

## COMENTÁRIO

### O Futuro da Burocracia

João Bosco Lodi\*

1. *Além da Burocracia*. 2. *As Futuras Implicações da Cibernética*. 3. *Contradições Internas da Burocracia*. 4. *A Mudança da Sociedade*.

Recentemente AMITAI ETZIONI editou um *reading*,<sup>1</sup> para que os estudiosos de Organização Moderna pudessem acompanhar os ulteriores desenvolvimentos da teoria nesse campo e que constituísse, de certa forma, uma continuação do seu sintético e já clássico livro *Organizações Modernas*, publicado inicialmente em 1964.

A leitura dessa proveitosa antologia e a reflexão sobre ela me estimularam a escolher quatro entre as 28 contribuições, ligá-las a um tema comum e reorganizá-las na forma deste comentário, que, já o título indica, vai apresentar as possíveis implicações futuras das atuais contradições dentro da sociedade e dentro das organizações.

Esta escolha não pretende, por outro lado, desmerecer as outras 23 contribuições. Aí se encontram desde os representantes da Escola Clássica — (o histórico trecho em que WEBER analisa as características da burocracia), os da Escola de Relações Humanas (os repetidís-

\* Professor contratado do Departamento de Administração Geral e Relações Industriais da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

<sup>1</sup> ETZIONI, Amitai. *Readings on Modern Organizations*. Englewood Cliffs, Nova Jersey, Prentice-Hall, 1969, p. 290.

simos estudos de HOMANS sôbre Hawthorne e de DALTON sôbre a Organização Informal) — até a maioria de estruturalistas como BENSMAN, ROSENBERG, BLAU e SCOTT, ZALD, HAGBURG e COSER, que apresentam algo nôvo e inesgotado.

### 1. Além da Burocracia

Os leitores devem conhecer WARREN BENNIS pelos diversos livros em que êle se impõe como autoridade em teoria de Mudança Organizacional. Êsse mesmo autor publicou em 1965 um artigo<sup>2</sup> que ficou famoso. Êsse estudo baseia-se na premissa de que a forma burocrática de organização está-se tornando cada vez menos efetiva, o que leva a crer que nos próximos 25-50 anos a humanidade participará do fim da burocracia e da ascensão dos novos sistemas que a substituirão. O artigo inicia com uma análise do chamado modelo mecânico de WEBER apresentando as características fundamentais da organização burocrática. Em seguida o autor aponta diversas críticas recentes feitas à burocracia, tais como: a burocracia não permite o crescimento pessoal e o desenvolvimento da personalidade; desenvolve o conformismo; não leva em conta a organização informal e os problemas não antecipados; seu sistema de contrôle e autoridade são desesperadamente desatualizados; não tem um processo judicial adequado; não possui meios adequados de resolver conflitos internos particularmente entre os grupos funcionais; a comunicação é distorcida pelas divisões hierárquicas; os recursos humanos não são plenamente utilizados devido à desconfiança, mêdo de represália, etc.; não pode assimilar a influência da nova tecnologia que entra na organização; modifica a estrutura da personalidade de modo que as pessoas se tornem tipos de *homens da organização*.

À parte dessas dificuldades ou disfunções internas da burocracia, a sociedade está em modificação acelerada, com o crescimento de importância das atividades científicas, o aumento das transações entre as instituições sociais e a própria competição entre as organizações. Examinemos algumas dessas modificações que estão ocorrendo na sociedade: a mudança tecnológica rápida levará a uma interpenetração do govêrno com as emprêsas de modo que sociedades mistas (como a Telstar) serão típicas organizações do futuro. Nesse nôvo ambiente

<sup>2</sup> BENNIS, Warren. *Beyond Bureaucracy*. *Trans-Action*, 2, 1965, p. 31 a 35.

aparecem três características: interdependência, em vez de competição; turbulência, em vez de calma; empresas gigantes, em vez de pequenos negócios.

A população não está apenas crescendo, mas modificando a sua qualidade. Estamos vivendo naquela que DRUCKER chama de uma "sociedade educada". Dentro de 15 anos, 2/3 da população nas áreas metropolitanas terão feito curso universitário. Outra característica dessa população é o aumento de mobilidade profissional, que levará as pessoas a mudar mais rapidamente de emprego para emprego e deixar de lado a idéia de ter raízes dentro de uma organização. Alguns valores de trabalho estão surgindo como consequência do aumento de nível educacional. Por exemplo, as pessoas procurarão em seu trabalho maior satisfação intelectual, maior participação e autonomia, e, como consequência, deverão considerar os empregos como uniões temporárias entre colegas que mudarão constantemente.

As tarefas da empresa serão mais técnicas, complicadas e não programadas. O objetivo de lucro e o de aumento de produtividade parecerá um clichê muito simplificado. As empresas ocupar-se-ão cada vez mais de sua capacidade adaptativa-inovativa. Além dos objetivos correntes aparecerão superobjetivos, como, por exemplo, um sistema para detectar novos objetivos. Finalmente, haverá maior conflito entre os padrões de eficiência. Os profissionais não serão apenas *homens da casa*, porque terão a sua lealdade dividida entre os valores profissionais e as demandas da organização. A organização se caracterizará por um sistema temporário, em rápida mudança e em constante adaptação. Haverá forças-tarefa devidamente organizadas em torno de problemas a serem resolvidos. Os grupos de trabalho serão arranjados mais de acordo com o modelo orgânico do que com os modelos mecânicos. O próprio executivo tornar-se-á coordenador ou pino de ligação entre várias forças-tarefas. As pessoas serão diferenciadas, não verticalmente, de acordo com os níveis e o cargo, mas funcionalmente, de acordo com a habilidade profissional. As ocupações manuais diminuirão consideravelmente com a automação e, por outro lado, haverá um crescimento das ocupações de serviço, aumentando o mercado para pessoal com habilidade para trabalho social. Os valores tradicionais de motivação no emprego serão superados. Haverá maior tensão entre o envolvimento do profissional na comunidade profissional, do que seu envolvimento na organização que o

emprega. Os profissionais de hoje, quando pressionados pela comunidade científica, já são naturalmente desleais às necessidades da organização. Haverá uma concomitante redução na coesão grupal.

Êstes fatores de mudança não nos permitem concluir que o homem será necessariamente mais feliz. As pessoas terão que se ajustar a mudanças rápidas, viver num sistema de trabalho temporário, aprender a conviver com a ambigüidade, e ser mais *self-directed*. W. BENNIS concorda com a tese de *Marcuse* de que a necessidade de repressão decresce com a maturidade da civilização, e que, portanto, as novas formas de organização que substituirão as burocracias terão que levar em conta a diminuição da ética estoíca, que permitiu o desenvolvimento da sociedade industrial, e a ascensão de éticas hedonísticas, nas quais o princípio do prazer é central. Mudadas as próprias bases éticas que eram subjacentes à organização de ontem, só se pode esperar que a organização do futuro seja diferente.

## 2. As Futuras Implicações da Cibernética

O computador, pela sua capacidade de manipular enormes volumes de dados e de simular o comportamento de sistemas complexos, torna-se o núcleo da racionalização moderna. Seu uso extensivo terá implicações a longo prazo que um cientista social<sup>3</sup> procurou observar.

Antes de apreciar seu impacto, vejamos algumas circunstâncias que levam a atual sociedade a uma maior racionalização. Características demográficas modificam o nosso atual conceito de *cidade*, com o aumento da mobilidade física, comunicações mais acessíveis e a expansão suburbana sôbre o campo. Problemas mais complexos requererão contrôles mais sofisticados: a pobreza, a educação, o tempo de lazer, a poluição, o tráfego, os recursos de água, o contrôle da criminalidade, os impostos, etc.

A escala de esforço humano para resolver êstes problemas será sempre maior. Haverá maior exigência quanto a planejamento a longo prazo. A própria escassez de talentos levará à racionalização, pois será necessário que um grande número de técnicos e subprofissionais se ocupem das tarefas não-essenciais dos profissionais. O técnico de

<sup>3</sup> MICHAEL, D. N. Some Long-Range Implications of Computer Technology for Human Behavior Organizations. *The American Behavioral Scientist*, 9, 1966, p. 29 a 35.

laboratórios é um precursor dessas novas carreiras. Pode-se esperar um substancial aumento de conhecimentos necessários para entender e manipular a sociedade. Esse conhecimento deverá ser mais distribuído; deverá haver um decréscimo no conhecimento privilegiado, aquela informação que é recusada ou guardada para defender a própria posição ou para bloquear o trabalho dos planejadores.

O computador requererá antes de tudo uma nova qualidade de administradores: pessoas mais flexíveis, imaginosas e com uma inteligência fundamental. As organizações serão muito menos dependentes de pessoas para realizar as tarefas rotineiras de decisão, as quais requerem pouca originalidade e imaginação.

Organizações automatizadas não precisarão de tantos gerentes, por organizações, como agora. Muitos dos executivos que se caracterizam como repositórios de informação ou *bancos de dados* serão eliminados. Algumas organizações recrutarão administradores pela sua capacidade de despedir pessoal, quando isso fôr necessário. Por sua vez, essa forma de liquidar cargos na gerência intermediária não irá encorajar a lealdade à organização.

Diminuirão os incentivos para permanecer numa organização. Pelo menos na indústria pode-se esperar maior mobilidade entre o pessoal dos níveis médios. Serão buscados profissionais menos preocupados com segurança, mais agressivos, que tenham enfim disposição para lutar duro nesse tipo de ambiente.

Os planejadores e administradores deverão continuar sua educação ao longo de suas carreiras. A pressão para reaprender irá aumentando conforme as pessoas perceberem no meio de suas carreiras que se vão tornando cada vez mais inúteis no novo ambiente e mais ameaçadas economicamente de perder seus ganhos atuais.

A alta administração observará mais intensamente os grupos de pesquisa e engenharia, à procura de talentos administrativos, o que exacerbará a competição entre administradores e pessoal de formação científica.

Supõe-se que, se a administração se tornar uma atividade altamente competitiva e política, os jovens estarão menos inclinados a entrar nesse campo a menos que se sintam seguros de ter o talento especial

requerido para isso. Haverá maior demanda sôbre técnicas de testes de aptidão, melhoramento dos processos de seleção. O teste nessa moderna forma de calvinismo substituirá a Bíblia como evidência da predestinação de uma pessoa para uma determinada tarefa.

A essa altura, MICHAEL passa a analisar as contrapressões geradas pelo próprio computador. Antes de tudo, as instalações de computadores serão severamente resistidas e combatidas por grupos de administradores com mêdo de uma mudança na balança do poder. Os administradores retardarão essa penosa reorganização, entrando lentamente no uso de computadores.

Uma segunda contrapressão resultará da complexidade dos assuntos discutidos, combinada com a eficiência e ubiqüidade da informação pública, que define a *realidade* em têrmos de relações públicas. A informação veiculada por êsses definidores da "realidade" será selecionada e tendenciosa.

A terceira contrapressão à racionalização será a multidão de profissionais comuns produzidos em massa por um sistema educacional melhorado, mas medíocre.

Uma das formas de reação aos sistemas racionalizados será a atividade do *protesto* não violento, que visará a demolir o sistema com demonstrações, *sit-ins*, arruinando cartões perfurados ou sobrecarregando sistemas telefônicos. Todavia, êsses próprios grupos de protesto, assim como os ativistas sociais, tenderão também a ser mais racionalizados.

Uma segunda forma de comportamento será a autoconsideração. As pessoas estarão mais preocupadas em se voltar para si mesmas, em sair dêsse mundo computarizado para o mundo da experiência direta. A busca da novidade e da sensação aumentará o *sentimento de si mesmo*. A própria experiência alucinógena é parte dêsse comportamento.

Um terceiro fator existencial será uma compreensão maior da condição humana como resultado da capacidade do computador. Outras conseqüências serão a inadequação do público para julgar questões cada vez mais complexas e a responsabilidade moral dos técnicos que terão que aumentar sua consciência sôbre as conseqüências éticas daquilo que recomendam.

### 3. Contradições Internas da Burocracia

Ao mesmo tempo em que a sociedade está sendo submetida a uma carga tão forte de mudanças, os princípios teóricos da organização estão sendo objeto de crítica. Um dos mais interessantes estudos foi apresentado por H. SIMON.<sup>4</sup>

Um fato curioso sobre os provérbios é que eles ocorrem quase sempre em pares mutuamente contraditórios — o que é ao mesmo tempo um defeito e uma conveniência e, por isso, eles servem também para justificar ou racionalizar as ações já decididas. SIMON aplica esta interessante observação ao caso dos chamados *princípios de administração* e que melhor seriam se chamados *critérios de administração*. “A maior parte das proposições, que compõem o corpo da atual teoria administrativa, tem infelizmente esse defeito dos provérbios. Para cada princípio pode-se encontrar um princípio contraditório, igualmente plausível e aceitável. Embora os dois princípios do par levem a recomendações exatamente opostas, não há nada na teoria que indique qual é o mais apropriado a ser aplicado”.

Em seguida, o autor analisa quatro *princípios* mais comuns: especialização, hierarquia, amplitude de controle e divisão de trabalho. O *princípio* da especialização tem uma simplicidade enganadora, pois o problema real não é *especializar*, mas especializar de uma maneira particular e de modo a produzir maior eficiência administrativa. Há especializações de um tipo que são contraditórias em relação a especializações de outro tipo.

O princípio da unidade de comando mostra que é indesejável que uma pessoa fique numa posição, onde receba ordens de mais de um superior; esta visa a evitar a confusão e irresponsabilidade. Todavia este princípio é incompatível com o princípio da especialização, que visa a trazer maior conhecimento técnico para o trabalho. A empresa precisa ponderar as vantagens relativas dos dois princípios e muitas vezes decidir optar por aumentar a autoridade dos *experts* sobre as áreas operativas, mesmo que tenha que pagar o preço caro de uma falta de unidade de comando.

Na prática administrativa atual parece que se dá prioridade à necessidade de especialização sobre a necessidade de comando. O princí-

<sup>4</sup> SIMON, Herbert A. The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, vol. VI, 1964.

pio em questão não resolve o ponto realmente importante, que é como localizar a autoridade numa organização em particular e através de que canais ela deve ser exercida.

O princípio da amplitude de contrôles (limitar o número de subordinados a um dado chefe) entra em conflito com o princípio que recomenda reduzir o número de níveis administrativos. Uma amplitude reduzida inevitavelmente produz excessiva burocracia. Se bem que se concorde que tanto o aumento, como a diminuição de amplitude tenham conseqüências indesejáveis, até hoje não há um princípio que nos ajude a determinar um ponto médio ideal entre a amplitude e o princípio a escalar.

Finalmente, a divisão de trabalho é contraditória, pois num dado ponto as vantagens de dividir por função ou processo precisam ser sacrificadas para assegurar as vantagens de dividir por produto ou local ou vice-versa.

Dessa análise se conclui que a teoria administrativa clássica está num impasse e os princípios de administração precisam ser considerados apenas como critérios ou como provérbios, constituindo um subsídio que não pode ser superestimado em termos de princípio científico.

Bastante próximos da análise de SIMON, BLAU e SCOTT<sup>5</sup> examinam, neste artigo, três dilemas da organização formal: coordenação versus comunicação, disciplina burocrática versus competência profissional e planejamento versus iniciativa gerencial.

As organizações necessitam tanto de uma efetiva coordenação como de um efetivo método de resolver problemas. Mas o mecanismo pelo qual a hierarquia melhora a coordenação — restringindo e dirigindo o fluxo de comunicações — impede a boa solução de problemas. Esta é sempre mais beneficiada pelo livre fluxo das comunicações. É certo que alguns tipos de direção centralizada são mais compatíveis com a solução de problemas complexos do que outros, mas o dilema fundamental não está resolvido.

O segundo dilema refere-se à disciplina burocrática e à competência profissional. A primeira diferença entre eles consiste em que o profissional é dirigido por uma norma ou código profissional, ao passo que o burocrata é dirigido a representar o interesse de sua organização.

<sup>5</sup> BLAU, Peter & SCOTT, W. Richard. *Dilemas of Formal Organization. Formal Organizations*. São Francisco, Chandler Publ. Co., 1961, p. 242 a 253.

A segunda diferença consiste na autoridade do burocrata, a qual está apoiada num contrato legal com sanções formais, enquanto que a autoridade do profissional tem raízes em sua reconhecida perícia técnica. Uma terceira diferença consiste em que as decisões do burocrata são governadas pela sua disciplinada competência para com as diretivas dos superiores, enquanto que as decisões do técnico são governadas por padrões profissionais internalizados. Finalmente a cômputo de apelo do burocrata é a administração, enquanto que a do técnico é reservada ao grupo de colegas da profissão. O dilema permanece.

Esperava-se que a automação aumentaria o grau de iniciativa e autonomia do empregado, liberando-o de rotinas. As pesquisas relatadas pelos autores mostram que, todavia, não aumentou o poder discricionário do empregado, o que pode significar que as fábricas automatizadas ainda não reorganizaram os seus processos de trabalho para tirar vantagem da inovação. Ora, a linha de montagem tradicional é um processo de planejamento que tolhe a iniciativa e representa um exemplo típico do dilema entre o planejamento e a discricção individual.

A presença continuada desses dilemas mostra a dificuldade de eliminá-los e, ao mesmo tempo, a necessidade de utilizá-los como processos dialéticos de mudança. Os conflitos de interesse entre vários grupos ou pessoas dentro de uma organização são outra fonte dialética de mudança.

#### 4. A Mudança da Sociedade

Prêsa de suas contradições e dilemas, e formada numa época em que o homem era diferente, a organização burocrática só pode olhar com insegurança para o futuro. A mudança da organização depende da forma e da habilidade que o homem tenha para manejar as mudanças da sociedade.

As sociedades de hoje ainda apresentam uma limitada capacidade para mudar em determinada direção. Os grandes programas nacionais, como a eliminação do desemprego, depressões econômicas, inflação, pobreza, insegurança nas estradas, levam-nos a crer que ainda não aprendemos a arte da *administração societal*.

Sobre esse tema ETZIONI<sup>6</sup> escreveu, recentemente, o que êle mesmo considera sua obra capital, uma análise das condições que a socieda-

<sup>6</sup> ETZIONI, Amitai. *The Active Society*. Free Press, 1968.

de deve ter para manejar seu processo de mudança. Ele observa que outras sociedades, como as socialistas, usando métodos diferentes, também encontram a mesma dificuldade. Assim, a Suécia, uma sociedade pequena e equilibrada, que tende a gerir muito bem diversos de seus problemas, tem uma monumental escassez de habitações e abuso de drogas. A União Soviética, apesar dos tremendos sacrifícios econômicos, ainda não conseguiu abolir o motivo de lucro, nem as estruturas de classe.

ETZIONE analisa então o que é preciso para que as sociedades possam manejar sua mudança. Uma analogia com a cibernética permite ver que a *cibernética societal* requer: um fluxo de sinais do govêrno para o povo, acompanhado de um processo inverso ascendente, do povo para o govêrno, além de fluxos laterais, entre os cidadãos. Ele denomina *obtenção do consenso* êsses fluxos descendentes e ascendentes, e chama de *orientação societal* à combinação dos contrôles com a *obtenção de consenso*. Na sociedade *ativa* o homem é o sujeito das modificações, êle as controla conscientemente e não é objeto ou vítima delas. Eis como se dá a diferença entre as sociedades ativas e passivas:

- *Unidades de Conhecimento*. Comparando uma sociedade com outra, quando examinamos a extensão da capacidade de processar o conhecimento, percebemos que uma é mais *conhecedora* do que outra. As sociedades pobres em autogovernar-se são aquelas que gastam pouco tempo em conhecimento e muito mais tempo em *fazer*.
- *Decisão*. Há sociedades que subplanejam (geralmente, as ocidentais) e outras que superplanejam (as socialistas) e no entanto nenhuma delas consegue fazer o que pretende. Parece que o eficiente processo decisório é um meio termo entre o subplanejamento e o superplanejamento.
- *Poder*. Tôdas as sociedades se compõem de classes sociais, regiões e grupos étnicos que se diferenciam no contrôle do patrimônio comum e do poder. Ora, a distribuição do poder afeta a capacidade de uma sociedade em resolver seus problemas. A democracia se realiza, quando se consegue um equilíbrio entre os diversos poderes: o govêrno, as regiões, as classes, os grupos étnicos. Isto significa que uma democracia totalmente operacional pressupõe que os benefícios econômicos e educacionais sejam estendidos a todos os cidadãos.

Supondo que uma sociedade desenvolveu um sistema cibernético eficiente, o homem passa a comandar os processos sociais, em vez de estar sujeito às suas flutuações cegas. Essa *sociedade ativa* desenvolverá valores que os seus cidadãos procuram e não valores que alguns pretendam que outros sigam. A diferença entre uma utopia do tipo platônico e uma “sociedade ativa” é que na primeira uma minoria, filósofos ou cientistas, falam pelo homem e estabelecem seus valores, enquanto que, na segunda, é o próprio homem que fala por si e determina seus valores.

### **FUNDAÇÕES — NO DIREITO, NA ADMINISTRAÇÃO**

Inúmeras questões, de vivo interesse e atualidade, são expostas e discutidas por Homero Senna e Clóvis Zobaran Monteiro neste livro que é o mais completo tratado sobre as **fundações** em língua portuguesa. De grande utilidade para administradores, advogados, alunos de Faculdade de Direito, Economia e Escolas de Administração, a obra estuda também outras categorias de pessoas, tais como **autarquias**, **sociedades de economia mista** e **empresas públicas**.

À venda nas principais livrarias ou pelo reembolso postal. Pedidos para a Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, Praia de Botafogo 188, CP 21.120, Rio de Janeiro, GB.