

# BUROCRATIZAÇÃO E CONTROLE ORGANIZACIONAL: O CONTEXTO DA GRANDE EMPRESA INDUSTRIAL. NOTAS PRELIMINARES\*

ANTÔNIO AUGUSTO P. PRATES\*\*

*1. Introdução; 2. Burocratização organizacional: a dupla face do controle; 3. Burocratização e controle na organização: o "bias" do paradigma organizacional; 4. Burocratização e controle na indústria — a dimensão política reconsiderada.*

## 1. Introdução

O tema da burocratização constitui certamente um dos principais problemas em torno dos quais emergiu um corpo significativo de teorias e pesquisas de médio alcance, às quais se convencionou chamar teoria organizacional.

Um exame, mesmo que breve, dessa literatura é suficiente para revelar, a despeito da pluralidade de orientações teóricas que caracteriza esta área, uma certa tendenciosidade metodológica na definição do problema da burocratização organizacional.

A característica principal desses estudos tem sido sua ênfase sobre o problema da configuração de dimensões estruturais explícitas ou implícitas da organização, reduzindo, assim, o estudo do fenômeno da burocratização a apenas uma de suas faces: o grau de consistência entre dimensões estruturais e racionalidade. A outra face do problema — a burocratização vista como uma estratégia de controle da força de trabalho no contexto da sociedade industrial — não tem merecido, por parte da abordagem organizacional, um nível de atenção sequer tangencial.

Embora a motivação básica desses estudos se situe na "tradição" de crítica ao modelo weberiano de organização burocrática, pouquíssimo ou quase nada se tem produzido no âmbito mais estrito da teoria organizacional relativamente às proposições de natureza substantiva da teoria da burocratização de Weber.<sup>1</sup> Parece-nos que essas proposições situam-se muito mais no nível de controle ao contexto da dominação do que no nível das relações entre dimensões estruturais

\* Trabalho apresentado à reunião do grupo de trabalho "Organizações e Sociedade", do IV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, realizado no Rio de Janeiro, de 29 a 31 de outubro de 1980. O autor agradece a Antônio Luiz Paixão e Bernardo Mata Machado pelas sugestões e críticas à presente versão do artigo. As idéias nele discutidas são, porém, de sua inteira responsabilidade.

\*\* Coordenador de pesquisa da Fundação João Pinheiro e professor assistente da Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG. (Endereço do autor: Rua Arthur Itabirano, 360/41 — São José — 30.000 — Belo Horizonte, MG.)

<sup>1</sup> Stammer observa que "... as idéias de Weber foram produtivas para a sociologia da organização não pela adoção de suas categorias mas pela discussão crítica delas". Stammer, C. *Max Weber and sociology today*. New York, Harper Torchbooks, 1972. p. 201.

típico-ideais, tomadas de forma paradigmática na abordagem organizacional como variáveis discretas relacionadas com a racionalidade.

Utilizaremos a expressão “*bias organizacional*” para denominar esta postura metodológica que tem caracterizado o paradigma organizacional convencional no tratamento do problema da burocratização.<sup>2</sup>

Neste trabalho pretendemos, a partir de uma discussão crítica do paradigma organizacional, sugerir, anida que em nível bastante especulativo, um redirecionamento do “*bias organizacional*” no sentido de incluir o problema do controle do fator trabalho na temática da burocratização organizacional.

Discutiremos inicialmente o problema da dupla face do controle, tomando como referência a teoria weberiana da organização burocrática. Faremos, a seguir, breve revisão da literatura organizacional relacionada com o problema do controle e burocratização da organização formal. Por fim, tentaremos, em primeiro lugar, caracterizar a dimensão política da burocratização no contexto da grande empresa industrial capitalista; segundo, sugerir, com base em teorias distintas sobre as relações organização-sociedade, algumas linhas teóricas iniciais para a análise do problema do controle organizacional considerado em sua dupla face.

## 2. Burocratização organizacional: a dupla face do controle

Uma das características distintivas do paradigma organizacional relativamente à teoria weberiana da burocracia é o nível de análise em que se coloca.<sup>3</sup> Como muito claramente coloca Mouzelis, “os escritores pós-weberianos mudaram seu foco de análise do nível societal para o organizacional. Tomando como ponto de partida o tipo ideal de burocracia de weber (o qual foi utilizado por Weber para amplas comparações interculturais e históricas), eles tentaram modificá-lo e construir um modelo mais empírico de burocracia, mais viável para uma análise da estrutura interna das organizações burocráticas”.<sup>4</sup>

Por um lado, essa postura possibilitou à teoria organizacional vantagens metodológicas significativas no tratamento de problemas sociológicos básicos — conflito, poder, coesão, socialização, etc. — pelo seu dimensionamento dentro dos limites estruturais da organização formal; por outro lado, porém, esta mesma postura impossibilitou — ou pelo menos dificultou — o tratamento de problemas sociológicos substantivos de natureza macrosocietal, tais como o papel da organização no sistema de controle da sociedade industrial, administração racional como base de dominação política, etc., intimamente vinculados à estrutura burocrática da organização.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> O termo *paradigma* é utilizado aqui com sentido metafórico ao conceito de T. Kuhn. Ele indica apenas uma certa padronização de linguagem e definição de categorias analíticas relativamente uniformes dentro da área organizacional. Veja Kuhn, T. *The Structure of scientific revolution*. 2. ed. Chicago, University of Chicago Press, 1970.

<sup>3</sup> Para uma interpretação da teoria weberiana da organização no sentido que propomos aqui, veja McNeil, K. *The Enigmatic legacy of Max Weber: what was lost and found for organization theory*. Documento apresentado à American Sociological Association, New York, 1976. mimeogr.

<sup>4</sup> Mouzelis, P.N. *Organization and bureaucracy*. Chicago, Aldine, 1967. p. 167.

<sup>5</sup> Selznick, como veremos adiante, constitui uma das poucas exceções neste sentido. Selznick, R. *TVA and the grass roots*. Los Angeles, University of California Press, 1949.

O problema da burocratização organizacional vista como uma estratégia de controle ilustra bem este argumento. Na perspectiva weberiana o fenômeno da burocratização inclui duas dimensões básicas: dominação e eficiência. Ambas baseiam-se na administração racional — burocratização — de normas e regras de comportamento monocraticamente estabelecidas. A proposição weberiana é muito clara neste sentido.<sup>6</sup> “A experiência tende universalmente a mostrar que o tipo burocrático puro da organização administrativa — isto é, a variedade monocrática de burocracia — é, de um ponto de vista puramente técnico, capaz de conseguir o mais alto grau de eficiência e é nesse sentido formalmente o meio mais racional conhecido de manter controle imperativo sobre seres humanos”.

O ponto crucial nesta proposição é a articulação, através da racionalidade formal, entre as dimensões de dominação e eficiência como base da lógica burocrática. Enquanto a primeira dimensão diz respeito a um problema de natureza macrosocietal, a segunda se relaciona com o problema de consecução de objetivos formalmente estabelecidos, isto é, organizacionalmente implementados. Como sugere Giddens,<sup>7</sup> Weber, distintamente de Marx, não separa “racionalidade” da técnica da “racionalidade da dominação”. Para Weber estas “duas” racionalidades “estão inevitavelmente interligadas dentro do processo geral de racionalização estimulada pela difusão da ordem do capitalismo moderno”.

Ao nível da estrutura organizacional, estas duas dimensões do controle apresentam-se sob a forma de conhecimento técnico como base de autoridade e disciplina, instrumentos de manutenção da conformidade. A organização passa, portanto, a constituir, no capitalismo moderno, o *locus*, por excelência, do controle do sistema de ordem societal. Sem ela, como sugere Weber,<sup>8</sup> “uma sociedade como a nossa — com uma separação de funcionários, empregados e trabalhadores, da apropriação dos meios de administração, dependentes da disciplina e treinamento técnico — não poderia funcionar”.

Historicamente a articulação entre estas duas dimensões de controle constitui uma fonte primária da base de poder. Esta articulação possibilitou, nas nações de tradição liberal, a expansão, a nível societal, do espaço político da burguesia industrial urbana. A transformação da base da autoridade política de “tradicional” — patrimonial ou feudal — para “racional-legal”, fundamento predominante da legitimidade do poder político centralizado do Estado moderno ocidental, processou-se passo a passo com a determinação de uma ordem econômica regulada pela burocratização interna da produção fabril. De fato, como mostra Bendix,<sup>9</sup> a racionalização do sistema de autoridade no interior da fábrica constituiu historicamente uma condição importante de hegemonia política da burguesia mercantil-industrial no âmbito da sociedade global. O instrumento básico de “administração” da força de trabalho transforma-se à medida que se expande o sistema capitalista de produção: do controle baseado na disciplina coercitiva do processo de trabalho, passa-se gradativamente ao controle baseado na “calculabilidade” das atividades que compõem este processo.

Para Weber este é o traço mais característico do “capitalismo moderno”. Calculabilidade define tanto a forma da empresa econômica racional moderna,

<sup>6</sup> Weber, M. *The Theory of social and economic organizations*. 1. ed. 1947. In: Parsons, T., ed. New York, The Free Press, 1964. p. 337.

<sup>7</sup> Giddens, A. *The Class structure of the advanced societies*. New York, Harper Torchbooks, 1975. p. 46.

<sup>8</sup> Weber, M. op. cit. p. 338.

<sup>9</sup> Bendix, R. *Work and authority in industry*. 1. ed. 1956. New York, Harper Torchbooks, 1963.

quanto as bases do controle político a nível societal. Como sugere Marcuse,<sup>10</sup> a interpretação weberiana da industrialização implica na suposição de que “a forma mais formalmente racional de *capital accounting* é aquela na qual o homem e seus objetivos entram somente como variáveis no cálculo do lucro provável”. Nesse sentido a idéia de eficiência como resultante do processo de racionalização do sistema de trabalho no interior da empresa capitalista torna-se inseparável da idéia de dominação do capital sobre o trabalho no âmbito societal.

Não é por acaso, portanto, que as condições enumeradas por Weber da “máxima racionalidade formal do *capital accounting*”, isto é, de burocratização da empresa capitalista moderna, são todas de caráter societal. Entre elas estão: concentração dos meios de produção e de administração nas mãos do proprietário; livre trânsito da força de trabalho no mercado; existência de um aparato político governamental de base racional-legal capaz de garantir o cumprimento dos contratos firmados no âmbito do mercado.<sup>11</sup>

Assumindo esta interpretação da teoria weberiana da burocratização organizacional, a proposição de que este fenômeno implica em uma dupla face de controle adquire pleno sentido. Procurar-se-á, na seção seguinte, ilustrar, através de uma análise quase-descritiva do enfoque contemporâneo da teoria organizacional, a não inclusão da face política do controle burocrático na pauta de problemas que têm estimulado a produção teórica nesta área.

### 3. Burocratização e controle na organização: o “bias” do paradigma organizacional

Com o objetivo de descrever sumariamente a literatura organizacional contemporânea, relacionada à discussão do problema de burocratização e controle na organização, serão caracterizadas três posturas teóricas que, a nosso ver, abrangem a maioria dos estudos realizados dentro do tema.

A primeira postura, seguindo a terminologia de R. Hall,<sup>12</sup> será denominada de abordagem multidimensional. A segunda será a abordagem tecnológica e a terceira será a institucional.

Na primeira abordagem estão incluídos os estudos realizados na tradição da crítica à consistência interna do tipo ideal weberiano da organização burocrática. Assim, S. Udy<sup>13</sup> conclui, após correlacionar sete dimensões estruturais tomando como universo 150 organizações de diferentes sociedades não-industriais, que as dimensões burocráticas se relacionam negativamente com dimensões de racionalidade: “burocracia e racionalidade tendem a ser mutuamente inconsistentes na mesma organização formal”. Blau e associados<sup>14</sup> concluíram, pelos seus

<sup>10</sup> Marcuse, H. *Industrialization and capitalism*. In: Stammer, O., ed. *Max Weber and sociology today*. New York, Harper Torchbooks, 1972.

<sup>11</sup> Weber, M. op. cit. p. 275.

<sup>12</sup> Hall, H.R. & Tittle, R.C. A note on bureaucracy and its correlates. *American Journal of Sociology*, 72(3):267-72, Nov. 1966.

<sup>13</sup> Udy, S. Bureaucracy and rationality in Weber's organization theory. *American Sociological Review*, American Sociological Association, 24(6):591-5, Dec. 1959.

<sup>14</sup> Blau, M.P. et alii. The Structure of small bureaucracies. *American Sociological Review*, American Sociological Association, 31(2):179-91, Apr. 1966; Blau, M.P. The hierarchy of authority in organizations. *American Journal of Sociology*, 73(4):453-67, Jan. 1968; e A formal theory of differentiation in organizations. *American Sociological Review*, 35(2):201-18, Apr. 1970.

estudos, que hierarquização e profissionalismo são mutuamente consistentes e negativamente correlacionados com centralização de autoridade. No mesmo sentido os estudos de Aston,<sup>15</sup> utilizando uma amostra de 52 organizações de diferentes tipos, sugerem que dimensões fatoriais, em número de quatro — estruturação de atividades, concentração de autoridade, linha de controle do fluxo de trabalho e tamanho do *staff* administrativo, em torno das quais se agregam todas as dimensões estruturais da organização — são mutuamente independentes. Assim, concluem Pugh e outros que o tipo ideal weberiano não tem mais utilidade, pois dimensões de burocratização variam independentemente e as organizações podem ser burocratizadas de diferentes maneiras.<sup>16</sup> M. Meyer,<sup>17</sup> utilizando dados semelhantes aos de Blau e associados, sugere que diferenciação funcional e hierarquização constituem modelos relativamente inconsistentes de controle organizacional. O primeiro padrão refletiria um sistema de autoridade centralizado de bases pessoais, e o segundo, um sistema descentralizado de autoridade com base racional-legal. Neste segundo padrão, mais próximo ao modelo weberiano, “a racionalização da autoridade é dirigida para a perfeição técnica nas operações de uma burocracia”.<sup>18</sup>

O ponto central, com respeito ao objetivo deste trabalho, não é discutir a consistência interna desses estudos em termos metodológicos, mas, como foi dito anteriormente, ilustrar a proposição sobre o *bias* da postura organizacional. A tônica desses estudos recai visivelmente sobre o problema do perfil estrutural da organização e sua relação com o grau de centralização-descentralização de sua estrutura de autoridade. Em primeiro lugar, o problema da centralização ou concentração de autoridade é visto em termos dos mecanismos — pessoais ou impessoais, diferenciados — que resultam em maior ou menor discreção “executiva” distribuída entre os vários níveis hierárquicos ou unidades funcionais da organização. Em outras palavras, o problema da burocratização é tomado apenas em seus aspectos formais sem qualquer referência sistemática às consequências substantivas relacionadas à estrutura de dominação societal, na qual, como nos lembra Weber, a organização é apenas um instrumento, ainda que recalcitrante, nas mãos daqueles que o controlam. Em segundo lugar, no arcabouço teórico desses estudos, a racionalidade é considerada apenas em seus aspectos técnico-profissionais, como muito bem expressou Meyer na citação anterior. Não se leva em conta os aspectos da racionalidade do controle administrativo. A proposição weberiana nesse sentido é muito clara: “a fonte primária de superioridade da administração burocrática recai no papel do conhecimento técnico... Administração burocrática significa fundamentalmente o exercício de controle na base do conhecimento. Esta é a característica que a torna especificamente racional (. . .).

<sup>15</sup> Pugh, S.D. et alii. Dimensions of organization structure. *Administrative Science Quarterly*, New York, Cornell University, 13(1):65-105, June 1968; e The Context of organizations structure. *Administrative Science Quarterly*, New York, Cornell University, 14(1):91-113, Mar. 1969.

<sup>16</sup> Para uma revisão metodológica crítica destes estudos, veja Child, J. Organization structure and strategies of control: a replication of the Aston Study. *Administrative Science Quarterly*, New York, Cornell University, 17:37, 1972; e Mansfield, R. Bureaucracy and centralization: an examination of organizational structure. *Administrative Science Quarterly*. New York, Cornell University, v. 18, 1973.

<sup>17</sup> Meyer, M. Two Authority structures of bureaucratic organizations. *Administrative Science Quarterly*, 13(2):211-28, Sept. 1968.

<sup>18</sup> Id. *ibid.* p. 227.

A burocracia é superior em conhecimento, incluindo ambos conhecimento técnico e conhecimento do fato concreto".<sup>19</sup>

A segunda postura denomina-se abordagem tecnológica. Nesta abordagem estão incluídos os estudos que enfatizam a dimensão de incerteza, definida em termos de ausência de informações ou complexidade tecnológica, como fator preditivo principal da estrutura organizacional. Por "ausência de informações" entender-se-á tanto o conhecimento incompleto dos processos de transformação de matéria-prima em produtos, quanto das dimensões ambientais relevantes para a consecução dos objetivos organizacionais. Portanto, como se pode ver, será considerada dentro desta abordagem uma ampla variedade de orientações teóricas, compreendendo desde os estudos inspirados na teoria tecnológica em sentido mais estrito, na linha de J. Thompson, J. Woodward, C. Perrow,<sup>20</sup> até aqueles que se orientam pelas proposições da teoria de contingência, como Lawrence/Lorsh, Burns/Stalker, W. Bennis.<sup>21</sup>

Na óptica desses estudos, burocratização e controle são vistos como variáveis dependentes do grau de incerteza tecnológica ou ambiental. Embora com bases teóricas distintas esta abordagem assemelha-se à abordagem multidimensional no que diz respeito ao tratamento unilateral do problema da burocratização. Também nesta última o problema do controle é discutido apenas na lógica da racionalidade técnica. O grau de incerteza tecnológica e ambiental determina objetivamente um grau ótimo de burocratização que deverá ser "descoberto" pelo administrador para que a organização mantenha um nível satisfatório de desempenho. Como afirma Perrow, discutindo os vários modelos de estrutura organizacional: "falar de descentralização, burocracia representativa (...) organizações orgânicas-inovadoras (...) é falar de um tipo de estrutura que somente pode ser realizado com um certo tipo de tecnologia, a não ser que se queira pagar um alto custo em termos de *output*". Também J. Woodward<sup>22</sup> assume esta postura. Analisando dados de uma amostra de 110 firmas industriais na região de Essex, com o objetivo de avaliar o impacto da tecnologia sobre o sistema administrativo, conclui que burocratização relaciona-se positivamente com eficiência para grandes firmas situadas no ponto médio de complexidade tecnológica:<sup>23</sup> produção em massa.

Na teoria da contingência a preocupação central é relacionar dimensões ambientais com o formato estrutural da organização — diferenciação, integração e controle — com o intuito claro de avaliar a "melhor" conjugação entre dimensões ambientais e desenho organizacional. O tom normativo desta abordagem é bastante explícito: "parece haver dois sistemas divergentes de prática administrativa... Um sistema, para o qual nós damos o nome de 'mecânico', parece ser

<sup>19</sup> Apud Perrow, C. *Complex organizations: a critical essay*. Glenview, Scott, Foresman, 1972. p. 55.

<sup>20</sup> Lawrence, H.R. & Lorsh, J.W. *Organization and environment*. Massachusetts, Harvard University Press, 1967; Burns, T. & Stalker, G.M. *The Management of innovation*. 1. ed. 1961. London, Tavistock, 1971; e Bennis, G.W. *Changing organization*. New York, McGraw-Hill, 1966.

<sup>21</sup> Perrow, C. A Framework for comparative organizational analysis. *American Sociological Review*, American Sociological Association, 32(2):204, 1967.

<sup>22</sup> Woodward, J. *Industrial organization: behavior and control*. Oxford, Oxford University Press, 1970.

<sup>23</sup> J. Woodward combina tamanho e tecnologia na sua escala de complexidade tecnológica: organizações variam de pequenas a grandes e de processo de produção por unidade, produção em massa e produção por processo contínuo.

apropriado para uma empresa que opera sob condições relativamente estáveis. O outro, 'orgânico', parece ser requerido para condições de mudança.<sup>24</sup> Lawrence/Lorsh<sup>25</sup> tentam mostrar que eficiência relaciona-se com o grau de adequabilidade entre estrutura e ambiente. Ambientes dinâmicos determinam estruturas diferenciadas e mecanismos flexíveis de controle; ambientes estáveis determinam integração estrutural e burocratização do sistema de controle".

Como vimos, o fato da abordagem tecnológica privilegiar teoricamente a dimensão ambiental para explicar o problema do controle organizacional em nada contribuiu para a compreensão das dimensões sociais implicadas neste problema. Burocratização e controle continuam a ser tratados como processos que se relacionam unicamente com aspectos da racionalidade técnica ou eficiência organizacional.<sup>26</sup> De forma ainda mais nítida do que na abordagem multidimensional, essa postura assume o tom normativo do paradigma organizacional.

Finalmente, para completar esta breve referência ilustrativa do enfoque organizacional sobre o problema da burocratização e controle na organização, discutiremos rapidamente a abordagem institucional. Nesta tradição incluem-se os estudos de R. Michels, Selznick, Sills, Zald/Ash e Messinger,<sup>27</sup> entre outros. Mais do que qualquer outra abordagem, a análise institucional procurou introduzir a dimensão societal no estudo da organização. No seu formato teórico, quase doutrinário, esta abordagem encontra na formulação de Selznick<sup>28</sup> sua expressão mais sistemática. Distintamente das outras abordagens consideradas, este modelo organizacional caracteriza-se pelo enfoque totalizante da organização, vista como uma entidade orgânica funcionalmente integrada na sociedade, mas com uma identidade própria, construída ao longo de sua história. O problema do controle organizacional é tratado neste enfoque a um nível qualitativamente distinto daquele no qual este problema é normalmente abordado nos modelos convencionais de organização. Aqui, controle é visto como um problema político da instituição e não apenas como um instrumento manipulável para consecução de objetivos ou obtenção de eficiência. Esta é tomada como um produto da capacidade institucional de adequação aos valores básicos da sociedade e não a dimensões discretas do ambiente. Burocratização é um problema da proto-história da organização, isto é, do momento de sua criação. Uma vez em funcionamento, a organização cresce, desenvolve-se e transforma-se em uma instituição social. Portanto, o modelo metodológico próprio desta abordagem é o estudo de caso.

Com respeito ao objetivo deste trabalho, a questão da parcialidade no tratamento do problema do controle organizacional é, neste enfoque, de outra natureza. A organização como instituição constitui uma *polity* cuja estabilidade depende da eficácia de sua liderança institucional em assegurar o consenso de seus membros aos valores básicos que lhe dão suporte. A questão do controle orga-

<sup>24</sup> Burns, T. & Stalker, G.M. op. cit. p. 5.

<sup>25</sup> Lawrence, H.R. & Lorsch, J.W. op. cit.

<sup>26</sup> Como nota J. Pfeffer, embora teorias sociológicas da estrutura organizacional, tais como aquelas propostas por Blau e Thompson, nem sempre mencionem explicitamente. Veja Pfeffer, J. *The Politics of organizational structures*. School of Business Administration, University of California, 1976. mimeogr.; Blau, P. A formal theory of... op. cit.; e Thompson, D. *Dinâmica organizacional*. 1. ed. 1967. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1976.

<sup>27</sup> Michels, R. *Political parties*. 1. ed. 1968. New York, The Free Press, 1975; Selznick, P. op. cit.; Sills, D. *The Volunteers*. Glence, The Free Press, 1957; Zald, M.B. & Ash, R. Social movement organizations: growth, decay and change. *Social Forces*, 44(3):327-41; e Messinger, L.S. Organizational transformation: a case study of declining social movement. *American Sociological Review*, American Sociological Association, 20:3-10, 1955.

<sup>28</sup> Selznick, P. *Leadership in administration*. New York, Harper & Row, 1957.

nizacional é, nesta abordagem, vista como um problema de capacidade institucional para manter as regras “constitucionais” que regulam a arena política da organização, assegurando a participação “democrática”, nesta arena, dos vários grupos de interesse dentro e fora dela. Estas regras constitucionais do jogo político *devem*, entretanto, refletir e, ao mesmo tempo, reforçar os valores básicos da sociedade maior. Controle organizacional, portanto, constitui, nesta perspectiva, um mecanismo de manutenção do *status quo* da estrutura social. Em nenhum momento o modelo questiona o suposto caráter universal dos valores básicos da sociedade. Estes são vistos como fundamentos de uma ordem social legítima que, em momento algum, é também questionada. Portanto, a unilateralidade do enfoque institucional do problema do controle organizacional não se verifica, como nas outras abordagens, pela sua pré-categorização como um problema restrito ao âmbito da racionalização e eficiência, mas pela opção unilateral por um modelo de ordem social considerado normativamente desejável. A questão aqui é, utilizando a terminologia de C. Perrow,<sup>29</sup> a da “ambigüidade moral de funcionalismo”, ou seja, a adaptação organizacional aos valores básicos da sociedade é funcional para quem?<sup>30</sup>

Por outro lado, embora o problema do controle seja tratado pela análise institucional em suas duas dimensões — técnica e política<sup>31</sup> — não é reconhecido em sua dupla face. A separação em duas lógicas distintas — a da organização instrumental e a da organização institucional — determinando cada uma, isoladamente, a dinâmica destas duas dimensões, significa exatamente negar a dupla face de controle que, como já foi sugerido, decorre da articulação (no contexto da empresa industrial) das dimensões, dentro de uma única lógica: o controle político através da racionalidade técnica. A dimensão política do controle, na visão de Selznick, constitui apenas um mecanismo regulatório de uma arena política organizacional cujo funcionamento baseia-se na suposição de igualdade de posições entre seus atores, isto é, os grupos de interesse dentro e fora da organização. Por ingenuidade analítica (ou não), não se considera em nenhum momento a possibilidade da existência de uma estrutura de dominação e, portanto, de um sistema de desigualdade fundado na própria estrutura da organização industrial.

Embora a análise institucional trate de modo mais sofisticado o problema do controle organizacional, é nela que o *bias* paradigmático da teoria organizacional atinge sua maior nitidez. Nela a organização adquire seu mais alto *status* como entidade própria e de vida orgânica. Como instituição, a organização torna-se pública por natureza e, como *polity*, transforma suas elites em estadistas. O *locus* da ação política do cidadão é a própria empresa para a qual vende sua força de trabalho, e seu representante político é seu próprio patrão. Nesta imagem retórica da organização, como sugere Wolin,<sup>32</sup> a sociedade política cede lugar à corporação que, com suas elites responsivas e responsáveis, administram o novo modelo de ordem industrial.

<sup>29</sup> Perrow, C. *Complex organizations...* op. cit.

<sup>30</sup> Por exemplo, numa sociedade racista critérios universalistas de recrutamento de mão-de-obra de uma indústria podem ser disfuncionais ao processo de institucionalização organizacional.

<sup>31</sup> Estas dimensões correspondem à distinção feita por Selznick entre organização e instituição.

<sup>32</sup> Wolin, S. *Politics and vision*. Boston, Little, Brown, 1960.



#### 4. Burocratização e controle na indústria — a dimensão política reconsiderada

Nas seções anteriores tentou-se argumentar que: a) o legado weberiano à teoria da burocratização e controle organizacional não foi incorporado pela teoria das organizações. De acordo com as proposições básicas da teoria weberiana, o fenômeno da burocratização implica, como estratégia de controle, em uma dupla face — eficiência técnica e eficiência do controle (dominação) — regida por uma mesma lógica: a racionalização da estrutura social; b) a teoria organizacional contemporânea, em suas ramificações mais centrais, tem sistematicamente omitido, nas pré-definições deste problema, a face do controle como dominação, em favor de uma superênfase sobre a face do controle como critério de eficiência e desempenho organizacional. Essa postura, denominada de “*bias organizacional*”, determinou, em grande parte, o tom normativo que caracteriza os estudos realizados dentro desta temática.<sup>33</sup>

Nesta seção procurar-se-á explicitar em que consiste o estudo da burocratização vista segundo a óptica do controle político e sugerir, de forma muito preliminar, algumas linhas gerais de análise organizacional que poderiam contribuir para uma melhor compreensão e interpretação deste fenômeno no âmbito da organização industrial.

Burocratização, vista como estratégia de controle político, diz respeito diretamente ao problema da manutenção da ordem na sociedade capitalista industrial. Disciplina da força de trabalho constituiu, desde a emergência do modelo de produção fabril até nossos dias, um requisito crítico de estruturação da ordem social e política na sociedade industrial. A administração do processo de trabalho, no curso do processo de industrialização, foi ganhando um papel fundamental na estrutura de produção. Historicamente, este processo está intimamente relacionado à luta política dos diversos grupos ou classes sociais a nível da estrutura de poder da sociedade global. Bendix<sup>34</sup> refere-se à questão da seguinte forma: “os problemas da organização industrial e administração do trabalho aparecerão como parte do esforço total para ganhar aceitação para o desenvolvimento da indústria e conseqüentemente facilitá-lo... As idéias que são usadas para justificar o exercício de autoridade na indústria são empregados primariamente para justificar os empresários frente ao público em geral. Este público consiste tipicamente de dois principais grupos sociais, uma aristocracia politicamente dominante e uma emergente força de trabalho industrial”. O processo de burocratização na indústria, visto como estratégia de dominação, é tomado no sentido posto acima: por um lado, a tentativa de reestruturar a base de autoridade no interior da fábrica de forma a possibilitar um controle disciplinar sobre uma força de trabalho que, pela primeira vez, se viu obrigada a desempenhar tarefas específicas e estanques de forma coordenada coletivamente; por outro, a tentativa de ocupar um espaço mais central na sociedade política de forma a garantir a legitimidade deste sistema de autoridade na sociedade global.

<sup>33</sup> J. Pfeffer faz uma revisão crítica do caráter normativo dessas teorias e propõe um modelo alternativo para o tratamento do problema do poder nas organizações. Entretanto, as proposições deste autor não modificam, a meu ver, a postura metodológica daquelas teorias. Sua análise restringe-se fundamentalmente à arena política interna da organização. Pfeffer, J. op. cit.

<sup>34</sup> Bendix, R. op. cit. p. 6.

Bendix,<sup>35</sup> em seu estudo comparativo das relações de autoridade e ideologias de controle no curso do processo de industrialização no contexto liberal (Inglaterra e EUA) e no contexto autoritário-patriarcal (URSS), analisa de perto o problema da burocratização da empresa econômica e a ascensão ideológica dos setores empresariais no cenário político da sociedade.<sup>36</sup> De acordo com este estudo, uma das características distintivas mais centrais, diferenciando o conteúdo ideológico da fase inicial de industrialização em fins do século XVIII e princípios do século XIX, da fase da grande indústria moderna, é a existência — neste último período — de uma elaborada e sofisticada ideologia administrativa. No início do processo industrial, a ideologia empresarial orientava-se para proposições de uma ordem global da sociedade de acordo com seus ideais *laissez-fairians*. Seus apelos morais eram dirigidos à sociedade em geral e não especificamente à classe trabalhadora.

Nesse período, o sistema de controle da força de trabalho, dando-se diretamente através da supervisão de linha ou indiretamente através de “empreiteiros”, baseava-se no sistema tradicional de autoridade, personalizado em laços de lealdade para com o proprietário da empresa.<sup>37</sup>

No segundo período do processo industrial, dominado pela grande empresa e uma configuração clara da oposição de interesses — proletariado-burguesia — o conteúdo ideológico do discurso empresarial é fundamentalmente de natureza administrativa. Nesse momento a burocratização, vista como uma estratégia de controle político, adquire claros contornos na estrutura organizacional da empresa: “na indústria moderna a gerência administrativa tem de preocupar-se, tanto ideologicamente quanto praticamente, com a organização industrial e administração do trabalho como problemas principais sobre e além dos aspectos técnico, financeiro e mercadológico da empresa”.<sup>38</sup> De fato, como se tentará mostrar no decorrer desta discussão, a indústria moderna — seus proprietários ou mandatários executivos — procura transformar suas estratégias de controle ideológico em “teorias científicas” de administração, atribuindo a elas *status* de modelos tecnológicos de racionalização do processo de produção, alocação de pessoal e elaboração de orçamentos.

Nas sociedades capitalistas ocidentais, a trajetória de expansão de cidadania dos setores urbanos da classe baixa foi, a nível geral, paralela ao processo de burocratização interna da empresa industrial. À medida que a ideologia empresarial, no contexto liberal da Inglaterra em meados do século XIX, ganhava impulso no cenário político da sociedade, rompiam-se gradativamente os laços de lealdade do sistema tradicional de autoridade. Concomitantemente, a classe trabalhadora aumentava sua capacidade organizacional para articulação coletiva de seus interesses. Contudo, este processo gradativo de formação de consciência de classe, já muito adiantado nos anos de 1860, orientava-se muito mais para a superação da ordem aristocrática da organização social e política da sociedade do que para

<sup>35</sup> Id. *ibid.*

<sup>36</sup> As discussões que se seguem estão extensivamente baseadas nas interpretações deste autor quanto às relações entre autoridade e trabalho no contexto das sociedades de tradição liberal.

<sup>37</sup> Como afirma Bendix, em fins do século XVIII “as relações entre empregadores e trabalhadores eram caracterizadas por um paternalismo quase-familístico”. Na fábrica Boulton and Watt, entre 1775 e 1806, na Inglaterra, Bendix nota que “Boulton mantinha um relacionamento pessoal com seus trabalhadores, sabia seus nomes e de suas famílias, e baseando-se neste relacionamento assegurava a disciplina e desempenho no trabalho, necessários em sua empresa”. Bendix, R. *op. cit.* p. 57.

<sup>38</sup> Id. *ibid.* p. 9.

o confronto entre estes dois setores. A tônica ideológica do empresariado, como salienta Bendix, está no igualitarismo formal dos indivíduos, independentemente de classe ou herança familiar. Abria-se ideologicamente um espaço para a incorporação formal da classe trabalhadora à sociedade política, já há muito incorporada à estrutura de mercado. Essas modificações no sistema de ordem política da sociedade, no curso do processo industrial, tinham como base, a nível interno da organização da empresa, a consolidação do sistema racional-legal de autoridade. No âmbito da empresa industrial este processo de burocratização manifestava-se pela apropriação do controle do processo de trabalho, por parte da administração, utilizando-se, para tal, de centerligação, especialização e supervisão direta. Há claros indícios, nesse período inicial de burocratização da empresa industrial, de que os processos de especialização e hierarquização resultaram primariamente da necessidade de controle político da força de trabalho e não de requisitos tecnológicos do processo de produção.<sup>39</sup> O taylorismo constitui o ápice desta face. A conclusão de Taylor<sup>40</sup> sobre a "eficiência" do método da administração científica resume muito claramente esta preocupação: "durante 30 anos nós estivemos engajados no trabalho de introduzir a administração científica e até então não houve sequer uma única greve".

O processo inicial de burocratização na indústria expressou-se pela tendência, presente até os dias de hoje, como sugeriu H. Braverman,<sup>41</sup> de uma associação inversa entre especialização da estrutura ocupacional e qualificação da força de trabalho.

O segundo momento da burocratização no interior da empresa industrial implica, em oposição à crença convencional, na estruturação de canais visíveis de mobilidade ocupacional, baseados em critérios "racionais" de eficiência do controle político, justificados pela retórica científica da linguagem administrativa. C. Offe<sup>42</sup> faz um extensivo *survey* da literatura sobre critérios de promoção ocupacional no interior da empresa e grau de funcionalidade técnica desses critérios e conclui que esses estudos "mostram, com clareza, quão fortemente as normas e interesses das organizações de trabalho relacionam-se a áreas de vida e comportamento que nada têm a ver com as necessidades funcionais do trabalho..."<sup>43</sup> No mesmo sentido, M. Dalton,<sup>44</sup> no clássico estudo *Man who manage*, encontra evidências claras, com dados de uma das firmas que compõem o estudo (MILO), de que a mobilidade ocupacional na estrutura administrativa relacionava-se com dimensões sociais não vinculadas aos requisitos técnicos de funções ocupacionais. Ele encontrou uma completa independência entre treinamento educacional e requisitos funcionais dos cargos ocupados.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Marglin, S. Origens e funções do parcelamento de tarefas. Para que servem os patrões? In: Gorz, André, ed. *Divisão social do trabalho e modo de produção capitalista*. Porto, Publicações Escorpião, 1976; Stone, K. The Origins of job structure in the steel industry. In: Edwards, C.R. et alii, ed. *Labor market segmentation*, Massachusetts, D.C. Heath, 1975; e Edwards, C.R. *Contested terrain: the transformation of the work place in the twentieth century*. New York, Basic Books, 1979.

<sup>40</sup> Taylor, F.W. The Principles of scientific management. In: *Scientific management*. New York, Harper & Row, 1957.

<sup>41</sup> Braverman, H. *Labor and monopoly capital: the degradation of work in twentieth century*. New York, Monthly Review Press, 1974.

<sup>42</sup> Offe, C. *Industry and inequality*. London, Edward Arnold, 1976.

<sup>43</sup> Id. *ibid.* p. 68.

<sup>44</sup> Dalton, M. *Man who manage*. New York, John Wiley, 1959.

<sup>45</sup> Seus dados são muito claros com relação a isto: "Tomando os 226 administradores juntos, os deveres formais de pelo menos 62% não se relacionam à sua educação especializada.

Estudos do mercado de trabalho no ambiente industrial moderno, buscando suporte empírico para as hipóteses da teoria de segmentação do mercado de trabalho,<sup>46</sup> confirmam fortemente a proposição da relativa independência entre estruturação de cargos e funções dentro da empresa industrial e requisitos tecnológicos. Esses estudos sugerem que grandes firmas ou indústrias tenderão, como estratégia de controle de sua força de trabalho, a estruturar carreiras ocupacionais de forma idiossincrática. A determinação específica do processo de trabalho a uma única firma ou indústria oligopolizada submeterá o empregado a um treinamento muito particularizado aumentando, assim, seu grau de dependência da empresa, pela redução de alternativas externas.<sup>47</sup> Burocratização organizacional, a nível da grande empresa, constitui dentro desta referência teórica um sistema de controle fundamentalmente político. Operando através de regras explícitas, formalizadas ou não, determina carreiras ocupacionais cujos critérios de ascensão reforcem dimensões de conformidade, honestidade e lealdade mais do que aquelas relacionadas ao conhecimento e competência técnica. Consistente com as hipóteses de C. Offe,<sup>48</sup> esta teoria sugere que normas, valores e traços comportamentais desempenham um papel mais crítico na determinação de critérios operacionais de desempenho do que a nível de conhecimento técnico ou habilidade profissional. Através do mecanismo de criação de carreiras ocupacionais as firmas ou indústrias modernas, no contexto do capitalismo oligopólico, geram “mercados internos” altamente estáveis reduzindo, assim, as incertezas do mercado de trabalho.<sup>49</sup>

Considerado por faixa, as percentagens cujos deveres não eram consistentes com seu treinamento eram: supervisão de primeira linha, 61%; supervisão geral, 81%; superintendentes, 61%; *staff*, 50%.” Dalton, M. op. cit. p. 162.

<sup>46</sup> A nível muito geral, a proposição básica desta teoria é que no contexto avançado da economia capitalista há uma tendência de dicotomização de mercado de trabalho em “mercado secundário e mercado primário”, cujas características principais seriam dadas por regras — normas e valores — comportamentais distintas que regulam o comportamento de empregadores e trabalhadores nestes mercados. O recrutamento para os empregos das indústrias mais dinâmicas e modernizadas do sistema seria feito nos mercados primários, onde se encontraria uma força de trabalho mais adequada em termos de predisposições comportamentais para integrar os “mercados internos” dessas empresas. O mercado secundário supriria trabalho para aquelas faixas mais periféricas da indústria: pequenas firmas, tecnologias “tradicionais”, etc., onde os empregos seriam altamente instáveis e baixamente remunerados. Para uma síntese breve, mas bem elaborada, das proposições mais centrais desta teoria, assim como de suas principais evidências empíricas, veja Gordon, D.M. *Theories of poverty and underemployment*. Lexington, Mass., D.C. Heath, 1972.

<sup>47</sup> Piore, M. On-the-job training in the dual labor market. In: Weber, A. et alii. *Public-Private manpower policy*. Wisconsin, Industrial Relations Research Association, 1969; Piore, M. Notes for a theory of labor market stratification. In: Edwards, C.R. et alii, ed. *Labor market segmentation*. op. cit.; e Piore, J.M. The Dual labor market: theory and implications. In: Gordon, D.M., ed. *Problems in political economy: an urban perspective*. Lexington, Mass., D.C. Heath, 1971; e Edwards, C.R. The Social relations of production in the firm and labor markets structure. In: Edwards, C.R. et alii, ed. *Labor market...* op. cit.; e Gordon, D.M. *Theories of poverty...* op. cit.

<sup>48</sup> Offe, C. op. cit.

<sup>49</sup> C.R. Edwards caracteriza “mercados internos” da seguinte forma: “Mercados de trabalho internos existem em grandes firmas. A medida que as firmas capitalistas monopólicas crescem em tamanho e tornam-se mais poderosas, elas têm consistentemente trazido seus ambientes cada vez mais sob seu controle — isto é, elas têm internalizado forças que potencialmente ameaçavam sua existência”... “mercados de trabalho internos” podem ser distinguidos dos processos de trabalho mais gerais ou outras operações cotidianas dentro da empresa... Por exemplo sistemas articulados de cargos, procedimentos de promoção re-

Nesse contexto, o fordismo constitui a imagem mais representativa dessa fase de burocratização.<sup>50</sup> A grande empresa moderna — altamente descentralizada no nível executivo, utilizando instrumentos sofisticados de controle — pretende expandir para além de suas fronteiras sua influência agora de natureza mais social do que técnica. De forma semelhante às tradicionais *company-towns* do início do século, a grande empresa industrial de hoje, manipulando maior volume de recursos e mais aparelhada pela tecnologia do controle, expande seus limites de influência na sociedade, introduzindo pressões nas esferas institucionais, como no caso do sistema educacional e da política social, no sentido da conformação destes às suas demandas organizacionais.<sup>51</sup> Como sugere Perrow<sup>52</sup> na sua crítica à abordagem da relação organização-ambiente pelo modelo institucional, “é precisamente porque organizações ou instituições dominantes de nossa sociedade não têm experimentado transformação de objetivos (*goal-displacement*) e têm sido capazes de institucionalizar-se em seus próprios termos, criar os ambientes que elas desejam, moldar aqueles existentes, e definir com quais de suas partes elas negociarão, que...”

Como foi sugerido no início desta seção, a partir deste ponto será feita uma breve discussão de algumas linhas gerais no âmbito da análise organizacional, tomando como referência o problema do controle organizacional da forma como foi exposto. A nosso ver, estas linhas poderiam servir como ponto de partida para reintroduzir, desde Weber, a face política do controle como temática relevante para a análise organizacional.

Estas linhas gerais referem-se a três proposições básicas: a primeira diz respeito à definição das organizações como sistemas de controle capazes de definir, para os indivíduos que as compõem e as cercam, vocabulários e categorias de linguagem de acordo com a “definição de situações” que orientam na prática institucional. A segunda refere-se às transformações de procedimentos e regras organizacionais, estabelecidas como instrumentos de controle político sobre sua força de trabalho, em ritos de racionalidade como se fossem imperativos tecnológicos do processo de produção. A terceira diz respeito à capacidade diferencial

gularizados requerendo avaliação periódica de supervisores, práticas que restringem acesso a cargos a aprendizes ou assistentes, e programas de desenvolvimento gerencial, tudo isto constitui mecanismos do mercado interno... A análise de mercados internos tenta quebrar a *black box* da firma neoclássica, focalizando as relações sociais no local de trabalho em parte como um sistema de *labor exchange* dentro da firma que regula promoção, preenchimento de cargos, etc...” Veja Edwards, C.R. *The Social relations of production...* op. cit. p. 5. No caso brasileiro, algumas evidências da existência de mercados internos são mostradas pelos estudos de Morley, A.S. et alii. Evidências do mercado interno de trabalho. *Estudos Econômicos*, São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas/Universidade de São Paulo, 7(3):61-102, set./dez. 1977; Macedo, M.B.R. Uma interpretação alternativa de correlação entre empregos e salários nos estudos de mão-de-obra. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 6(1):241-66, abr. 1976.

<sup>50</sup> Fordismo é tomado aqui apenas como significando a tentativa, por parte das grandes empresas industriais, de influenciar áreas institucionais mais amplas da sociedade, tais como estilos de vida, práticas de socialização, etc.

<sup>51</sup> Refiro-me, por exemplo, à alta sensibilidade das instituições educacionais às “demandas de mercado” gerando internamente, nessas instituições, “necessidades” de reorientação de currículos, criação de novas disciplinas, etc. Com relação à política social, são claras as tentativas, por parte das empresas, para manipular internamente benefícios, assegurados legalmente a seus empregados, de forma a criar a imagem de que elas são mais capazes, do ponto de vista da eficiência, de administrar a sua distribuição. Muitas vezes esses benefícios são vistos pelos empregados como ganhos indiretos oferecidos pela empresa.

<sup>52</sup> Perrow, C. *Complex organizations...* op. cit.

de organizações, dependente do volume de recursos que manipulam, em estabelecer, além dos seus limites internos, definições “legítimas” de realidade institucional da sociedade.

A primeira proposição baseia-se no conceito de “absorção de incerteza” de March/Simon.<sup>53</sup> De acordo com este conceito, organizações e unidades organizacionais reificam suas inferências sobre a realidade e as comunicam como se fossem atributos reais do ambiente. Este processo ocorre como um mecanismo de controle, transformando informações brutas em inferências compreensíveis e passíveis de serem comunicadas através do vocabulário organizacional. Este tipo de controle é fundamentalmente ideológico e extremamente estratégico como recurso de poder, pois através dele são estabelecidas as premissas decisórias que definem os parâmetros dentro dos quais varia o grau de discreção individual na escolha de cursos de ação alternativos para a realização de tarefas. Como sugere Perrow,<sup>54</sup> é precisamente pela possibilidade de centralização das premissas decisórias que as organizações burocráticas podem assumir a aparência de estruturas descentralizadas em termos de autoridade.

A segunda proposição inspira-se na teoria do papel central que mitos e cerimoniais desempenham para a sobrevivência das organizações.<sup>55</sup> De acordo com esta teoria, a organização incorpora regras comportamentais institucionalizadas que funcionam como mitos que lhe proporcionam, em termos de sobrevivência, legitimação e ganhos em estabilidade. A adoção, pela organização, de poderosos mitos gerados no seu ambiente conflita com critérios de eficiência. Assim, “tecnologias são institucionalizadas e tornam-se mitos incorporados pelas organizações. Procedimentos técnicos de produção, de contabilidade, de seleção de pessoal ou de processamento de dados transformam-se em meios pressupostamente verdadeiros para realização dos objetivos organizacionais. Além de sua possível eficiência, tais técnicas institucionalizadas estabelecem uma organização como apropriada, racional e moderna. A utilização destas técnicas indica responsabilidade e evita críticas de negligência”.<sup>56</sup> Embora esses autores não considerem este processo cerimonial como mecanismo de controle, sugere-se aqui que ele seja tomado como tal, caracterizando, de acordo com a discussão anterior, o rito da racionalidade que legitima a burocratização da empresa industrial moderna. A proliferação, entre grandes organizações industriais, de hipertrofiados departamentos de relações industriais, com objetivos de racionalização das relações de trabalho e uma ampla utilização de modelos “científicos” de intervenção, constitui o indicador mais visível da importância deste sistema de controle nessas organizações. A terceira proposição inspira-se na teoria da relação entre organização e estrutura social elaborada por Stinchcombe.<sup>57</sup> Este autor sugere que organizações, e não indivíduos ou famílias, constituem a unidade básica do sistema de estratificação das sociedades ocidentais contemporâneas. Dado o papel crítico que as organizações desempenham na sociedade atual, como

<sup>53</sup> March, J.G. & Simon, H.A. *Teorias das organizações*. 1. ed. 1958. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972.

<sup>54</sup> Perrow, C. *Control in organizations: the centralized-descentralized bureaucracy*. Documento apresentado ao congresso anual da American Sociological Association, 1976. mimeogr.

<sup>55</sup> Meyer, W.J. & Rowan, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2):340-63, Sept. 1977.

<sup>56</sup> Id. *ibid.* p. 344.

<sup>57</sup> Stinchcombe, A. Social structure organizations. In: March, J., ed. *Handbook of organizations*. Chicago, Rand McNally College, 1965.

sistemas poderosos que controlam enormes somas de recursos econômicos, simbólicos e políticos, justifica-se tomá-las como unidades principais da estrutura social. De acordo com esta teoria, grandes organizações desenvolvem estratégias de controle sobre indivíduos através do monopólio de recursos que os tornam dependentes delas. Sua estrutura interna reproduz o sistema de dominação social e política, transformando-a no *locus* central onde operam as relações de mando e subordinação societal. Neste sentido, essas grandes organizações burocráticas tendem a se transformar em “comunidades de destino” para aqueles que integram sua força de trabalho.

Como se pode facilmente perceber, as proposições gerais desta teoria são bastante consistentes com aquelas sugeridas na tradição da teoria da segmentação do mercado de trabalho. A capacidade das grandes firmas constituídas em indústrias oligopolizadas para manipular recursos simbólicos da sociedade — por exemplo, prestígio, normas e valores comportamentais no mercado de trabalho — transforma essas organizações em agentes legitimadores da ordem social ao invés de entidades meramente adaptativas a esse sistema de ordem.<sup>58</sup> A existência de mercados internos na estrutura do mercado de trabalho poderia ser tomada como o indicador mais visível deste poder legitimador da grande empresa industrial.

Concluindo, acredito que, embora a nível puramente especulativo, essas linhas gerais propostas como orientações iniciais para se redirecionar o foco de estudos sobre o controle e a burocratização, usualmente presumido na abordagem organizacional, constituem um caminho fecundo para se tentar uma discussão mais abrangente do papel da grande empresa industrial no contexto da ordem política e social da sociedade contemporânea.

### *Summary*

This paper's basic proposition is that contemporary organizational sociology presents, in a paradigmatic way, a methodological bias. This bias is produced by the systematic refusal of organizational theory to take into account the organizational context defined by the structural dimensions of the society at large. In order to illustrate this paradigmatic bias three of the most representative models of contemporary organizational theory are briefly analysed: the multi-dimensional, the technological and the institutional approaches.

The author suggests, in a wide perspective, a way of reorienting sociological approaches to the organization as an attempt to introduce the original problem confronted by Weber in his theory of bureaucracy: the relationships between social structure of the society at large and the bureaucratic features of large organizations.

<sup>58</sup> Neste sentido esta teoria conflita com a anterior, que vê no ambiente organizacional a presença de forças institucionais poderosas que obrigam a organização a assumir práticas cerimoniais para sua adaptação. A meu ver falta à teoria dos mitos e cerimoniais organizacionais uma discussão mais extensa sobre quem, na sociedade, provavelmente investiria na criação de “realidades” institucionais que legitimam a ordem macrossocial. Em outras palavras, penso que aquela teoria negligencia os aspectos relacionados à estrutura de poder e controle social como fontes de criação de ordem institucional na sociedade.

## Bibliografia

- Bendix, R. *Work and authority in industry*. 1. ed. 1956. New York, Harper Torchbooks, 1963.
- Bennis, G.W. *Changing organization*. New York, McGraw-Hill, 1966.
- Blau, M.P. et alii. The Structure of small bureaucracies. *American Sociological Review*, American Sociological Association, 31(2):179-91, Apr. 1966.
- Blau, M.P. The Hierarchy of authority in organizations. *American Journal of Sociology*, 73 (4):453-67, Jan. 1968.
- . A formal theory of differentiation in organization. *American Sociological Review*, 35(2):201-18, Apr. 1970.
- Braverman, H. *Labor and monopoly capital: the degradation of work in twentieth century*. New York, Monthly Review Press, 1974.
- Burns, T. & Stalker, G.M. *The Management of innovation*. 1. ed. 1961. London, Tavistock Publications, 1971.
- Child, J. Organization structure and strategies of control: a replication of the Aston study. *Administrative Science Quarterly*, New York, Cornell University, v. 17, 1972.
- Dalton, M. *Man who manage*. New York, John Wiley, 1959.
- Edwards, C.R. The social relations of production in the firm and labor markets structure. In: Edwards, C.R. et alii, ed. *Labor market segmentation*. Massachusetts, D.C. Heath, 1975.
- . *Contested terrain: the transformation of the work place in the twentieth century*. New York, Basic Books, 1979.
- Giddens, A. *The Class structure of the advanced societies*. New York, Harper Torchbooks, 1973.
- Hall, H.R. & Tittle, R.C. Bureaucracy and its correlates. *American Journal of Sociology*, 72 (3):267-72, Nov. 1966.
- Heydebrand, V.W. *Comparative organizations: the results of empirical Research*. New Jersey, Prentice-Hall, 1973.
- Lawrence, R.P. & Lorsh, J.W. *Organization and environment*. Massachusetts, Harvard University Press, 1967.
- Macedo, M.B.R. Uma interpretação alternativa de correlação entre empregos e salários nos estudos de mão-de-obra. *Pesquisa e planejamento econômico*. Rio de Janeiro, IPEA, 6(1): 241-66, abr. 1976.
- Mansfield, R. Bureaucracy and centralization: an examination of organizational structure. *Administrative Science Quarterly*, v. 18, 1973.
- March, J.G. & Simon, H.A. *Teorias das organizações*. 1. ed. 1958. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- Marglin, S. Origens e funções do parcelamento de tarefas. Para que servem os patrões? In: Gorz, André, ed. *Divisão social do trabalho e modo de produção capitalista*. Porto, Publicações Escorpião, 1976.
- McNeil, K. *The Enigmatic legacy of Max Weber: what was lost and found for organization theory*. Documento apresentado à American Sociological Association, New York, 1976. mimeogr.
- Messinger, L.S. Organizational transformations: a case study of declining social movement. *American Sociological Review*. American Sociological Association, 20:3-10, 1955.
- Meyer, W.J. & Rowan B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2):340-63, Sept. 1977.
- Morley, A.S. et alii. Evidências do mercado interno de trabalho. *Estudos Econômicos*. São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas/Universidade de São Paulo, 7(3):61-102, est./dez. 1977.
- Mouzelis, P.N. *Organization and bureaucracy*. Chicago, Aldine, 1961.
- Offe, C. *Industry and inequality*. London, Edward Arnold, 1976.
- Perrow, C. A framework for comparative organizational analysis. *American Sociological Review*, 32(2), 1967.
- . *Complex organizations: a critical essay*. Glenview, Scott, Foresman, 1972.
- . *Control in organizations: the centralized-descentralized bureaucracy*. Documento apresentado ao congresso da American Sociological Association, 1976. mimeogr.
- Pfeffer, J. *The Politics of organizational structures*. School of Business Administration, University of California, 1976. mimeogr.
- Piore, M. On-the-job training in the dual labor market. In: Weber, A. et alii. *Public-Private manpower policy*. Wisconsin, Industrial Relations Research Association, 1969.



- Piore, M. Notes for a theory of labor market stratification. In: Edwards, C.R. et alii, ed. op. cit.
- Pugh, S.D. et alii. Dimensions of organization structure. *Administrative Science Quarterly*, 13(1):65-105, June 1968.
- . The Context of organization structure. *Administrative Science Quarterly*, 14(1):91-113, Mar. 1969.
- Rowan, B. & Meyer, W.J. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 1977.
- Selznick, R. *TVA and the grass roots*. Los Angeles, University of California Press, 1949.
- Sills, D. *The Volunteers*. Glence, The Free Press, 1957.
- Stammer, C. *Max Weber and sociology today*. New York, Harper Torchbooks, 1972.
- Stinchcombe, A. Social structure organizations. In: March, J., ed. *Handbook of organizations*. Chicago, Rand McNally College Publishing, 1965.
- Stone, K. The Origins of job structure in the steel industry. In: Edwards, C.R. et alii, ed. op. cit.
- Thompson, D. *Dinâmica organizacional*. 1. ed. 1967. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1976.
- Weber, M. *The Theory of social and economic organizations*. 1. ed. 1947. In: Parsons, T., ed. New York, The Free Press. 1967.
- Wolin, S. *Politics and vision*. Boston, Little, Brown, 1960.
- Woodward, J. *Industrial organization: behavior and control*. Oxford, Oxford University Press, 1970.