar a supervisão direta, a padronização dos processos de trabalho ou a padronização dos outputs.**

Tipicamente, supervisão direta significa impor um nível intermediário de supervisão, preferivelmente com uma “amplitude de controle” estreita – para manter os dogmas dos conceitos clássicos de autoridade – para fiscalizar os profissionais; isso pode funcionar nos casos de total negligência. O cirurgião descuidado ou o professor que falta muito às aulas pode “ter que se explicar” ou, finalmente, talvez ser demitido. Entretanto, as atividades profissionais específicas – complexas na execução e vagas nos resultados – são difíceis de controlar por quaisquer pessoas que não sejam os próprios profissionais. Portanto, o administrador separado do trabalho e sujeito à supervisão direta não tem nada para fazer, exceto engajar-se em tarefas aborrecidas. Exemplo é o caso de certos supervisores distritais que dividiam seu tempo entre um conselho de escolas de Montreal e suas próprias escolas. Conforme relatórios de vários diretores, telefonavam a eles às 4:59 h das tardes de sexta-feira para se assegurarem de que não haviam saído mais cedo para o fim de semana. A imposição de tais níveis intermediários de supervisão parte da suposição de que o trabalho do profissional pode ser controlado como qualquer outro, de cima para baixo, suposição essa que muitas vezes provou ser falsa.

De modo similar, as outras formas de padronização, pelas mesmas razões – a complexidade do trabalho e a imprecisão de seus *outputs* –, em vez de controlar o trabalho profissional, freqüentemente servem meramente para impedir e desencorajar os profissionais. Os processos de trabalho complexos não podem ser formalizados por normas e regulamentos e *outputs* vagos não podem ser padronizados por sistemas de planejamento e controle. Exceto nos modos mal ad-

ministrados, que programam comportamentos errados e mensuram *outputs* também errados, forçando os profissionais a jogarem o jogo da Burocracia Mecanizada —o atendimento aos padrões em vez do serviço aos clientes. Retornamos à antiga inversão dos fins pelos meios. Como exemplo, podemos citar o policial de Chicago que descreveu a Studs Terkel os efeitos de vários desses padrões em seu trabalho:

Meu supervisor diz: “Precisamos fazer duas prisões para nos igualar aos outros distritos policiais.” Portanto, saímos à rua em busca de alguma ocorrência...

Há muitos pontos de roubo, muitos pontos para um homem portar uma arma. Quando os policiais entram em cena e o portador da arma foge, prendem qualquer um, mesmo sabendo não ser culpado. O noticiário informa que duas pessoas foram presas por porte ilegal de arma. O boletim de ocorrência traz mais detalhes: “Quando chegamos ao local, vimos esses dois sujeitos que pareciam suspeitos.” Os policiais conseguirão o porte ilegal de arma, mesmo se o caso for levado ao tribunal. A prisão dessas pessoas é o que importa (1972:137, 139-140).

Esse comentário mostra a futilidade da tentativa de controlar um trabalho de natureza essencialmente profissional. Algo similar ocorre quando os auditores tentam controlar a área de consultoria gerencial de suas empresas — “a obediência é reforçada como um fim em si mesmo porque esses profissionais não estão em condições de julgar a experiência dos administradores tomando por base seu conhecimento contábil” (Motagna, 1968:144). E nos sistemas escolares, quando a tecnoestrutura governamental acredita que pode programar o trabalho do professor, como no caso da Alemanha Oriental, descrito orgulhosamente ao autor deste livro por um planejador governamental, em que todos os dias, todas as crianças do país abrem ostensivamente o mesmo livro, na mesma página. As necessidades individuais dos alunos — os mais lentos e os mais rápidos, rurais e urbanos —, bem como os estilos individuais dos professores têm que subordinar-se ao rigor do sistema.

O fato é que o trabalho complexo não pode ser eficazmente desempenhado, a menos que esteja sob o controle do operador que o executa. A sociedade pode ter que controlar os gastos globais das Burocracias Profissionais — para restringir suas atividades — e legislar contra os tipos mais cruéis de comportamento profissional. Entretanto, muito controle externo do trabalho profissional leva, conforme a Hipótese 14, à centralização e à formalização da estrutura, na verdade, transformando a Burocracia Profissional em Burocracia Mecanizada. O poder de tomada de decisão flui dos operadores aos gerentes e aos analistas da tecnoestrutura. O efeito disso é jogar fora o bebê com a água do banho. Os controles tecnocráticos não melhoram o trabalho do tipo profissional nem podem distinguir entre comportamento responsável e ir-

responsável – restringem igualmente ambos. Sem dúvida, isso pode ser apropriado às organizações em que o comportamento responsável é raro. Contudo, quando isso não ocorre – presumivelmente, na maioria dos casos – **os controles tecnocráticos servem apenas para amortecer a conscientização profissional.**

Os controles também impedem o delicado relacionamento entre o profissional e seu cliente, relacionamento esse atribuído ao livre contato pessoal entre ambos. Assim, Cizankas, um delegado de polícia, observa que o policial posicionado na base da hierarquia da “estrutura paramilitar”, por sua vez, está mais do que disposto “a descarregar suas frustrações sobre quem não cumpre a lei” (parafraseado por Hatvany, 1976:73). Os controles removem a responsabilidade do profissional pelo serviço e a transferem à estrutura administrativa. Assim, ele deixa de estar a serviço do cliente. Não é o governo que ensina o aluno, nem mesmo o sistema escolar ou a própria escola, como não é o hospital que faz o parto do bebê, nem a força policial que prende o criminoso, nem a previdência social que ajuda a família do doente mental. Tais serviços são prestados por *profissionais* individuais. Se eles forem incompetentes, nenhum plano ou regra adotado pela tecnoestrutura, nenhuma ordem de um administrador pode torná-los competentes. Entretanto, tais planos, regras e ordens podem impedir o profissional competente de prestar eficazmente seu serviço. A racionalização da Burocracia Mecanizada, pelo menos, proporciona ao cliente produtos e serviços baratos. No caso do trabalho profissional, o serviço torna-se impessoal e ineficaz.

Além disso, **o incentivo para a perfeição, mesmo para a inovação – fraca na maioria das vezes na Burocracia Profissional – pode ser reduzido por controles externos.** Ao perderem controle sobre seu próprio trabalho, os profissionais tornam-se passivos, como os operadores da Burocracia Mecanizada. Mesmo o trabalho do administrador profissional, nunca fácil, torna-se extremamente difícil quando sujeito ao controle externo. Por exemplo, nos sistemas escolares, o governo observa os gerentes seniores de cima para baixo para implementar seus padrões e os profissionais os olham de baixo para cima para resistirem a esses padrões. A cúpula estratégica fica presa entre a tecnoestrutura governamental faminta por controle e um núcleo operacional agarrado a sua autonomia com muito ímpeto. Ninguém ganha no processo.

Então, não há soluções para uma sociedade envolvida em suas Burocracias Profissionais? Obviamente, o controle financeiro das Burocracias Profissionais e a legislação que pune o comportamento profissional irresponsável são necessários. Além disso, o profissional deve receber um cheque em branco e ficar isento da prestação de contas sobre seus atos? Há soluções disponíveis, desde que surjam com base em um reconhecimento do que deve ser o trabalho profissional. **A mudança na Burocracia Profissional não decorre de novos**

administradores que assumem cargos para anunciar grandes reformas, nem da intenção das tecnoestruturas governamentais em manter os profissionais sob seu controle. Ao contrário, a mudança deve ser gradual, mediante processo lento de transformação dos profissionais - mudar quem pode entrar na profissão, o que aprendem nas escolas profissionais (normas, bem como habilidades e conhecimentos) e, após isso, quão dispostos estão para ampliar suas habilidades. Quando tais mudanças sofrem resistência, a sociedade pode melhor despertar o senso de responsabilidade dos profissionais no atendimento do público ou, no caso de isso não ser possível, pode exercer pressão sobre as associações profissionais em vez de sobre as próprias Burocracias Profissionais.