

Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós- burocrático*

Flávio Carvalho de Vasconcelos**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Burocracia e racionalização — a gênese weberiana do paradigma burocrático; 3. As teorias das disfunções burocráticas — a burocracia como irracionalidade; 4. Introduzindo as noções de ambiente e adaptação — o argumento contingencial; 5. Definindo o modelo pós-burocrático — a procura por uma base de legitimidade.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Bureaucracy and rationalization — the Weberian genesis of the bureaucratic paradigm; 3. The bureaucratic dysfunctions theories — bureaucracy as irrationality; 4. Introducing the notions of environment and adaptation — the contingencial argument; 5. Defining the post-bureaucratic model — the search for a legitimacy basis.

PALAVRAS-CHAVE: organizações; modelo pós-burocrático.

KEY WORDS: organizations; post-bureaucratic model.

Este artigo faz uma revisão teórica dos conceitos de burocracia e das condições de emergência de um modelo pós-burocrático de organização. Neste modelo pós-burocrático as pessoas passariam a trabalhar de forma radicalmente diferente do modelo burocrático weberiano, reconhecendo a natureza coletiva e orgânica do trabalho, ajustando e continuamente redefinindo cargos, tarefas e objetivos em função do ambiente instável no qual trabalham. Nestas organizações, o empenho pessoal ultrapassando as atribuições formais dos cargos é valorizado, a criação de uma cultura organizacional centrada sobre a performance coletiva é incentivada. Mais ainda, estruturas de comunicação, controle e autoridade em rede são adotadas. A

* Artigo recebido em abr. e aceito em nov. 2003.

** Doutor em administração pela École des Hautes Études Commerciales, França. Professor do Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos da Eaesp/FGV. E-mail: fvasconcelos@fgvsp.br.

autoridade é vista como resultado não apenas de propriedades formais do cargo mas também da competência e capacidade de liderança pessoais dos empregados. Tendo em vista este discurso dominante, este artigo faz uma revisão da teoria weberiana da burocracia baseando-se na tese da modernização enquanto expansão da esfera de racionalidade, passando então às teorias das disfunções burocráticas e aos fundamentos da teoria da contingência, visando a construção de um debate solidamente articulado sobre a superação do tipo ideal burocrático na sociedade atual.

Rationality, authority and bureaucracy: the bases for defining a post-bureaucratic organizational model

This article reviews the theoretical concepts of bureaucracy and the emergence of a post-bureaucratic organizational model. In such a post-bureaucratic model people would work in a way that would radically differ from the bureaucratic model. They would recognize the collective and organic nature of work, continuously adjusting and redefining their jobs, tasks and objectives according to the demands of the unstable environments in which they work. In these organizations personal dedication beyond formal responsibilities is valued and rewarded and the creation of a performance-oriented culture is stimulated. Moreover, communication, control and authority networks are built. Authority is seen not only as a result of the formal attributes of an official job description, but as the use of personal capabilities and leadership. Having in mind this picture of an ideal post-bureaucratic organization this article reviews Weber's theory of bureaucracy, connecting it to later developments such as the bureaucratic dysfunctions theory and the contingency theory to ground an academic debate on the continuity of bureaucracy as the paradigm for current organizations.

1. Introdução

Na linguagem comum a palavra burocracia assume, na grande maioria das vezes, uma conotação pejorativa. Burocracia usualmente é associada a ineficiência, ineficácia, atrasos, confusão, autoritarismo, privilégios e ainda a outros atributos negativos. As organizações modernas são descritas como uma ruptura fundamental com esses atributos da burocracia, tanto em parte da literatura especializada em administração, quanto na maioria da grande imprensa. Temas como gestão digital, empresas hipermodernas, economias pós-industriais e outros freqüentemente aparecem na imprensa, sugerindo que o “velho” modelo de comando e controle (típico da sociedade industrial dos séculos XIX e XX) estaria definitivamente ultrapassado e seria inexoravelmente substituído por um novo e revolucionário modelo fundado no engajamento dos empregados e na descentralização das decisões (*empowerment*).

Neste novo modelo as pessoas passariam a trabalhar de forma radicalmente diferente, reconhecendo a natureza coletiva e orgânica do trabalho, ajustando e continuamente redefinindo seus cargos, tarefas e objetivos em função do ambiente instável no qual elas se situam. Nestas organizações, o empenho pessoal ultrapassando as atribuições formais dos cargos é valorizado, a criação de uma cultura organizacional centrada sobre a performance coletiva é incentivada. Mais ainda, estruturas de comunicação, controle e autoridade em rede são adotadas. A autoridade é vista como resultado não apenas de propriedades formais do cargo mas das competências pessoais dos empregados e da sua capacidade de obter resultados em face da incerteza e da mudança contínua.

Claramente o que está em discussão neste contexto é a validade do modelo burocrático como forma dominante de estruturação das organizações. O objetivo deste artigo é, no contexto deste debate, recapitular a evolução do conceito de burocracia desde sua origem weberiana até as mais recentes teorias sobre organizações pós-burocráticas, passando por dois pontos de inflexão fundamentais, as teorias das disfunções burocráticas e as teorias contingenciais das organizações, que nos anos 1960 introduziram na teoria organizacional as noções de ambiente e adaptação.

2. Burocracia e racionalização — a gênese weberiana do paradigma burocrático

Segundo a tese weberiana de racionalização da sociedade, a modernização se constitui em um processo de expansão da racionalidade instrumental (cálculo utilitário de conseqüências) a esferas da vida social antes reguladas por formas tradicionais de interação. O conceito de racionalidade é fundamental na obra de Max Weber, ainda que seja mais complexo do que muitos autores imaginam. No contexto do pensamento weberiano, a racionalidade é vista como um procedimento de controle para dominar a realidade dentro e fora do homem. Os critérios de tal procedimento são o cálculo, a previsibilidade e a generalização, visando o controle do mundo físico (*Weltbeherrschung*). Do ponto de vista epistemológico, Weber define dois tipos básicos de racionalidade:

1. *Zweckrationalitat*, ou racionalidade formal instrumental, um processo que acima de tudo visa resultados, fins específicos. Em última análise, esta racionalidade se resume em um cálculo de adequação meios-fins, onde os fins são dados *a priori* e a dinâmica do raciocínio se dirige à instrumentalização dos recursos para atingir esses fins;

- t *Wertrationalität* ou, então, racionalidade valorativa substancial, um processo diverso da adequação meio-fim e voltado, primordialmente, à elaboração de referências que servem de base para expectativas de valores, ao menos em tese, independentes das expectativas de sucesso imediato, gerando ações que se orientam para as propriedades intrínsecas dos atos.

Esses dois tipos de racionalidade não existem socialmente, em uma separação ideal, mas se mesclam continuamente na vida diária. Mas o inegável crescimento da aplicação da racionalidade formal-instrumental é peculiar aos sistemas inseridos na economia de mercado, em geral, e aos sistemas burocráticos, em particular:

O agir racional, admite Weber, não tem em si um sentido e este só vai ser dado no contexto social (Brubaker, 1984:35):

First, rationality does not inhere in things, but is ascribed to them. Secondly, rationality is a relational concept: a thing can be rational (or irrational) only from a particular point of view, never in and of itself.

Mas uma análise mais detida da tipologia de racionalidade elaborada por Max Weber revela que esta é ainda mais sofisticada, sendo freqüentemente esquecida uma outra dicotomia, tão importante quanto a dualidade instrumentalidade/substantividade. Weber diferencia também tipos de racionalidade objetiva e subjetiva. Tanto a racionalidade instrumental quanto a racionalidade substantiva são definidas subjetivamente, do ponto de vista do sujeito que aplica esses modos de racionalidade. Ao definir uma modalidade objetiva de racionalidade (objetiva no sentido em que se dá fora do sujeito, no objeto do conhecimento, incondicionalmente em relação ao sujeito), Weber usa o termo *objektive richtigkeitsrationalität*.

Numa visão interpretativa da sociologia weberiana, os conceitos de racionalidade subjetiva são mais importantes, dado que eles são as fontes da ação social. Mas o reconhecimento de uma racionalidade objetiva revela aspectos significativos do pensamento de Max Weber. Em termos gerais, a racionalidade objetiva seria o correspondente à racionalidade subjetiva instrumental, tendo em conta o ponto de vista de um observador neutro. Esta seria a racionalidade inerente às ciências físicas, a lógica do observador, não a lógica do sujeito. O uso desta modalidade racional pressupõe uma preocupação com as condições epistemológicas do conhecimento social, pois não há coincidência necessária entre os aspectos subjetivo e objetivo da racionalidade. Está implícita no conceito de racionalidade objetiva a existência de uma realidade física, referencial da ação objetivamente racional, que será o domínio da técnica e da ciência física.

Na visão de Marx, que contrasta nitidamente com a de Weber, a racionalização da sociedade opera no nível do desenvolvimento das forças produtivas, isto é, na extensão e no aperfeiçoamento do saber empírico em funcionamento nos sistemas de produção. Esta racionalização se exprime então no aperfeiçoamento de técnicas de produção e na melhoria das condições de produtividade e de extração de mais-valia, o que reveste o processo de racionalização de um caráter dialético fundamental. Dada a oposição irreconciliável de interesses entre os capitalistas e o proletariado, a racionalização das atividades econômicas no quadro da sociedade capitalista tem como consequência última a própria destruição do sistema capitalista que a gerou, realizando assim seu caráter dialético, dando origem a uma nova racionalidade expressa na sociedade comunista que marca, por si, o fim da evolução dialética e o fim da história.

A visão de Weber difere da expressa por Marx em vários aspectos, especialmente quanto ao papel da racionalidade. Segundo Weber, a racionalização da sociedade se expressa fundamentalmente por meio de um processo de “desencantamento” da sociedade, da expansão do cálculo a esferas de ação antes dominadas por explicações de natureza mitológica e religiosa.

Max Weber, em *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, procurou explicar como certos tipos de atitude religiosa protestante definiram uma ética que impulsionou, entre outros fatores, o desenvolvimento do capitalismo através do incentivo à busca racional da acumulação econômica (Weber, 1952). Segundo Weber, o *ethos* racional oriundo da cultura protestante causou uma influência decisiva na evolução da sociedade moderna. Sendo a graça divina revelada pelo trabalho e pelo sucesso visível nesse trabalho, uma objetiva solidão emanava da sua condição humana: só pelo seu trabalho individual, pelo seu sucesso, ele poderia ser salvo; nenhum sacerdote, comunidade, família ou qualquer outra entidade coletiva poderia lhe oferecer a salvação, que teria que vir de suas próprias mãos. A fé tinha que ser provada pela eficácia das ações, a *fides efficax*, baseada na certeza inquebrantável da salvação *certitudo salutis*.

Essa tese de Weber é particularmente justa na descrição do calvinismo. A reforma religiosa que começou com Lutero e continuou com Calvino teve sucesso devido a diversos fatores, tais como a falta de credibilidade do clero católico em flagrante contradição com os votos de pobreza e austeridade, as conveniências da nobreza alemã, que via oportunidade ímpar de livrar-se do pagamento dos tributos à Igreja e ainda confiscar-lhe as terras. O luteranismo manifestou-se assim como uma reinterpretação da doutrina cristã norteadada por uma idéia de contato direto com Deus, sem a intermediação da Igreja e de conteúdo fortemente moralizante. O êxito da reforma fora da Alemanha deveu-se, em grande parte, a Calvino, um teólogo francês que ofereceu uma versão radicalizada da doutrina luterana. Um dos elementos fundamentais na teologia de Lutero e Calvino era a noção de predestinação, a certeza fatalista que o destino das pessoas estava traçado, ainda que não fosse conhecido, a princípio, o conteúdo desse futuro. A ética que embasou o calvinismo desta-

cou um tipo de desprendimento do mundo físico, um ascetismo particular que elegia o trabalho e a abnegação do consumo como expressões do comportamento condizente com a glória de Deus e a salvação. O protestantismo nascente definiu, pois, um padrão moral de acumulação de riquezas em que o trabalho era supremamente valorizado. Esse rígido padrão moral, segundo a análise weberiana, cumpriu uma dupla função: permitiu uma justificação religiosa (logo moral) do processo de acumulação capitalista e criou o embrião da ética burguesa do trabalho, abrindo espaço para o desenvolvimento do individualismo religioso e do racionalismo.

Um dos pontos fundamentais na contribuição de Max Weber para a análise desse problema foi justamente a colocação da explicação da evolução histórica no nível conceitual das idéias, não só como consequência, mas como causa motora do processo de evolução histórica, invertendo dessa forma a posição materialista defendida por Marx.

Uma vez estabelecida esta posição ontológica idealista da teoria weberiana, cabe ressaltar que, após definir a sociologia como uma atividade interpretativa, Weber parte para a análise dos tipos ideais de autoridade legítima. A autoridade tradicional, que é oriunda das tradições e dos costumes, considerados imutáveis, e cuja obediência não se questiona; a autoridade carismática, que advém das propriedades de liderança que se formam no interior de um grupo, dada a receptividade do mesmo a qualidades idiossincráticas de um dos seus elementos, que assume o comando sem formalidades e exerce a capacidade de controlar comportamentos dos outros membros desse grupo; e, finalmente, a autoridade racional-legal, que é o tipo de autoridade que surge em função da norma abstrata e da obediência a uma organização formal e despersonalizada. Esses três tipos de autoridade na prática podem ser encontrados em combinações diversas, mas no mundo moderno a autoridade racional-legal vai adquirindo cada vez mais importância como base e fundamento operacional da burocracia.

Segundo Weber, a burocracia se baseia na dominação legal em virtude de estatuto. A idéia básica é que qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma. Obedece-se não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também quem ordena obedece, ao emitir uma ordem, a uma regra: à "lei" ou "regulamento" de uma norma formalmente abstrata. O tipo daquele que ordena é o "superior", cujo direito de mando está, legitimado por uma regra estatuída, no âmbito de uma competência concreta, cuja delimitação e especialização se baseiam na utilidade objetiva e nas exigências profissionais estipuladas para a atividade do funcionário.

O tipo do funcionário é aquele de formação profissional, cujas condições de serviço se baseiam num contrato, com um pagamento fixo, graduado segundo a hierarquia do cargo e não segundo o volume de trabalho, e direito de ascensão conforme regras fixas. Sua administração é trabalho profissional, em virtude do dever objetivo do

cargo. O ideal é proceder *sine ira et studio*, ou seja, sem a menor influência de motivos pessoais e sem influências sentimentais de espécie alguma, livre de arbítrio e capricho e, particularmente, “sem consideração da pessoa”, de modo estritamente formal segundo regras racionais ou, quando elas falham, segundo pontos de vista de conveniência “objetiva”. O dever de obediência está graduado numa hierarquia de cargos, com subordinação dos inferiores aos superiores, e dispõe de um direito de queixa regulamentado. A base do funcionamento é a disciplina do serviço.

Nas palavras de Weber (1992:179-180) dominação burocrática se caracteriza da seguinte forma:

A dominação burocrática significa socialmente: (1) a tendência de nivelamento através da possibilidade de recrutamento dos mais qualificados profissionalmente. (2) Tendência à plutocratização justificando uma formação profissional mais longa (durando o maior tempo possível — freqüentemente até o final da trintena). (3) A dominação da impessoalidade formalista SINE IRA ET STUDIO, sem ódio e sem paixão, ou seja, sem “amor”, sem “entusiasmo”, submetida tão-somente à pressão do dever estrito. Sem consideração das pessoas, formalismo igual para todos, isto é, para todos os interessados que se encontrem na mesma situação de fato. Assim conduz sem ofício o funcionário ideal.

Enfim, Weber claramente define a burocracia como o tipo ideal de organização que aplica, em sua forma mais pura, a autoridade racional-legal. Neste sentido não é correto afirmar que a burocracia é um tipo organizacional que se caracteriza pela aplicação da racionalidade instrumental. Outros formatos organizacionais não-burocráticos também são fortemente orientados por critérios de racionalidade instrumental, no entanto o que define uma burocracia enquanto tal no sentido weberiano é a adoção de modos de autoridade racional-legal.

3. As teorias das disfunções burocráticas — a burocracia como irracionalidade

Embora a contribuição básica de Weber à análise da burocracia seja identificá-la ao processo de racionalização do mundo moderno, seria um grave erro confundir Max Weber com um defensor incondicional da burocracia. Na análise weberiana o agir racional com respeito a fins é responsável pelo desenvolvimento científico e intelectual e por um notável crescimento da civilização ocidental, mas também tem um caráter de desencanto e desmistificação do mundo (Habermas, 1987), o que alguns autores descrevem como um problema intrínseco de irracionalidade ética (Brubaker, 1984). Isto é, a racionalidade instrumental em si não garante a adequação moral dos resultados obtidos (Berman, 1988). A burocracia como expressão organizada da autoridade racional-legal tem, então, uma contradição que lhe é inerente. Weber

expressa claras preocupações nesse sentido, o que levou à idéia da burocracia como uma concha dura como ferro (shell as hard as steel — Stahlhartes Gehäuse), que foi traduzida por uma gaiola de ferro (Baehr, 2001).

A transição da teoria weberiana de origem européia para a sociologia americana foi feita inicialmente por Talcott Parsons, que enfatizou a racionalização das organizações como um reflexo do movimento geral da racionalização da sociedade. Segundo Parsons, uma organização é definida pela primazia de um determinado tipo de meta, o foco do seu sistema de valores terá de ser o da legitimação de suas metas, em termos do significado funcional de sua consecução para o sistema superior (isto é, o sistema social) e, em segundo lugar, a legitimação da primazia dessa meta sobre outros possíveis interesses e valores da organização e de seus membros. Os valores de uma empresa constituem dessa maneira uma versão, uma aplicação empírica da “racionalidade econômica” abstrata, racionalidade esta que legitima as metas da produção de bens e serviços. A dedicação da organização (e, portanto, os recursos que controla) em relação à produção, é legitimada, como o é também a manutenção da primazia dessa meta sobre outros interesses funcionais, que poderão surgir na organização. Para a empresa, o retorno sobre o investimento realizado constitui a medida essencial de sua performance e símbolo de sucesso e, assim, é parte da estrutura de metas da organização, o que apenas pode ser entendido no quadro de uma ética social derivada da ética protestante descrita por Weber. Segundo as palavras de Parsons (1976:47):

No sentido mais amplo, os valores organizacionais legitimam sua existência (da organização) como sistema. Porém, de forma mais específica, legitimam os principais padrões funcionais do funcionamento necessários à implementação dos valores, neste caso a meta do sistema, em condições típicas da situação concreta. Portanto, além da legitimação do tipo de meta e de sua primazia sobre outros interesses, haverá a legitimação de várias categorias das submetas relativamente específicas e dos processos operacionais necessários para sua consecução. Haverá, além disso, regras normativas, que governarão os processos adaptativos da organização, princípios gerais de encomenda e manejo dos materiais, regras ou princípios a governar a integração da organização, particularmente na definição das obrigações de lealdade dos participantes para com a organização, em comparação com as lealdades que sustentam em outros papéis.

Outra linha importante da sociologia americana surge paralela e simultaneamente à teoria parsoniana e se origina de estudos focados sobre as diversas disfunções apresentadas por organizações burocráticas. As disfunções da burocracia foram analisadas por sociólogos como Merton e Selznick, que constituíram o núcleo fundador da teoria organizacional de base sociológica nos EUA a partir dos anos 1940. Robert K. Merton, entre outras ricas análises das disfunções burocráticas, apresenta uma teoria de disfunções estruturais fundadas sobre o conceito de “fontes estruturais da superconformidade”, onde são analisados casos de radicalização e descontextualização dos objetivos e procedimentos burocráticos, que passam a ser objetivos em si, inde-

pendentemente de sua finalidade, reduzindo assim a capacidade de adaptação das organizações, gerando altos níveis de ineficácia organizacional. Nos termos de Merton (1968):

inadequacies in orientation which involve trained incapacity clearly derive from structural sources. The process may be briefly recapitulated. (1) An effective bureaucracy demands reliability of response and strict devotion to regulations. (2) Such devotion to the rules leads to their transformation into absolutes; they are no longer conceived as relative to a set of purposes. (3) This interferes with ready adaptation under special conditions not clearly envisaged by those who drew up the general rules. (4) Thus, the very elements which conduce toward efficiency in general produce inefficiency in specific instances. Full realization of the inadequacy is seldom attained by members of the group who have not divorced themselves from the meanings which the rules have for them. These rules in time become symbolic in cast, rather than strictly utilitarian.

Philip Selznick concentra sua análise especialmente na interação entre sistemas formais e informais. Sua análise parte do princípio de que a análise racional do trabalho e dos fluxos de informação define as estruturas formais das burocracias, mobilizando habilidades técnicas e administrativas através da coordenação, e do arranjo sistemático de cargos formalmente definidos, determinando uma cadeia de comando clara, transparente, possibilitando a integração de funções especializadas. Mas Selznick (1976:91) contrapõe a este universo racionalista da organização formal um outro universo informal no qual aspectos não-rationais da conduta e da personalidade humana emergem.

Vista sob este ângulo (da racionalização), a organização formal constitui a expressão estrutural da ação racional. (...). Mas, à medida que inspecionamos estas estruturas formais, começamos a verificar que jamais acontece conquistarem as dimensões não racionais do comportamento organizacional. O último, desde logo, apresenta-se como indispensável para a existência continuada do sistema de coordenação e, ao mesmo tempo, como fonte de fricção, dilemas, dúvidas e ruína. Este paradoxo fundamental resulta de que os sistemas de ação racional estão inexoravelmente incorporados a uma matriz institucional, em dois sentidos significativos: 1) o sistema de ação — ou a estrutura formal da delegação e controle que representa sua expressão organizacional — é em si mesmo um aspecto de uma estrutura social concreta composta de indivíduos, entre os quais poderá processar-se a interação como entidades completas ou integrais e não simplesmente em termos de seus papéis formais dentro do sistema; 2) o sistema formal e a estrutura social dentro da qual encontra a sua existência concreta são igualmente sujeitos a pressão de um ambiente institucional em relação ao qual terá de ser feito um ajuste ou adaptação generalizada. A configuração administrativa formal nunca poderá refletir adequada ou com-

pletamente a organização concreta a que se refere, em conseqüência da evidente razão de que nenhum plano ou padrão abstrato (desde que se pretende que sejam úteis) pode descrever exaustivamente uma totalidade empírica.

Paralelamente, a idéia de que organizações burocráticas não representavam um ideal de racionalidade e eficiência passou a ser cada vez mais evidente com o crescimento das grandes organizações no decorrer do século XX. Peter Drucker, nos anos 1950, reflete este desencantamento com a eficiência da burocracia ao discutir o papel das instituições de serviço público e dos órgãos de *staff* nas empresas privadas (Drucker, 1977). Estes são alguns dos predecessores de uma das principais vertentes da teoria organizacional: a teoria da contingência, que por volta dos anos 1960 começa a definir os contornos e as condições de emergência de modelos organizacionais divergentes do modelo burocrático weberiano.

4. Introduzindo as noções de ambiente e adaptação — o argumento contingencial

Tendo em vista o questionamento da validade universal do modelo racional-burocrático que se fazia cada vez mais forte a partir da difusão do pensamento humanista oriundo da escola de relações humanas, que se opunha ao racionalismo taylorista (e também ao aparecimento dos estudos sobre as disfunções burocráticas que acabamos de analisar), a abordagem que passou a ser conhecida como teoria da contingência surgiu como uma síntese das principais noções propostas pela teoria dos sistemas (Von Bertalanffy, 1977), com pesquisas focalizando aspectos como liderança, motivação, satisfação no trabalho, estrutura formal e teoria da decisão que desde os estudos de Simon, March e Lindblon colocavam em questão o paradigma da racionalidade perfeita nas decisões administrativas (March e Simon, 1958; Lindblon 1970).

O estudo pioneiro de Burns e Stalker sobre sistemas de gestão (Burns e Stalker, 1961) introduz alguns dos conceitos fundamentais da teoria da contingência que serão desenvolvidos em seguida por outros autores como Thompson, Lawrence, Lorsch e Perrow. Inicialmente Burns e Stalker caracterizam as organizações como sistemas de interpretação dos sinais do ambiente. A análise efetuada por estes autores se baseia inicialmente no estudo dos processos de fabricação de raíom em uma usina inglesa. Após uma descrição detalhada dos procedimentos de fabricação ali empregados, os autores evidenciam os métodos rígidos e a divisão de trabalho extremamente estruturada que caracterizam o *modus operandi* daquela fábrica. Em seguida, o estudo de uma segunda organização no setor eletroeletrônico, uma empresa especializada no desenvolvimento de novas tecnologias de TV em cores, lidando com os mais avançados recursos disponíveis naquela época. A análise dos métodos administrativos desta segunda empresa revela um quadro diferente daquele evidenci-

ado na fábrica de raiom: os procedimentos, os padrões de divisão do trabalho e a hierarquia são muito mais fluidos e flexíveis do que no primeiro caso.

Burns e Stalker definem então dois sistemas de gestão, o modelo mecânico e um “sistema alternativo”, que eles denominam modelo orgânico, que são definidos como tipos ideais no sentido weberiano, isto é, construções teóricas que representam pólos opostos que orientam a formação dos sistemas reais de administração. É importante notar que Burns e Stalker ressaltam que nenhum sistema prático de gestão adere integralmente ao modelo orgânico ou ao modelo mecânico. Os sistemas concretos de administração contêm necessariamente elementos dos dois sistemas em combinações *ad hoc*, adaptadas às suas condições locais.

Posteriormente, em 1967, três contribuições independentes deram um novo impulso à idéia de que as organizações se definem através de processos de adaptação às condições ambientais. Estes três trabalhos (Lawrence e Lorsch, 1967; Perrow, 1967; Thompson, 1967) fornecem três visões diferentes e complementares das relações entre organização e meio ambiente. Apesar das suas diferenças estruturais, as principais noções enfatizadas por estes autores são:

- † a organização e seu ambiente estão em estado de dependência mútua, interagindo continuamente;
- † as organizações devem se adaptar às restrições impostas pelos seus ambientes;
- † as organizações são compostas por subsistemas interdependentes, cujas interações devem ser coordenadas.

Segundo Lawrence e Lorsch, os quatro subsistemas mais importantes são: o subsistema estratégico, o subsistema operacional, o subsistema humano e o subsistema administrativo. Estes quatro subsistemas fundamentais podem seguir duas orientações distintas: uma orientação mecânica ou uma orientação orgânica:

- † o subsistema estratégico, responsável pela formulação dos objetivos gerais da organização e das políticas a serem seguidas para alcançá-los, pode se centrar na definição de sistemas formais de planejamento e controle (orientação mecânica), ou no desenvolvimento de sistemas flexíveis e contextuais de aprendizagem coletiva (orientação orgânica);
- † o subsistema operacional, composto do conjunto de rotinas e procedimentos operacionais da organização, pode se dirigir para a elaboração de sistemas estritos de regras formais e definir cargos com autonomia reduzida (orientação mecânica), ou ainda se dirigir para a elaboração de sistemas mais flexíveis e definir cargos com ampla autonomia (orientação orgânica);

- t o subsistema humano, composto dos sistemas de gestão de recursos humanos e dos mecanismos de motivação empregados pela organização. Este subsistema pode se basear no conceito clássico de *homo economicus* (orientação mecânica), ou valorizar os fatores psicossociais de motivação (orientação orgânica);
- t finalmente, o subsistema administrativo pode focalizar um estilo de gestão autoritário (orientação mecânica) ou um estilo de gestão participativo (orientação orgânica).

Esses quatro subsistemas se inserem em um quadro conceitual mais amplo, no qual as organizações são vistas como sistemas sociais de organização do trabalho que se baseiam em modos distintos de diferenciação e integração de tarefas individuais. Segundo estes autores, a função primordial das organizações é estruturar e organizar a divisão do trabalho coletivo, atribuindo tarefas individuais, garantindo em seguida a coordenação das atividades individuais para a obtenção de um esforço coletivo coerente. O modelo de diferenciação-integração corresponde assim a um processo de análise e síntese do trabalho coletivo na organização (Lorsch e Lawrence, 1965). Segundo esse modelo, as organizações de melhor performance são aquelas capazes de estabelecer um equilíbrio dinâmico entre diferenciação e integração, adaptando esse equilíbrio às condições ambientais. A conclusão lógica desse modelo é a noção de alinhamento estratégico (*strategic fit*) entre o modelo de gestão adotado pela organização e as características do ambiente. Segundo esse princípio, ambientes estáveis e previsíveis demandam o modelo mecânico, ao passo que ambientes instáveis e turbulentos demandam a adoção do modelo orgânico de gestão, como já haviam colocado Burns e Stalker. A proposição de Lawrence e Lorsch sobre o alinhamento estratégico contribui para a performance das organizações, porque o modelo mecânico é incapaz de se adaptar às mudanças frequentes dos ambientes instáveis e o modelo orgânico representa uma complexidade custosa e desnecessária em condições estáveis. A principal diferença entre a pesquisa de Burns e Stalker e a contribuição de Lawrence e Lorsch é o caráter normativo desta segunda. Enquanto Burns e Stalker se limitaram a uma descrição detalhada dos dois modelos de gestão e suas ligações com o ambiente, Lawrence e Lorsch adotaram uma perspectiva mais normativa, mostrando que a performance financeira das organizações que se alinharam às condições ambientais era significativamente maior que a performance das organizações que não obedeciam esse critério.

Da mesma forma que Lawrence e Lorsch, James Thompson (1967:6) constrói uma teoria contingencial fundada na noção de sistemas abertos, focalizando as relações da organização com o seu ambiente.

Approached as a natural system, the complex organization is a set of interdependent parts which together make up a whole because each contributes something and receives something from the whole, which in turn is interdependent with some larger environment. Survival of the system is taken to be the goal and the parts and their relationships presumably are determined through evolutionary process.

No entanto, o argumento teórico desenvolvido por Thompson difere fundamentalmente das teorias de Burns e Stalker e de Lawrence e Lorsch. Em suas formulações teóricas, Thompson sugere que as organizações possuem um núcleo técnico (processos operacionais e tecnológicos) e fluxos de entrada (matérias-primas, capital, recursos humanos etc.) e de saída (bens e serviços). Segundo Thompson, as organizações tentam isolar o seu núcleo técnico das perturbações induzidas pelas variações ambientais. Para atingir esse objetivo as organizações utilizam mecanismos de estabilização que visam antecipar as variações dos fluxos de entrada e saída a fim de reduzir seus efeitos. A teoria de Thompson se organiza em torno de uma série de hipóteses sobre o comportamento das organizações submetidas a normas de racionalidade (*under norms of rationality*).

Após analisar as características das organizações em equilíbrio com seu ambiente, Thompson sugere que nas organizações nas quais a incerteza e as decisões qualitativas (*judgmental decisions*) são predominantes o poder da coalizão dominante deve ser mais elevado, ao passo que nas organizações nas quais a previsibilidade e as decisões estruturadas (*computational decisions*) são predominantes o poder da coalizão dominante deve ser mais diluído. Em suma, a teoria de Thompson se fundamenta em três postulados fundamentais:

- † não existe uma maneira ótima de estruturar organizações complexas. Cada tipo de ambiente impõe restrições (*constraints*) diferentes que condicionam organizações de formatos distintos;
- † as organizações tentam diminuir a amplitude e o impacto das variações dos recursos dos quais dependem. Caso estas variações possam ser isoladas, as organizações submetidas a normas de racionalidade estabelecem procedimentos e normas para aumentar a eficiência de suas rotinas operacionais;
- † para se adaptar às restrições ambientais, as organizações devem modificar suas estruturas formais, assim como seu estilo de gestão, seus processos de decisão e seu equilíbrio de poder.

Segundo esses três postulados, as organizações são comparadas a um organismo vivo, um sistema dotado de um conjunto de filtros destinados a converter a variabilidade ambiental em simplicidade operacional (estabilidade, previsibilidade).

Seguindo uma linha similar às de Thompson e Lawrence e Lorsch, Charles Perrow realizou importantes estudos sobre a influência da tecnologia nas estruturas organizacionais, dentro do quadro da teoria da contingência. Perrow (1967:194) define a tecnologia como a característica mais importante das organizações:

First, technology, or the work done in organizations, is considered the defining characteristic of organizations. That is, organizations are seen primarily as systems for getting work done, for applying techniques to the problem of altering raw materials — whether the materials be people, symbols or things. This is in contrast to other perspectives which see organizations as, for example, cooperative systems, institutions, or decision making systems. (...) Second, this perspective treats technology as an independent variable, and structure — the arrangements among people for getting work done — as a dependent variable.

Nesse texto Perrow considera as organizações arranjos de recursos que visam transformar matérias-primas em produtos. Nesse contexto, as matérias-primas podem ser objetos inanimados, seres vivos, ou informação. A estrutura da organização será assim definida pelos padrões (*patterns*) de interação entre as pessoas visando a transformação das matérias-primas. O autor define em seguida duas características essenciais desses processos de transformação:

- † variação — o número de casos excepcionais a serem tratados pela organização, representados pela diversidade das matérias-primas e produtos;
- † pesquisa — a natureza do processo de criação de soluções nas situações de exceção. A primeira forma de pesquisa de soluções é a análise lógica estruturada, a segunda forma utilizada no caso de problemas não-estruturados é fundada sobre a intuição e processos seqüenciais de tentativa e erro.

Essas duas características combinadas formam quatro tipos de tecnologia organizacional:

- † a tecnologia artesanal (*craft*), caracterizada por problemas não-analisáveis, tratados através de conhecimentos tácitos, nos quais as exceções aos procedimentos normais são raras e controláveis;

- † a tecnologia de rotina (linhas de montagem, fluxos burocráticos), caracterizada por problemas analisáveis, tratados através de normas e procedimentos, nos quais as exceções aos procedimentos normais são também raras e controláveis;
- † a tecnologia de engenharia (exemplo: mecânica pesada), caracterizada por problemas analisáveis, tratados normalmente através de normas e procedimentos, mas nos quais as exceções aos procedimentos normais são freqüentes e exigem a revisão constante dos procedimentos;
- † a tecnologia da não-rotina (exemplo: setor aeroespacial), caracterizada por problemas não-analisáveis, tratados através de conhecimentos tácitos e explícitos, nos quais as exceções aos procedimentos normais são muito freqüentes, de forma que cada problema tem que ser abordado em uma perspectiva *ad hoc*.

Tendo em vista estas classificações, Perrow define quatro tipos de organização, que têm suas estruturas de tarefa (*task structures*), sociais (*social structures*) e seus objetivos organizacionais determinados pelos tipos de tecnologia utilizados. Nesse artigo Perrow introduz uma forma particular de determinismo, o determinismo tecnológico, no qual as principais variáveis organizacionais são definidas em função da tecnologia adotada. No entanto é preciso ressaltar que o conceito de tecnologia utilizado por Perrow é suficientemente amplo para incluir os procedimentos internos de tratamento de informação e os diversos fluxos de entrada e saída que caracterizam a organização como um sistema aberto. Seguindo uma lógica de alinhamento estratégico (*strategic fit*) similar àquela utilizada por Thompson e Lawrence e Lorsch, Perrow afirma que a complexidade ambiental (os problemas que a organização enfrenta) define a forma que a organização deve assumir para sobreviver. Segundo Perrow: (*the argument*) says that structure and goals must adjust to technology or the organization will be subject to strong strains (1967:277).

Esta revisão das origens da teoria da contingência mostra que entre 1956 e 1967 uma série de trabalhos fundamentais construiu uma sofisticada teoria administrativa condicionando as características das organizações às condições do seu ambiente imediato. Essas teorias se basearam sobre conceitos diversos, tais como sistemas de interpretação (Burns e Stalker), texturas causais (Emery e Trist), alinhamento estratégico (Lawrence e Lorsch), estabilização de variações (Thompson) e determinismo tecnológico (Perrow). Todas estas teorias focalizaram a heterogeneidade dos ambientes nos quais as organizações estão inseridas e destacaram a necessidade de um acordo, de uma harmonização entre as características estruturais e sociais das organizações e os fatores que compõem o seu ambiente. Essa proposição, que condensa a mensagem da teoria da contingência, significa o abandono de um modelo

único de administração, que seria adequado a todas as condições e a todas as situações organizacionais.

5. Definindo o modelo pós-burocrático — a procura por uma base de legitimidade

Ao introduzir as noções de ambiente e adaptação no debate organizacional os teóricos da contingência também lançam a idéia de um novo modelo organizacional, superando a rigidez do modelo burocrático enquanto aplicação da autoridade racional-legal.

O modelo mecânico, tal qual definido por Burns e Stalker (ver quadro), corresponde a uma aplicação dos princípios da burocracia weberiana. Trata-se de um sistema de controle formal, baseado na hierarquia da organização, com pouca margem de liberdade, sem incentivos à inovação e à mudança, baseado no controle dos procedimentos efetuados, que visa a eficiência na execução de processos conhecidos e repetitivos. Esse sistema se fundamenta em instruções explícitas, comunicação formal e um alinhamento claro entre estrutura de comando e comunicação, sendo assim um sistema que fundamenta a sua autoridade em uma relação hierárquica de cunho legal exercida por delegação, tendo os chefes e gerentes como delegados dos direitos de propriedade dos capitalistas.

No entanto, o modelo orgânico, tal qual definido por esses autores, corresponde a um tipo de organização que não pode ser enquadrado como uma burocracia dentro da definição weberiana. As margens de liberdade são grandes e não especificadas na descrição formal dos cargos. Controlam-se resultados e não procedimentos. No modelo orgânico a hierarquia é informal e temporária, não deriva de normas formais e sim do reconhecimento de competências pelo grupo, da capacidade de liderança. Estruturas de controle, autoridade e comunicação se configuram em redes. Valoriza-se empenho pessoal além das definições formais. Fluxos de comunicação e autoridade não se alinham. Observa-se uma forte dispersão do conhecimento e do acesso à informação que não tende a se compartimentalizar como no caso do modelo burocrático típico. Acima de tudo, a autoridade não deriva de posições formais na hierarquia mas de relações grupais e pessoais que passam pela capacidade pessoal de liderança de cada empregado. Ou seja, os principais elementos da definição de uma organização burocrática no sentido weberiano não estão presentes na definição do tipo orgânico de Burns e Stalker, o que nos leva à constituição de um tipo não-burocrático, ou pós-burocrático de organização, definido principalmente a partir da “implosão” do controle organizacional visível (Nohria e Berkley, 1993), que passa a ser substituído por formas mais sutis de controle social.

Sistemas mecânicos e orgânicos

Sistema mecânico

Sistema orgânico

Adaptado a condições ambientais estáveis, nas quais as organizações competem em termos de eficiência.

Adaptado a ambientes instáveis, caracterizados por fluxos de novos problemas e de exigências imprevistas, nas quais as organizações competem em termos de eficácia e inovação dinâmica.

Diferenciação precisa das tarefas organizacionais.

Natureza contributiva (coletiva) do conhecimento necessário à realização do trabalho.

Procura do aperfeiçoamento técnico.

Natureza “realista” das tarefas individuais.

Hierarquia com papel de supervisão.

Ajustamento e redefinição contínua das tarefas individuais através da interação com os outros.

Definição precisa dos direitos, deveres e métodos de cada posto de trabalho.

Definição da responsabilidade como um campo restrito de direitos, deveres e métodos.

Tradução desses direitos, deveres e métodos em termos de responsabilidades hierárquicas.

Valorização do empenho pessoal ultrapassando as definições técnicas.

Estrutura hierarquizada de controle, autoridade e comunicação.

Estrutura de controle, autoridade e comunicação em rede.

Reforço da hierarquia pela apropriação exclusiva das informações externas pelos níveis superiores.

Dispersão do conhecimento e do acesso à informação.

Tendência à interação vertical.

Comunicações laterais.

Tendência ao seguimento de instruções explícitas.

Maior ênfase em conselhos e difusão de informação do que em ordens e instruções.

Lealdade e obediência como condições de integração à organização.

Competência e engajamento mais valorizados do que lealdade e obediência.

Maior valor atribuído ao conhecimento prático e local (especializado).

Maior valor atribuído à competência genérica e multifuncional.

Foco na eficiência operacional.

Foco na resolução de problemas.

Fonte: Burns e Stalker, 1960.

É importante notar que, de acordo com a teoria da contingência, esse tipo de organização somente seria viável em ambientes instáveis e com tecnologias que requeriam respostas organizacionais de inovação e adaptação. Assim, pode-se argumentar que são exatamente estas as condições prevaletentes nos ambientes organizacionais atuais. Nesse sentido, alguns autores têm-se empenhado recentemente em definir um tipo organizacional pós-burocrático, com base na observação constante de que formas participativas do tipo orgânico são parte corrente do *modus operandi* das organizações modernas e que os critérios de constituição de autoridade, legitimidade e eficiência dessas organizações não são os mesmos definidos por Weber quando este descrevia as organizações do final do século XIX.

Autores mais recentes definem o tipo organizacional pós-burocrático como organizações simbolicamente intensivas, produtoras de consenso através da institucionalização do diálogo. Essas organizações seriam mais especificamente caracterizadas por: constituir grupos de trabalho flexíveis e forças-tarefa tempo-rárias com objetivos claros; criar espaços para diálogo e conversação; enfatizar confiança mútua; usar o conceito de missão como ferramenta estratégica; disseminar informação, criar redes de difusão e recuperação de conhecimento; criar mecanismos de *feedback* e avaliação de performance por *peer review*; criar capacidade de resiliência e flexibilidade na organização (Heckscher, 1993; Nonaka, 1993; Hedlund, 1994; Christensen, 1997; Coriat e Dosi, 1998; Hagstrom e Hedlund, 1998; Gulati et al., 2000; Weick, 2001a e b). No entanto, organizações baseadas em princípios como esses são particularmente raras e, na verdade, mesmo os mais ardentes defensores do conceito de pós-burocracia concedem que, como tipo ideal, organizações verdadeiramente pós-burocráticas não existem (Heckscher e Donellon, 1993:17-18).¹

The discussion of post-bureaucratic organization is complicated by the fact that it doesn't exist. To my knowledge there is no concrete example that exemplifies the type — certainly not in business, certainly not on a large scale or for more than a short period. Thus the analysis is more than a matter of culling 'best practices' and investigating causes and effects. The notion of a post-bureaucratic type is drawn from a set of (largely partial and short-lived) organizations that seem deliberately to violate bureaucratic principles. (...) More piecemeal examples range widely, shop floor worker participation efforts, quality of worklife, autonomous teams, cross-functional product development groups, participatory strategic planning processes and so on. Many people ex-

¹ Segundo o conceito weberiano de tipo ideal, a inexistência concreta de um exemplar de organização pós-burocrática completa não desautoriza a constituição do tipo ideal através da composição das características parciais de várias outras organizações (Weber, 1968).

pressed a sense that these are in a vague way part of the same phenomenon — something to do with teamwork, with lateral coordination, with networks.

A proposta essencial contida nas idéias desses autores é que essas “ilhas” de comportamento pós-burocráticas, que por enquanto estão contidas dentro de estruturas burocráticas, possam evoluir em direção a um modelo organizacional estável e consolidado, capaz de se institucionalizar como modelo dominante.

Mas nesse caso cabe uma pergunta de fundamental importância. No início deste artigo mostramos como a autoridade racional-legal fornece o fundamento de legitimidade da burocracia. No caso de um modelo pós-burocrático, qual o fundamento de legitimidade? A resposta mais plausível a esta questão é que o modelo pós-burocrático se baseia na recuperação da autoridade carismática e na sua inserção limitada dentro de contextos burocráticos, visando dinamizá-los. Esta hipótese explicaria por que organizações puramente pós-burocráticas não existem (por não ser possível construir duravelmente organizações de grande porte baseadas exclusivamente em padrões de autoridade carismática).² A organização pós-burocrática permanece assim limitada a enclaves não-burocráticos (legitimados carismaticamente) dentro de um universo ainda largamente normativo, legitimado pela autoridade racional-legal.

Neste caso, a idéia de uma organização pós-burocrática real cumprindo integralmente todos os requisitos de autonomia, aprendizagem, flexibilidade, confiança, diálogo não será viável, a não ser que se redefina um critério de legitimidade sobre o qual ela repousará. Isso implica compreender como se dão os processos de institucionalização do carisma, as dinâmicas de liderança, motivação, comprometimento e trabalho em grupo de uma forma mais profunda, uma vez que esses elementos, periféricos para o modelo burocrático, são absolutamente centrais para o funcionamento dos enclaves pós-burocráticos que os flexibilizam no contexto do capitalismo moderno.

Referências bibliográficas

BAEHR, P. The “iron cage” and the “shell as hard as steel”: Parsons, Weber, and the stahlhartes Gehäuse Metaphor in *The protestant ethic and the spirit of capitalism. History and Theory*, n. 40, p. 153-169, 2001.

² Weber ressalta que toda burocracia depende em última instância de uma autoridade suprema não-burocrática (Weber, 1990).

BERMAN, M. *O Fausto de Goethe: a tragédia do desenvolvimento. Tudo que é sólido desmancha no ar*. São Paulo: Cia. das Letras, 1988. p. 37-84.

BRUBAKER, R. *The limits of rationality*. London: Routledge, 1984.

BURNS, T.; STALKER, G. *The management of innovation*. London: Tavistock, 1961.

CHRISTENSEN, C. Learning by doing. *Harvard Business Review*, p. 141-156, Nov./Dec. 1997.

CORIAT, B.; DOSI, G. Learning how to govern and learning how to solve problems: on the co-evolution of competences, conflicts and organizational routines. In: CHANDLER JR., A.; HAGSTROM, P.; SORVELL, O. *The dynamic firm*. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 103-133.

DRUCKER, P. *Management*. London: Pan Books, 1977.

GULATI, R. et al. Strategic networks. *Strategic Management Journal*, v. 21, p. 203-215, 2000.

HABERMAS, J. *Théorie de l'agir communicationnel*. Paris: Fayard, 1987. t. I.

HAGSTROM, P.; HEDLUND, G. A three-dimensional model of changing internal structure in the firm. In: CHANDLER JR., A.; HAGSTROM, P.; SORVELL, O. *The dynamic firm*. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 166-191.

HECKSCHER, C.; DONELLON, A. *The post bureaucratic organization*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1993.

HEDLUND, G. A model of knowledge management and the n-form corporation. *Strategic Management Journal*. Summer 1994.

LAWRENCE, P.; LORSCH, P. *Organizations and environment*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1967.

LINDBLON, C. E. The science of muddling through. In: ANSOFF, A. *Business strategy*. London: Penguin Books, 1970. p. 41-60.

LORSCH, J.; LAWRENCE, P. Organizing for product innovation. *Harvard Business Review*, p. 109-122, Jan. 1965.

MARCH, J.; SIMON, H. *Organizations*. New York: McGraw-Hill, 1958.

MERTON, R. K. *Sociologia — teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

NOHRIA, N.; BERKLEY, J. The virtual organization: bureaucracy, technology and the implosion of control. In: HECKSCHER, C.; DONNELLON, A. *The post bureaucratic organization*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1993. p. 14-62.

NONAKA, I. A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, Feb. 1993.

PARSONS, T. Sugestões para um tratado sociológico da teoria das organizações. In: ETIZIONE, A. *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1976.

PERROW, C. A framework for comparative organizational analysis. In: SCOTT, W. *Readings in organizational behavior and human performance*. Homewood, IL: Richard Irwin, 1967.

SELZNICK, P. Decisões críticas no desenvolvimento de organizações. In: ETIZIONI, A. *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1976. p. 345-351.

THOMPSON, J. *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill, 1967.

VON BERTALANFFY, L. *Teoria geral dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 1977.

WEBER, M. *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. New York: Scribner, 1952.

———. Objectivity in social sciences. In: BRODBECK, M. *Readings in the philosophy of the social sciences*. London: McMillan, 1968.

———. *Economie et société*. Paris: Plon, 1990.

———. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

WEICK, K. Organizational design: organizations as self-designing systems. In: ———. *Making sense of organizations*. Oxford: Blackwell, 2001a. p. 404-419.

———. Organizational redesign as improvisation. In: ———. *Making sense of organizations*. Oxford: Blackwell, 2001b. p. 57-91.