

COMO FUNCIONAM A MOTIVAÇÃO E A LIDERANÇA EM ORGANIZAÇÕES BUROCRATIZADAS?

Dayan Adionel Guimarães

Palavras chave: Administração, recursos humanos, burocracia, motivação, liderança.

Key words: *Administration, human resources, bureaucracy, motivation, leadership.*

Frases relevantes:

...a *Teoria Clássica*, com suas suposições extremamente negativas em relação à natureza humana, pregava uma administração centralizadora, total e exclusivamente responsável pela organização e uso dos recursos da empresa, padronizando as atividades e controlando-as através da persuasão, coação, punições e recompensas marginais.

... a *Teoria das Relações Humanas* considerava o homem como sendo o maior patrimônio das organizações, sendo motivado a produzir por sua própria natureza, pregando a descentralização e a delegação, a auto-avaliação e a administração participativa

A característica principal da Burocracia, segundo Weber, reside na racionalidade do ponto de vista das atividades desempenhadas na organização.

A Burocracia certamente tem seus méritos, mas estes não devem estar fora do contexto da situação em que ela é aplicada e do momento considerado: o conceito de melhor ou pior continua sendo relativo!

Um líder deve ser treinado para tal. Deve também se “aculturar” e se enriquecer de conhecimentos científicos que o permitam transformar a liderança da arbitrariedade na liderança da consciência e da ciência.

Regras devem existir, é claro; e podem existir regras adequadas ou inadequadas. É importante, porém, que o administrador não seja totalmente parcial no tratamento com seus subordinados quando as regras são parciais; e não deve ser, de forma análoga, totalmente imparcial quando as regras são imparciais. Deve, sim, conhecer seus colaboradores, fazendo um “mix” de suas atitudes, tendendo para a parcialidade ou para a imparcialidade em função da situação abordada e de cada pessoa individualmente considerada.

RESUMO

Esse artigo procura ampliar o entendimento do leitor acerca de algumas divergências conceituais sobre a Burocracia, quando definida num contexto organizacional. Aborda as disfunções do sistema burocrático e sua influência no processo de liderança e motivação nas organizações. Objetiva também despertar o interesse dos administradores quanto à importante adequação das várias técnicas administrativas, inclusive da Burocracia, às inúmeras e dinâmicas situações organizacionais, na busca de um “mix” suficiente à eficácia do processo gerencial dos Recursos Humanos.

ABSTRACT

This article is intended to increase the reader's knowledge of some discrepancies about the Bureaucracy, when it is defined in the organizational context. It shows the mismatch between the ideal and real Bureaucracy and its influence in the motivational and leadership processes. It is also intended to increase the administrators readiness to pay special attention about the possibility of adequately using the various administrative techniques, including the Bureaucracy, according to the dynamic and numerous organizational situations, searching for a mix that is expected to be enough for the correct management of the human resources.

1. INTRODUÇÃO

É comum ouvir falar sobre Burocracia, tendo o termo sentidos diversos e se aplicando a situações das mais variadas. Em 1970, Abrow (citado em [Bob83], p. 124) identificou sete conceitos para a Burocracia, mas ainda pode-se dizer que não existe formulação única que a defina.

Uma das primeiras aplicações do termo Burocracia data do século XVIII [Bob83], onde o termo era carregado de forte conotação negativa, designando aspectos de poder dos funcionários de uma administração estatal aos quais eram atribuídas funções especializadas, sob uma monarquia absoluta. Essa definição se encaixa de forma muito próxima àquela hoje utilizada na linguagem comum: a Burocracia como sinônimo de excesso de normas e regulamentos, limitação da iniciativa, desperdício de recursos e ineficiência generalizada dos organismos estatais e privados.

Uma outra definição segue idéias marxistas e está associada à rigidez das estruturas partidárias e do Estado como um todo, em detrimento das necessidades da democracia de base [Bob83].

Ainda uma terceira definição merece destaque. Trata-se da Burocracia como aparelho administrativo com ênfase na especificação de funções, na formação de bem definidas classes de competência e na adoção de critérios de progressão na carreira [Bob83].

Em [Web46] a Burocracia é analisada tanto com enfoque na “autoridade burocrática” (Governos) quanto na “administração burocrática (domínio econômico privado). Nessa mesma obra o autor (Max Weber) também recupera vários exemplos históricos a respeito de organizações burocráticas.

A definição aqui utilizada para o termo Burocracia segue as idéias de Max Weber (1864-1920), um dos maiores sociólogos alemães. Weber utilizava com frequência o modelo chamado modelo dos *tipos ideais* que consiste em “classificar e comparar fatos

sociais produzidos em uma mesma sociedade, em sociedades do mesmo tipo ou em sociedades de tipos diferentes, para descobrir seus traços comuns, de modo a estabelecer os tipos ideais (*Idealtypus*) puros das ações sociais, com suas regularidades, tendências, fatores e efeitos sociais” [Gus62]. No contexto da estrutura administrativa, o estudo dos tipos ideais de Max Weber leva à abordagem da Burocracia como conceito, como modelo histórico e como teoria secular, utilizando três níveis de análise [Bob83]: formulação de conceitos claramente definidos, construção de modelos a partir de fenômenos históricos empiricamente semelhantes e explicação de casos particulares.

O modelo de Max Weber parece ser adequado à análise proposta, apesar de ter sido elaborado há mais de 60 anos, pois ainda suscita discussões quando se trata do assunto Burocracia e se encaixa com grande precisão às abordagens foco do presente trabalho.

Em nenhum momento foi almejada a apresentação, nesse artigo, de extensa lista das possíveis definições para a teoria da Burocracia, nem tampouco a abordagem de seus aspectos sociais mais profundos, predominantemente relacionados às estruturas de poder. O campo de análise se restringe à estrutura organizacional, lugar onde se manifesta grande parte dos problemas gerenciais dos recursos humanos, principalmente no que tange aos quesitos motivação e liderança.

2. UMA TEORIA SOBRE A BUROCRACIA

Antes de iniciar a análise das possíveis respostas à questão proposta nesse artigo, são apresentados os princípios da teoria da Burocracia segundo Max Weber (conforme [Web46], capítulo VIII e [Chi79], p. 7 a 25) e alguns conceitos relativos ao processo de liderança e motivação [Bow92], [Bla86].

A *Teoria da Burocracia* concebida por Max Weber, e imediatamente posterior às teorias Clássica e das Relações Humanas, teve como ponto forte de origem a necessidade de uma abordagem generalista e integrada das organizações, fator praticamente não considerado pelas teorias anteriores. De um lado, a *Teoria Clássica*, com suas suposições extremamente negativas em relação à natureza humana, pregava uma

administração centralizadora, total e exclusivamente responsável pela organização e uso dos recursos da empresa, padronizando as atividades e controlando-as através da persuasão, coação, punições e recompensas marginais. De outro, a *Teoria das Relações Humanas* considerava o homem como sendo o maior patrimônio das organizações, sendo motivado a produzir por sua própria natureza, pregando a descentralização e a delegação, a auto-avaliação e a administração participativa.

Weber, baseado em princípios protestantes, foi quem primeiro definiu a Burocracia não como um sistema social, mas como um tipo de poder suficiente para a funcionalidade eficaz das estruturas organizacionais, sejam estas pertencentes ao Governo ou de domínio econômico privado. A característica principal da Burocracia, segundo Weber, reside na racionalidade do ponto de vista das atividades desempenhadas na organização. A *Teoria Clássica* já abordava certa racionalidade, porém esta se manifestava apenas na mecanização dos processos e não na mecanização das atividades dos indivíduos. Na Burocracia a liderança se dá tipicamente calcada em regras impessoais e escritas e através de uma estrutura hierárquica; o poder é legítimo e depende exclusivamente do grau de especialidade e competência técnica de quem o detém.

Dentre as várias características da teoria da Burocracia estudada por Max Weber, destacam-se:

- desde que haja economia monetária com pagamento em compensação ao trabalho, pode-se desenvolver o modelo burocrático [Web46]
- a existência de normas racionais (impessoais), escritas e exaustivas para o desempenho de cada cargo ou função;
- a divisão do trabalho e conseqüente especialização das tarefas e competências;
- princípio da hierarquia na formação da estrutura;
- classificação dentro da hierarquia baseada em mérito (capacitação para a ocupação do cargo);

- comum separação entre aqueles que exercem a atividade administrativa da organização (especialistas em administração) e seus proprietários;
- ausência de controle externo à organização;
- a organização gerida por essa teoria é extremamente profissionalizante;
- previsibilidade do comportamento dos membros da organização e, conseqüentemente, da própria organização (visão estática do comportamento humano).

Weber concebeu a teoria da Burocracia como algo que tornasse a organização eficiente e eficaz, garantindo com ela: rapidez; racionalidade; homogeneidade de interpretação das normas; redução dos atritos, discriminações e subjetividades internos; padronização da liderança (decisões iguais em situações iguais) e, mais importante, o alcance dos objetivos. A Burocracia, em síntese, busca amenizar as conseqüências das influências externas à organização e harmonizar a especialização dos seus colaboradores e o controle das suas atividades de modo a se atingir os objetivos organizacionais através da competência e eficiência, sem considerações pessoais. Como pregava Weber [Web46]: “O cumprimento objetivo das tarefas significa, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis e sem relação com pessoas”. A natureza da burocracia “... desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que é ‘desumanizada’, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da Burocracia, louvada como sua virtude especial”.

Max Weber defende a idéia de que é indiscutível a superioridade da Burocracia ante às outras teorias administrativas, devido ao seu grau de apego à perfeição técnica: “A razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outras forma de organização. O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não mecânicos de produção”

[Web46]. Não nos cabe aqui discutir essa máxima, por assim dizer. A Burocracia certamente tem seus méritos, mas estes não devem estar fora do contexto da situação em que ela é aplicada e do momento considerado: o conceito de melhor ou pior continua sendo relativo! Mais importante talvez seja considerá-la dentro de uma esfera interdisciplinar na qual, como propõe o artigo, um “mix” com outras teorias possa vir a ser mais adequado à administração dos recursos humanos.

3. AS DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA

Existem, porém, fatores que desviam a Burocracia do conceito imaginado por Max Weber, tornando-a mais um estorvo que um instrumento de administração. Dentre esses fatores citam-se [Chi79]:

- ❑ os processos decisórios e de liderança despersonalizados e padronizados impedem o desenvolvimento criativo dos funcionários;
- ❑ o desempenho de cada indivíduo é baseado em um padrão mínimo aceitável pelas normas e regras, ou seja, tende a ser um desempenho mínimo;
- ❑ a formação de grupos informais na organização devido à resistência natural do ser humano a um comportamento totalmente padronizado (resistência à institucionalização);
- ❑ incapacidade dos indivíduos compreenderem seu papel dentro do todo organizacional, pois seu comportamento se faz focalizado quase que totalmente no cumprimento das normas e muito pouco (ou quase nada) nos objetivos da organização;
- ❑ não integração de atividades (individualismo);
- ❑ a estrutura hierárquica e totalmente formal da Burocracia torna o processo decisório e de liderança privilégio daqueles que ocupam uma posição mais elevada nessa

estrutura, impedindo a flexibilidade necessária à procura de alternativas ou soluções variadas para um determinado problema.

4. ASPECTOS MOTIVACIONAIS E DE LIDERANÇA

Quando abordam o assunto *motivação*, muitos gerentes, supervisores e outras pessoas com função de liderança ainda, e infelizmente, pensam de imediato em recompensas financeiras, melhores salários aos funcionários. Consideram essas recompensas marginais como impulsionadoras de maior produtividade e melhor qualidade no desempenho do trabalho. Alguns outros criam planos de saúde, implementam refeitórios nas indústrias, promovem suntuosas festas de final de ano, cursos e mais cursos sem o devido planejamento, promovem flexibilização de horário de trabalho, etc. Dizer que essas medidas não motivam não é de todo correto, mas dizer que elas são elementos incondicionalmente motivadores também não é correto. Quase sempre elas são tomadas sem a necessária preparação e sem o necessário conhecimento administrativo e a mudança cultural em termos de valorização real do ser humano. É esse conhecimento e é essa mudança cultural que proporcionarão aos administradores o *feeling* e as técnicas necessárias para que deixem de mascarar suas intenções com medidas que têm o *único* intuito de fazer com que a organização obtenha retorno em produtividade.

Quando não considera o ser humano, a liderança não passa de uma forma de utilização irracional do poder - se utiliza do poder de posição imposto pelas estruturas hierárquicas com a mesma e única finalidade de se conseguir mais e mais produtividade, mais e mais lucro. Pensa-se ainda que liderar é um dom e até que esse dom surge, como que por uma encarnação, quando se passa a ser responsável por gerenciar um grupo de pessoas. Um líder deve ser treinado para tal. Deve também se “aculturar” e se enriquecer de conhecimentos científicos que o permitam transformar a liderança da arbitrariedade na liderança da consciência e da ciência.

Foi a chamada administração comportamental que trouxe as primeiras abordagens chamadas *humanas ou humanistas* dos processos administrativos. A partir daí facilitou-se o aspecto de liderança no que tange à consideração dos fatores humanos na tomada de

decisões. Caminhamos hoje (ou ao menos devemos caminhar) para uma conscientização das técnicas desenvolvidas pela administração comportamental, com a qual se extrapolará o simples aspecto técnico e se procurará o real envolvimento e preocupação entre as pessoas nas organizações. Somar-se-á a este fato a utilização de outras técnicas administrativas e das várias áreas do conhecimento humano na busca da eficácia na liderança e da tão pregada *qualidade de vida para todos*.

Os processos motivacional e de liderança requerem, portanto, comprometimento com o próximo, com sua vida, dentro e fora da organização; não é uma troca de favores!

5. A MOTIVAÇÃO E A LIDERANÇA EM AMBIENTES BUROCRATIZADOS

Tendo como base as observações feitas anteriormente, pode-se aqui dividir as organizações burocráticas em duas categorias: aquelas que possuem atividades rotineiras, onde o maior volume de produção é o principal objetivo a ser perseguido, e aquela organização complexa que sofre grande influência social externa e interna, necessitando, portanto, de um grau de adaptabilidade bem maior que a primeira.

O processo decisório e de liderança na “organização burocrática rotineira”, por esta possuir atividades repetitivas e praticamente imutáveis, tende a seguir as regras estabelecidas pelo modelo burocrático tal qual àquele concebido por Max Weber. Nela, apesar de não se exigir adaptabilidade elevada, o nível de motivação dos indivíduos tende a se corromper, pois suas necessidades tipicamente não estão consideradas no seu relacionamento tanto acima quanto abaixo na hierarquia. Seus rendimentos podem até ser elevados no início de suas atividades, mas diminuirão até alcançarem o padrão mínimo exigido pelas regras e normas. Daí em diante é grande a chance do desligamento do indivíduo da organização, seja esse desligamento voluntário ou não. Se isto não acontecer, é inevitável o aparecimento dos grupos informais que cada vez mais minarão a eficácia organizacional e, talvez, sua própria existência.

Na “organização burocrática complexa” o problema da liderança e da motivação se agrava. Há a necessidade da liberdade à inovação e à criatividade, fatores chave na

manutenção da saúde e “vida” organizacional. Qualquer esquema administrativo que contrarie tal necessidade está fadado ao fracasso; e a aplicação isolada da técnica de administração burocrática favorece em muito a existência desse risco. As entrelinhas de uma afirmação do próprio Max Weber permite a identificação de um alerta relacionado a esse risco: “Os exemplos históricos de burocracias bem desenvolvidas e quantitativamente grandes são: ... as grandes empresas capitalistas modernas, quanto maiores e mais complicadas se tornarem” [Web46].

6. EXISTE UMA ÚNICA FORMA DE ADMINISTRAR CORRETAMENTE?

Na época em que vivemos, as grandes transformações sociais e tecnológicas levam à indispensável busca por modelos administrativos eficazes. Sejam quais forem estes esquemas, com certeza não terão êxito se não permitirem, *de maneira controlada e racional*, o exercício da criatividade e da inovação.

Regras devem existir, é claro; e podem existir regras adequadas ou inadequadas. É importante, porém, que o administrador não seja totalmente parcial no tratamento com seus subordinados quando as regras são parciais; e não deve ser, de forma análoga, totalmente imparcial quando as regras são imparciais. Deve, sim, conhecer seus colaboradores, fazendo um “mix” de suas atitudes, tendendo para a parcialidade ou para a imparcialidade em função da situação abordada e de cada pessoa individualmente considerada.

O Administrador falha quando, em determinada função de liderança, considera, quase que totalmente, os interesses acima dele na escala hierárquica. Age de acordo com as regras, sejam elas parciais ou imparciais, procurando manter o *status quo* e não gerar desequilíbrio na estrutura. Mas ele se esquece que abaixo existem não só técnicos especializados, mas seres humanos que, por natureza, são dificilmente “motiváveis”, mas facilmente “desmotiváveis”. E é sabido que a desmotivação é um processo quase que exponencial - é uma bola de neve que tem como sinônimo e consequência a diminuição da produtividade e a estabilização da mão-de-obra na situação de desempenho mínimo - produz-se também para manter o *status quo* (produtos ou

serviços iguais sempre, sem inovações, idéias ou melhorias nos processos). E o resultado disso, num meio competitivo tal qual acontece em uma economia aberta, não é difícil de prever...

Ao Administrador resta a opção única de se armar de conhecimentos científicos capazes de guiá-lo e capacitá-lo na busca das melhores soluções através de todos os esquemas administrativos desenvolvidos no decorrer dos tempos, permitindo-o desenvolver o seu próprio, função das características particulares da organização por ele gerenciada. Os seres humanos, contudo, deverão ser considerados como tal e como elementos únicos capazes de gerar e gerir tais técnicas administrativas e, por consequência, as organizações de agora e do futuro.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[Bla86] BLANCHARD, Kenneth H.; HERSEY, Paul. Psicologia Para Administradores. A teoria e as técnicas da liderança situacional. São Paulo: E.P.U., 1986.

[Bob83] BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1983.

[Bow92] BOWDITCH, James L.; BUONO, Anthony F.. Elementos de Comportamento Organizacional. São Paulo: Pioneira, 1992.

[Chi79] CHIAVENATO, Idalberto. Teoria Geral da Administração. Vol. II. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979.

[Gus62] GUSMÃO, P. Dourado de. Teorias Sociológicas. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

[Web46] WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. Edição original de 1946, Oxford Press, Inglaterra, sob o título: Essays in Sociology.



SOBRE O AUTOR

Dayan Adionel Guimarães é Professor Assistente do INATEL - Instituto Nacional de Telecomunicações, onde coordena as atividades de ensino prático dos Departamentos de Telecomunicações e Eletrônica & Eletrotécnica. É Técnico em Eletrônica pela ETE “FMC” – Escola Técnica de Eletrônica “FMC”; Engenheiro Eletricista pelo INATEL – Instituto Nacional de Telecomunicações; possui especialização em Administração com ênfase em Gerência de Recursos Humanos pela FAI – Faculdade de Administração e Informática; é Mestre em Engenharia Elétrica pela UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas; se encontra em execução de programa de Doutorado em Engenharia Elétrica, na UNICAMP.

Endereço: Av. João de Camargo, 510, 37540-000, Santa Rita do Sapucaí, MG.

E-mail: dayan@inatel.br

Home page pessoal: <http://www.inatel.br/docentes/dayan/>

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos aos Professores Elias Kallás, Pró-Diretor de Desenvolvimento do INATEL e José Geraldo de Souza, Coordenador do Núcleo de Orientação Didático-Pedagógica, pelas ricas sugestões e críticas que significativamente me ajudaram na elaboração desse artigo.
