

A FORMALIZAÇÃO BUROCRÁTICA NO CONTEXTO DO CICLO DE VIDA ORGANIZACIONAL

UB-00037973-0

EDMILSON DE OLIVEIRA LIMA(*)

RESUMO : *A questão central deste artigo é a apreciação da evolução gradativa da formalização na trajetória de vida das organizações. Para acessar este centro de discussão, são desenvolvidos os conceitos de formalização e de ciclo de vida das organizações. O artigo sugere que o nível de formalização organizacional, em geral, é baixo na fase de criação e estabelecimento das organizações e aumenta gradativamente até o final do estágio de formalização burocrática das estruturas organizacionais, quando atinge seu ponto máximo. Após este período, no estágio de flexibilização, as organizações têm uma redução do nível de formalização na busca de agilidade na resposta a problemas internos e de mercado. No estágio de declínio organizacional, gerado por crises não satisfatoriamente resolvidas, as organizações podem voltar a ter um aumento do nível de formalização ou podem continuar a baixá-lo.*

PALAVRAS-CHAVE: Formalização Burocrática; Ciclo de Vida de Organizações; Comportamento de Organizações

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultante dos desenvolvimentos teóricos feitos por seu autor durante o período de preparação de sua dissertação de mestrado em Administração. Tal dissertação tem como tema a formalização burocrática e a qualidade de vida no trabalho em empresas têxteis-confeccionistas de Santa Catarina.

A breve discussão deste artigo é guiada pelo objetivo de analisar a natureza da formalização, um dos importantes aspectos da estrutura das organizações que se expressa pelo uso de regras, padrões de trabalho, cobrança e controle comportamental para encadear funcionalmente atividades e recursos na busca de objetivos. Merton (1978) e Blau e Schoenherr (apud Walsh e Dewar, 1987) reconheceram a formalização como um atributo-chave da estrutura organizacional e entendem que a formalização promove a descentralização de responsabilidades, aumenta a amplitu-

de de controle, equilibra compromissos e propicia economia de esforços humanos.

A abordagem do tema desenvolve-se com um enfoque dinâmico, ou seja, a formalização é analisada no contexto do desenvolvimento gradativo das organizações. Para tanto, também são discutidos neste artigo conceitos e aspectos gerais sobre o ciclo de vida das organizações.

2. O CONCEITO DE FORMALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL

Hall (1984) afirma que a semelhança entre as diversas definições existentes de formalização aponta para um consenso geral acerca do seu significado, o que é extremamente raro na análise organizacional. Deste modo, pode-se dizer que, em geral, o emprego da formalização visa a fixar o comportamento dos membros organizacionais dentro de limites considerados desejáveis a fim de reduzir a variação

(*) Doutorando em Administração na *École des Hautes Études Commerciales* de Montreal - Canadá (bolsista da CAPES) e ex-professor do Departamento de Administração da Universidade Regional de Blumenau.

comportamental, produzir precisão, previsibilidade – ou calculabilidade, segundo Weber (1982) – e promover, conseqüentemente, a eficiência organizacional.

A formalização baseia-se em regras que definem as atividades e o comportamento humano nas organizações; quanto mais alta a proporção de atividades regulamentadas, e menor a faixa de variação comportamental permitida em relação aos regulamentos, mais formalizada é a organização. Além disso, um alto grau de formalização implica também em um alto grau de obrigatoriedade das regras já existentes. Por formalização organizacional, Hage e Aiken (1970) entendem o grau de padronização do trabalho e o grau permitido de desvio comportamental em relação aos padrões.

Na busca da eficiência no trabalho, torna-se imprescindível que as atividades dos trabalhadores sejam guiadas por uma série de passos padronizados e pré-determinados a fim de evitar a necessidade de instalação de processos decisórios complexos frente às questões do trabalho, o que implicaria em perda de tempo, quebra da coordenação e conseqüente distanciamento das formas eficientes de produção.

3. O PROCESSO DE FORMALIZAÇÃO NO CICLO DE VIDA ORGANIZACIONAL

O melhor modo para se entender o processo de formalização, segundo Walsh e Dewar (1987), é estudá-lo no contexto do ciclo de vida organizacional. Estes autores entendem que a formalização tende a contribuir para a eficiência organizacional nas primeiras etapas do desenvolvimento de uma organização e, nos últimos estágios, pode contribuir para a ineficiência e o declínio.

Os estudos sobre o ciclo de vida organizacional indicam que as mudanças organizacionais seguem um padrão previsível de progressão que pode ser caracterizado por estágios de desenvolvimento hierarquica-

mente organizados. Porém, não existe nenhum meio de conexão entre eles que lhes atribua uma seqüência determinística (Miller e Friesen, 1984).

3.1. OS ESTÁGIOS DO CICLO DE VIDA ORGANIZACIONAL

Para efeito deste trabalho, o conceito de formalização é desenvolvido com base numa revisão da literatura e o conceito de ciclo de vida organizacional com base na proposta de Machado-da-Silva, Vieira e Dellagnelo (1992) dos estágios de empreendimento, formalização e flexibilização, porém com o acréscimo de um quarto estágio: o estágio de declínio organizacional que não é abordado por estes autores. O acréscimo do quarto estágio visa uma apreciação da formalização durante um período mais prolongado do ciclo de vida organizacional, o que leva a uma abordagem mais ampla. A proposta do estágio de declínio organizacional terá por base Miller e Friesen (1984) e Whetten (1981).

Segundo Machado-da-Silva, Vieira e Dellagnelo (1992), no estágio do empreendimento, a organização apresenta uma estrutura fluída e uma atividade empreendedora intensa, dando ênfase na captação e na ordenação de recursos. Ela apresenta também, neste período, uma forte preocupação com a produção e com as vendas, mesmo sendo simples a

tecnologia empregada. O poder é centralizado pelo empreendedor, as regras não são pessoais, a organização procura a formação do seu nicho mercadológico, com planejamento e coordenação incipientes.

O estágio de formalização pode ser assim chamado devido à característica marcante da organização, nesta etapa, de maior ênfase na elaboração e adoção de regras e procedimentos para tornar a estrutura estável e o planejamento e a coordenação sistêmicos. A organização, a par-

tir daí, torna-se conservadora – preocupando-se menos com a inovação – e passa a relacionar-se com um ambiente mais

***“QUANTO MAIS ALTA A
PROPORÇÃO DE ATIVIDADES
REGULAMENTADAS, E MENOR
A FAIXA DE VARIAÇÃO
COMPORTAMENTAL
PERMITIDA EM RELAÇÃO AOS
REGULAMENTOS, MAIS
FORMALIZADA É A
ORGANIZAÇÃO.”***

estável e a ter uma preocupação acentuada com a eficiência.

O último estágio do modelo de Machado-da-Silva, Vieira e Dellagnelo (1992) recebe a denominação de estágio de flexibilização. Nesta fase, a organização cria mecanismos de adaptação e enfatiza a inovação e a criatividade. Pode-se dizer ainda que esta fase caracteriza-se também pela eliminação do excesso de formalismo que gera ineficiência em

alguns setores e em atividades onde a formalização foi aplicada de forma exagerada ou desnecessária criando entraves burocráticos para um fluxo de trabalho mais rápido e menos dispendioso.

O estágio de declínio, efetivamente, passa a ser vivido pela organização quando reformulações não apresentam os resultados esperados para a recuperação da prosperidade

QUADRO 1. ESTÁGIOS DO CICLO DE VIDA ORGANIZACIONAL

Estágios	Características Organizacionais
Empreendimento	<ul style="list-style-type: none"> - estrutura organizacional fluida - regras e procedimentos personalizados - planejamento e coordenação incipientes - poder altamente centralizado - ênfase em inovação e criatividade - estratégia de alto risco em relação ao mercado - informações gerenciais: predominantemente informais e rudimentares - formação de nicho - captação e ordenação de recursos
Formalização	<ul style="list-style-type: none"> - estrutura organizacional funcional - políticas, regras e procedimentos institucionalizados - planejamento e coordenação sistemáticos - poder relativamente centralizado - ênfase no conservadorismo - estratégia de estabilidade e eficiência - sistema de informações gerenciais predominantemente centralizado - relacionamento estável com o ambiente externo
Flexibilização	<ul style="list-style-type: none"> - estrutura organizacional divisionada e semiautônoma - políticas, regras e procedimentos institucionalizados, mas flexíveis - planejamento sistemático de longo prazo - poder descentralizado - ênfase em inovação e criatividade - estratégia de diversificação de domínio em relação ao mercado - sistema de informações gerenciais predominantemente descentralizado - relação adaptativa com o ambiente externo

FONTE: MACHADO-DA-SILVA, VIEIRA E DELLAQNELO, 1992.

organizacional diante de uma situação de crise aguda. As causas do declínio, em geral, são crises tratadas de maneira incorreta e ineficaz, crises que podem originar-se na própria organização ou no seu ambiente externo (Whetten, 1981).

Por exemplo, uma organização pode entrar na fase de declínio quando ela, após ter chegado ao ápice do estágio de formalização, torna-se estagnante, excessivamente burocratizada e passiva, tudo isto evidenciado por sua falta de sensibilidade quanto ao desenvolvimento de novos produtos, quanto aos interesses dos seus membros e quanto às preferências dos consumidores (Whetten, 1981). Neste caso, diante da situação de declínio, o nível de formalização deve ser reduzido.

QUADRO 2. O ESTÁGIO DE DECLÍNIO ORGANIZACIONAL

Estágio	Características Organizacionais
Declínio	<ul style="list-style-type: none"> - estrutura formal e excessivamente burocrática - baixa taxa ou taxa negativa de crescimento - baixo grau de inovação - aversão a riscos - conservadorismo - processos de informação e de tomada de decisão menos sofisticados - moderada centralização

Note-se que o declínio organizacional, apesar de ser geralmente posicionado após todos os outros estágios do ciclo de vida das organizações na proposta dos diversos autores, pode ocorrer após qualquer um estágio, independentemente do fato da organização ter ou não passado por todos os estágios. Isto significa que uma determinada organização, por exemplo, pode nunca ter passado do estágio de empreendimento e já estar em declínio - é o caso da maioria das microempresas brasileiras. Porém, no contexto deste trabalho, o estágio de declínio será apreciado numa situação em que ele é posicionado após todos os outros estágios do ciclo de vida organizacional.

3.2. A EVOLUÇÃO DA FORMALIZAÇÃO NO CICLO DE VIDA ORGANIZACIONAL

A formalização no estágio de empreendimento

As organizações não nascem com estruturas já formalizadas, a formalização surge na organização jovem como um esforço para lidar com o aumento do crescimento, do tamanho (Walsh e Dewar, 1987) e da complexidade. Geralmente o que ocorre é que, na fase mais incipiente do processo de formalização, a variabilidade do comportamento organizacional é controlada por uma pessoa de forte influência sobre as outras - um líder (Katz e Kahn, 1978) e os meios predominantes de coordenação e controle são os comandos e as comunicações verbais.

Casos extremos de falta de formalização dos procedimentos seriam aqueles para os quais nenhum procedimento foi elaborado - nesses casos, os membros da organização devem usar critérios próprios para decidir o que fazer (Hall, 1984) ou consultar repetidamente seus superiores em busca de diretrizes de trabalho. Nesses extremos estariam os casos que exigem intuição, e até mesmo inspiração, para serem solucionados - são as situações singulares que não têm respostas pré-programadas (Hall, 1984).

Se a organização é bem sucedida, surge a condição que demanda a formalização: o crescimento. O crescimento leva a um aumento do número de interações entre os membros organizacionais, criando problemas de coordenação e controle que já não podem mais ser resolvidos apenas dando-se ordens e fixando-se metas - estas práticas agora mostram-se ineficientes para lidar satisfatoriamente com muitas decisões (Walsh e Dewar, 1987). A formalização surge e evolui em resposta a estes problemas.

A formalização no estágio de formalização

O processo de formalização, em geral, ocorre à medida em que uma situação antes única e esporádica torna-se rotineira por repetir-se no tempo, sendo então possível desenvolver regras formais de padronização do comportamento organizacional. Diz-se que um conjunto de atividades forma uma rotina a partir do momento em que um processo de decisão, frente a uma situação de trabalho, torna-se simplificado pelo fato de certos estímulos definidos passarem a provocar reações fixas (March e Simon, 1966). Desta forma,

as organizações não formalizadas são aquelas que lidam constantemente com situações para as quais não existem precedentes (Hall, 1984) ou respostas pré-definidas. Decisões não rotinizadas são aquelas que necessitam ser precedidas por atividades de formação de programas de ação e de solução de problemas (March e Simon, 1966) pelo levantamento, análise e escolha de alternativas.

As organizações aprendem com as experiências passadas e empregam regras como depositárias dessa aprendizagem; algumas delas codificam cuidadosamente cada função, descrevendo os detalhes específicos, e depois se asseguram da conformidade às prescrições; outras organizações têm tarefas e funções pouco definidas e não controlam cuidadosamente o comportamento no trabalho – estas organizações são menos formalizadas (Hage apud Hall, 1984).

Organizações, em geral, oferecem um campo fértil para o desenvolvimento de padrões de comportamento mais pelo aprendizado resultante do acúmulo de experiências passadas do que por processos de tomada de decisão explícita (Cohen e Bacdayan, 1994). Dessa forma, quanto maior a repetição das atividades de trabalho maior a rotinização que, se resultar em elaboração de regras e padronizações formais de procedimentos, implicará em maior formalização.

A formalização no estágio da flexibilização

Graças em parte à formalização, as organizações crescem em eficiência e produtividade até este ponto. O controle do comportamento dos membros organizacionais feito indiretamente pela padronização de procedimentos e por regras cria um alto grau de confiabilidade no sistema, fazendo com que o poder de decisão possa ser delegado aos níveis hierárquicos mais baixos (Child, 1973).

O início do estágio de flexibilização caracteriza-se por um grau excessivo de formalização organizacional, quando o emprego da formalização, ao invés de gerar eficiência e

racionalização, está provocando exatamente o contrário. Este excesso de formalização é ocasionado por uma grande ênfase na busca de confiabilidade e de estabilidade do sistema organizacional, o que torna as organizações “rígidas”, inflexíveis. Com estes problemas, as organizações estão chegando ao fim de sua fase de crescimento e começam a vislumbrar o estágio do declínio.

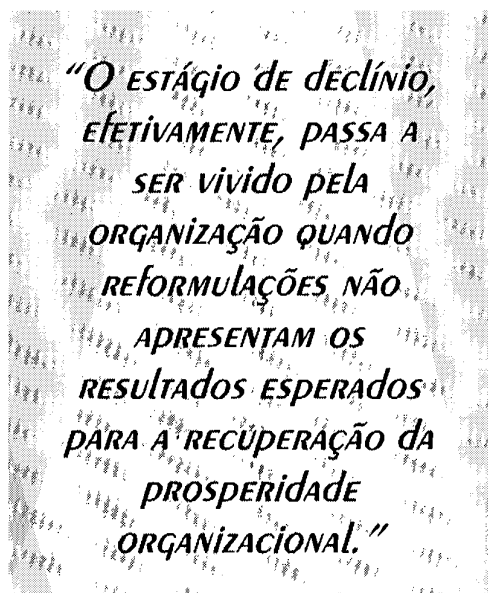
Contudo, para superar as dificuldades geradas pela falta de flexibilidade, as organizações iniciam trabalhos de revisão e ajustes dos fatores que compõem sua estrutura. A formalização, segundo as considerações anteriores, torna-se um dos pontos de maior ênfase neste trabalho, de modo que a flexibilização implica numa *desformalização* – uma redução, em áreas-chave da organização, do nível excessivo e indesejável de formalização.

Este processo de *desformalização* não resulta, necessariamente, numa queda brusca do nível de formalização organizacional. O objetivo do processo é apenas de ajuste, ele

busca possibilitar que a organização beneficie-se da eficiência máxima que a formalização pode lhe oferecer, sem deixar que a organização incorra nas perdas de eficiência que o excesso de formalização produz. Esta situação implica na busca de um ponto ideal do grau de formalização, um ponto que estaria dentro da faixa de valores compreendida pelo estágio de flexibilização (gráfico 1).

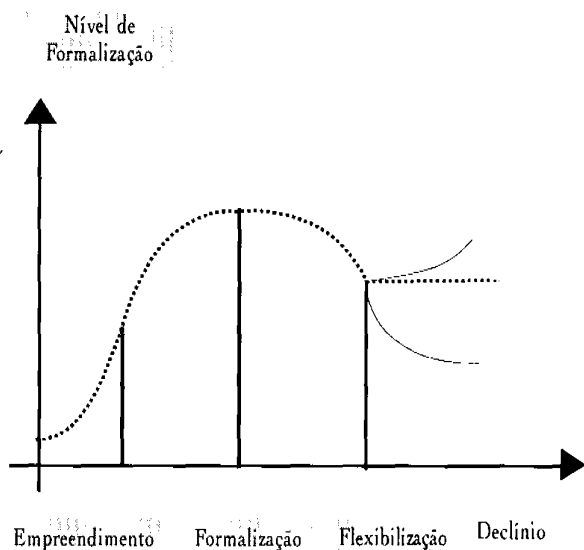
A formalização no estágio do declínio

Se uma organização segue por todos os estágios do ciclo de vida, quando ela chega ao estágio de declínio, seu grau de formalização é mais ameno do que aquele atingido no ápice da fase de maturidade. Porém, em relação aos níveis do estágio de flexibilização, a formalização pode ser tanto mais alta quanto mais baixa, já que as crises que provocam o declínio organizacional podem exigir uma nova ênfase no aumento da formalização ou em sua diminuição (isto pode ser observado no gráfico 1).



Neste estágio, se a formalização estiver sendo empregada fora das condições demandadas pela conjuntura da organização, ela pode tornar-se um agravante para as crises que causam o declínio – o nível de formalização pode estar muito acima ou muito abaixo do necessário e estar provocando problemas graves como a inflexibilidade organizacional ou o descontrole generalizado.

GRÁFICO 1. A FORMALIZAÇÃO NO INÍCIO DE VIDA ORGANIZACIONAL - ESTÁGIOS DO CICLO DE VIDA



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente análise sugere que a formalização assume diferentes características e funções no transcorrer da vida das organizações, recebendo maior ou menor atenção da direção organizacional de acordo com as necessidades e circunstâncias gerais em cada etapa do ciclo de vida organizacional. Desta forma, evidencia-se o caráter dinâmico da formalização organizacional.

Para que manifeste seu caráter dinâmico, não necessariamente a formalização precisa estar sendo alvo de constantes análises e desenvolvimentos de sua expressão escrita (das regras e padrões escritos), buscando adequação às necessidades práticas da organização. Aliás, estes procedimentos constantes não devem ser a maior causa do aspecto

dinâmico da formalização. A adaptação dos regulamentos às exigências práticas do cotidiano de trabalho e a gradativa adoção de novas regras e padrões não escritos – que acabam produzindo o *gap* entre a situação prescrita pelo aparato normativo e a situação organizacional *de fato* – é que parecem ser a maior fonte do caráter dinâmico da formalização.

Além de ser dinâmica, a formalização caracteriza-se fundamentalmente por ser um meio, um recurso, e não um fim a ser perseguido pelas organizações. A utilização de regras e padrões são meios para que as organizações busquem com maior eficiência os objetivos a que se propõem. Enfatizar excessivamente a formalização seria corromper a razão de existência das organizações – seus objetivos – e contribuir

"AS ORGANIZAÇÕES APRENDEM COM AS EXPERIÊNCIAS PASSADAS E EMPREGAM REGRAS COMO DEPOSITÁRIAS DESSA APRENDIZAGEM."

para a aceleração de seu declínio. Em contrapartida, menosprezar a necessidade de utilização da formalização implica em deixar a eficiência organização em função do acaso, visto que são indispensáveis regras e padrões para a execução ordenada das funções e atividades organizacionais.

Walsh e Dewar (1987) registraram que a importância teórica da formalização está caindo na obscuridade. Estes autores crêem que os estudos sobre a formalização têm sido feitos mais por tradição do que por razões de reconhecimento da importância teórica do assunto. Neste sentido, estudos mais recentes sobre o tema podem se juntar para desagregar esta tendência ao passo que podem gerar contribuições para a realidade cotidiana das organizações.

Além disso, a apreciação do tema pode também contribuir para o estudo das propostas de qualidade total, visto que, nos tempos atuais, as empresas brasileiras têm se utilizado largamente da regulamentação, da normalização e da padronização – exigidas no processo de certificação da ISO série 9.000 – para garantir a produção com qualidade.

5. BIBLIOGRAFIA

- AIKEN, Michael, HAGE, Jerald. Organizational Alienation: a comparative analysis. In: GRUSKY, Oscar, MILLER, George. *The sociology of organizations: basic studies*. New York: The Free Press, 1970. p. 517-28.
- CHILD, John. Strategies of control and organizational behavior. *Administrative Science Quarterly*, v. 18, n. 1, p. 1-17, 1973.
- COHEN, Michael D., BACDAYAN, Paul. Organizational routines are stored as procedural memory: evidence from a laboratory study. *Organizational Science*, v. 5, n. 4, p. 554-68, 1994.
- HALL, Richard H. Formalização. In: _____. *Organizações: estrutura e processos*. 3 ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1984. p. 69-80.
- KATZ, Daniel, KAHN, Robert L. *Psicologia social das organizações*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1978.
- LIMA, Edmilson de Oliveira. *Qualidade de vida no trabalho no processo de formalização organizacional: um estudo de duas organizações do ramo têxtil-confeccionista de Blumenau-S.C.* Florianópolis, 1997. Dissertação (Mestrado em Administração: Organizações e Gestão). Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L., VIEIRA, Marcelo Falcão, DELLAGNELO, Eloise H. Livramento. Controle organizacional: uma abordagem a partir do conceito de ciclo de vida. In: *XVI Encontro Anual da ANPAD, 1992*, Rio Grande do Sul. Anais... Salvador: ANPAD, 1992, v. 5, p. 126-38.
- MARCH, James G., SIMON, Herbert A. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: FGV, 1966.
- MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1978.
- MILLER, Danny, FRIESEN, Peter H. A longitudinal study of the corporate life cycle. *Management Science*, v. 30, n. 10, p. 1161-83, 1984.
- WALSH, James P., DEWAR, Robert D. Formalization and the organizational life cycle. *Journal of management studies*, Oxford: Basil Blackwell, v. 24, n. 3, p. 215-31, 1987.
- WEBER, Max. Burocracia. In: _____. *Ensaios de sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. p. 229-82.
- WHETTEN, David A. Sources, responses, and effects of organizational decline. In: KIMBERLY, John R., MILES, Robert H. (Eds). *The organizational life cycle: issues in the creation, transformation, and decline of organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1981