

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”  
LES-107 – Teoria Geral da Administração

# Apostila 04

## TEORIAS BUROCRÁTICA E ESTRUTURALISTA

Prof. Dr. Alex Coltro<sup>1</sup>

Abril de 2005

---

<sup>1</sup> Este trabalho contou com os esforços dos alunos Aline Takahashi e Gabriel Ribeiro da Silva.

## SUMÁRIO

**Parte I – Teoria Burocrática**

1. Introdução	5
2. Biografia	6
3. Origens da Teoria da Burocracia	6
4. Origens da Burocracia	7
5. Autoridade Legal, Racional ou Burocrática	8
6. Características da Burocracia Segundo Weber	10
6.1. Caráter Legal das Normas e Regulamentos	10
6.2. Caráter Formal das Comunicações	11
6.3. Caráter Racional e Divisão do Trabalho	11
6.4. Impessoalidade nas Relações	11
6.5. Hierarquia da Autoridade	12
6.6. Rotinas e Procedimentos Estandarizados	12
6.7. Competência Técnica e Meritocracia	13
6.8. Especialização da Administração	13
6.9. Profissionalização dos Participantes	14
6.10. Completa Previsibilidade do Funcionamento	16
7. Vantagens da Burocracia	16
8. Racionalidade Burocrática	18
9. Dilemas da Burocracia	18

	2
10. Disfunções da Burocracia	20
10.1. Maior Internalização das Regras e Exagerado Apego aos Regulamentos	21
10.2. Excesso de Formalismo e de Papelório	21
10.3. Resistência a Mudanças	22
10.4. Despersonalização do Relacionamento	22
10.5. Categorização como Base do Processo Decisorial	22
10.6. Superconformidade à Rotina e Procedimentos	23
10.7. Exibição de Sinais de Autoridade	24
10.8. Dificuldade no Atendimento a Clientes e Conflitos com o Público	24
11. Grau da Burocratização nas Organizações	24
12. Conclusões de Goldner	25
13. Avaliação Crítica da Teoria da Burocracia	26
13.1. O Excessivo Racionalismo da Burocracia	26
13.2. As Dimensões da Burocracia	26
<b>Parte II – Teoria Estruturalista</b>	
1. Introdução	28
2. Origens da Teoria Estruturalista	30
3. A Sociedade de Organizações	30
3.1. As Organizações	31
3.2. O Homem Organizacional	31
4. Análise das Organizações	32

	3
4.1. Abordagem Múltipla: Organização Formal e Informal	32
4.2. Abordagem Múltipla: Recompensas Materiais e Sociais	33
4.3. Abordagem Múltipla: Os diferentes Enfoques da Organização	33
4.4. Abordagem Múltipla: Os Níveis da Organização	34
4.5. Abordagem Múltipla: A Diversidade de Organizações	35
4.6. Abordagem Múltipla: Análise Interorganizacional	35
5. Tipologia das Organizações	36
5.1. Tipologia de Amitai Etzioni	36
5.2. Tipologia de Blau e Scott	37
6. Objetivos Organizacionais	38
7. Ambiente Organizacional	40
7.1. Interdependência das Organizações com a Sociedade	40
8. Conflitos Organizacionais	41
9. Apreciação Crítica da Teoria Estruturalista	42
9.1. Convergência de Várias Abordagens Divergentes	42
9.2. Ampliação da Abordagem	43
9.3. Dupla Tendência Teórica	43
9.4. Análise Organizacional Mais Ampla	43
9.5. Inadequação das Tipologias Organizacionais	44
9.6. Teoria de Crise	44
9.7. Teoria de Transição e de Mudança	44
Referências Bibliográficas	45

## Parte I - Teoria da Burocracia

### 1. Introdução

Max Weber é o autor fundador da teoria burocrática das organizações. É também considerado, junto com Taylor e Fayol, uma das figuras seminais do pensamento administrativo; as teorias científica de Taylor, clássica de Fayol e burocrática de Weber formam o que alguns chamam de teoria tradicional da administração, numa alusão ao caráter pioneiro das mesmas e ao fato de todas as demais (que as sucederam) reportarem-se a elas, seja para combatê-las, para complementá-las, para reformulá-las ou para superá-las.<sup>(1)</sup>

Na verdade, o pensamento de Max Weber sobre a burocracia não advém de qualquer preocupação prática sua com a condução das empresas, ou com a apresentação de normas e princípios científicos que viessem a auxiliar os administradores em suas contendas diárias. Max Weber era sociólogo, e sua preocupação era com o sentido das organizações na sociedade moderna, bem como as organizações como espaço de observação da modernidade e da racionalização. Ou seja, o interesse de Weber pelas organizações deriva de seu interesse maior em compreender o processo de modernização e racionalização na sociedade, o que atribui ao seu trabalho um caráter bem diferente da maioria dos teóricos da administração.<sup>(1)</sup>

Weber identifica nas organizações o sentido de racionalização que perpassa a sociedade moderna, caracterizada pela crescente ênfase no conhecimento técnico-científico, nas estruturas formais de autoridade, na crescente regulamentação, na profissionalização, na ênfase no mérito como forma de ascensão social e legitimação da autoridade, na impessoalização, dentre outras. Estas e outras características do processo de modernização, identificadas por Weber como "racionalização", dizem respeito ao que ele também chamou de "desencantamento" e desmistificação da realidade. Esta desmistificação significa que a compreensão e atuação no âmbito econômico e social passam gradativamente da esfera dos mitos, dos dogmas, dos heróis e das inspirações divinas, para a esfera da razão, da ciência, da tecnologia e da competência técnica. Da mesma forma, a estrutura institucional passa da esfera da centralização autocrática divinizada para a esfera da regulamentação legal

racionalizada. Estas características ascendentes da sociedade moderna são identificadas por Weber nas organizações, sob a denominação de burocratização. (1)

## **2. Biografia**

Max Weber (1864-1920), sociólogo alemão, foi o criador da Sociologia da Burocracia. Foi professor das Universidades de Friburgo e de Heidelberg e ficou famoso pela teoria das estruturas de autoridade. Com a tradução de alguns de seus livros para a língua inglesa, por Talcott Parsons, tomou corpo nos Estados Unidos a Teoria da Burocracia em Administração. Sua obra é realmente muito vasta. Seu principal livro, para o propósito deste estudo, é "A Ética Protestante e o Espírito de Capitalismo", São Paulo, Livrada Pioneira Editora, 1967. (2)

## **3. Origens da Teoria da Burocracia**

A Teoria da Burocracia desenvolveu-se dentro da Administração ao redor dos anos 40, em função principalmente dos seguintes aspectos:

a) A fragilidade e parcialidade tanto da Teoria Clássica como da Teoria das Relações Humanas, ambas oponentes e contraditórias entre si, mas sem possibilitarem uma abordagem global, integrada e envolvente dos problemas organizacionais. Ambas revelam dois pontos de vista extremistas e incompletos sobre a organização, gerando a necessidade de um enfoque mais amplo e completo, tanto da estrutura como dos participantes da organização.

b) Tornou-se necessário um modelo de organização racional capaz de caracterizar todas as variáveis envolvidas, bem como o comportamento dos membros dela participantes, e aplicável não somente à fábrica, mas a todas as formas de organização humana e principalmente às empresas.

c) O crescente tamanho e complexidade das empresas passaram a exigir modelos organizacionais mais bem definidos. Alguns historiadores verificaram que a "indústria em grande escala depende da sua organização, da Administração e do grande número de pessoas com diferentes habilidades. Milhares de homens e mulheres devem ser colocados

em diferentes setores de produção e em diferentes níveis hierárquicos: os engenheiros e administradores no alto da pirâmide e os operários na base. Devem executar tarefas específicas, devem ser dirigidos e controlados. Tanto a Teoria Clássica como a Teoria das Relações Humanas mostraram-se insuficientes para responder à nova situação, que se tomava mais complexa”.

d) O ressurgimento da Sociologia da Burocracia, a partir da descoberta dos trabalhos de Max Weber, o seu criador. Segundo essa teoria, um homem pode ser pago para agir e se comportar de certa maneira preestabelecida, a qual lhe deve ser explicada com exatidão, muito minuciosamente e em hipótese alguma permitindo que suas emoções interfiram no seu desempenho. A Sociologia da Burocracia propôs um modelo de organização e os administradores não tardaram em tentar aplicá-lo na prática em suas empresas. A partir daí, surge a Teoria da Burocracia na Administração. (2)

#### **4. Origens da Burocracia**

A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. As origens da burocracia – como forma de organização humana – remontam à época da Antigüidade, quando o ser humano elaborou e registrou seus primeiros códigos de normatização das relações entre o Estado e as pessoas e entre as pessoas. (2)

Contudo, a burocracia – tal como existe hoje, teve sua origem nas mudanças religiosas verificadas após o Renascimento. Nesse sentido, salienta Max Weber que o moderno sistema de produção, eminentemente racional e capitalista, não se originou das mudanças tecnológicas nem das relações de propriedade, como afirmava Karl Marx, mas de um novo conjunto de normas sociais morais, às quais denominou "ética protestante": o trabalho duro e árduo, a poupança e o ascetismo que proporcionaram a reaplicação das rendas excedentes, em vez de seu dispêndio e consumo em símbolos materiais e improdutivos de vaidade e prestígio. (2)

Weber notou que o capitalismo, a organização burocrática e a ciência moderna constituem três formas de racionalidade que surgiram a partir dessas mudanças religiosas

ocorridas inicialmente em países protestantes – como Inglaterra e Holanda – e não em países católicos. As semelhanças entre o protestantismo e o comportamento capitalista são impressionantes, porquanto essas três formas de racionalidade se apoiaram nas mudanças religiosas. (2)

## **5. Autoridade Legal, Racional ou Burocrática**

Quando os subordinados aceitam as ordens dos superiores como justificadas, porque concordam com um conjunto de preceitos ou normas que consideram legítimos e dos quais deriva o comando. É o tipo de autoridade técnica, meritocrática e administrada. Baseia-se na promulgação. A idéia básica fundamenta-se no fato de que as leis podem ser promulgadas e regulamentadas livremente por procedimentos formais e corretos. O conjunto governante é eleito e exerce o comando de autoridade sobre seus comandados, seguindo certas normas e leis. A obediência não é devida a alguma pessoa em si, seja por suas qualidades pessoais excepcionais ou pela tradição, mas a um conjunto de regras e regulamentos legais previamente estabelecidos. (2)

A legitimidade do poder racional e legal baseia-se em normas legais racionalmente definidas. Na dominação legal, a crença na justiça da lei é o sustentáculo da legitimação. O povo obedece às leis porque acredita que elas são decretadas por um procedimento escolhido tanto pelos governados como pelos governantes. Além disso, o governante é visto como uma pessoa que alcançou tal posição exclusivamente por procedimentos legais (como nomeação, eleições, concursos etc.) e é em virtude de sua posição alcançada que ele exerce o poder dentro dos limites fixados pelas regras e regulamentos sancionados legalmente. (2)

O aparato administrativo que corresponde à dominação legal é a burocracia. Tem seu fundamento nas leis e na ordem legal. A posição dos funcionários (burocratas) e suas relações com o governante, os governados e seus próprios colegas burocratas são estritamente definidas por regras impessoais e escritas, que delineiam de forma racional a hierarquia do aparato administrativo, os direitos e deveres inerentes a cada posição, os métodos de recrutamento e seleção etc. A burocracia é a organização típica da sociedade moderna democrática e das grandes empresas. A autoridade legal, por esse motivo, não

abrange apenas a moderna estrutura do Estado, mas principalmente as organizações não-estatais, particularmente as grandes empresas. Através do - "contrato" ou instrumento representativo da relação de autoridade dentro da empresa capitalista, as relações de hierarquia nela passam a constituir esquemas de autoridade legal. (2)

Muito embora tenham existido administrações burocráticas no passado, somente com a emergência do Estado Moderno - o exemplo mais próximo do tipo legal de dominação - é que a burocracia passou a prevalecer em tão larga escala. Todavia, a burocratização não se limita à organização estatal, pois embora Weber tenha elaborado o conceito de burocracia a partir de sua sociologia política, ele usou o conceito de modo mais abrangente, englobando as demais instituições sociais além da administração pública. Weber notou a proliferação de organizações de grande porte, tanto no domínio religioso (a Igreja) como no educacional (a Universidade) ou no econômico (as grandes empresas), que adotaram o tipo burocrático de organização, concentrando os meios de administração no topo da hierarquia e utilizando regras racionais e impessoais, visando à máxima eficiência.(2)

Weber identifica três fatores principais que favorecem o desenvolvimento da moderna burocracia:

1. O desenvolvimento de uma economia monetária: a moeda não apenas facilita, mas racionaliza as transações econômicas. Na burocracia, a moeda assume o lugar da remuneração em espécie para os funcionários, permitindo a centralização da autoridade e o fortalecimento da administração burocrática.

2. O crescimento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas do Estado Moderno: apenas um tipo burocrático de organização poderia arcar com a enorme complexidade e tamanho de tais tarefas.

3. A superioridade técnica - em termos de eficiência - do tipo burocrático de administração: que serviu como uma força autônoma interna para impor sua prevalência. "A razão decisiva da superioridade da organização burocrática sempre foi unicamente sua superioridade técnica sobre qualquer outra forma de organização".

4. O desenvolvimento tecnológico fez com que as tarefas da administração tendessem ao aperfeiçoamento. Assim, os sistemas sociais cresceram em demasia, as grandes empresas passaram a produzir em massa, sufocando as pequenas. Além disso, nas

grandes empresas há uma necessidade crescente de cada vez mais se obter um controle e uma maior previsibilidade do seu funcionamento. (2)

O modelo concebido com grande antecipação por Max Weber tem muita semelhança com as grandes organizações modernas, como a General Motors, a Philips, a Sears Roebuck, a Ford etc. (2)

## **6. Características da Burocracia Segundo Weber**

Segundo o conceito popular, a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa ou organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas ou eficientes. O termo também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência à organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo. (2)

O conceito de burocracia para Max Weber é exatamente o contrário. A burocracia é a organização eficiente por excelência. E para conseguir essa eficiência, a burocracia precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas deverão ser feitas. Segundo Max Weber, a burocracia tem as seguintes características principais: (2)

### **6.1. Caráter Legal das Normas e Regulamentos**

A burocracia é uma organização ligada por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito. Em outros termos, é uma organização baseada em uma espécie de legislação própria (como a Constituição para o Estado, os estatutos para a empresa privada etc.) que define antecipadamente como a organização burocrática deverá funcionar. Essas normas e regulamentos são escritos. Também são exaustivos porque procuram cobrir todas as áreas da organização, prever todas as ocorrências e enquadrá-las dentro de um esquema previamente definido capaz de regular tudo o que ocorra dentro da organização. (2)

As normas e regulamentos são racionais porque são coerentes com os objetivos visados. Neste sentido, a burocracia é uma estrutura social racionalmente organizada. As normas e regulamentos são legais porque conferem às pessoas investidas da autoridade um poder de coação sobre os subordinados e também os meios coercitivos capazes de impor a

disciplina. As normas e regulamentos são escritos para assegurar uma interpretação sistemática e unívoca. Desta maneira, economizam esforços e possibilitam a padronização dentro da organização. (2)

### **6.2. Caráter Formal das Comunicações**

A burocracia é uma organização ligada por comunicações escritas. As regras, decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito. Daí o caráter formal da burocracia: todas as ações e procedimentos são feitos para proporcionar comprovação e documentação adequadas. Além disso, a interpretação unívoca das comunicações também é assegurada. Como muitas vezes certos tipos de comunicações são feitos reiterada e constantemente, a burocracia lança mão de rotinas e de formulários para facilitar as comunicações e para rotinizar o preenchimento de sua formalização. (2)

### **6.3. Caráter Racional e Divisão do Trabalho**

A burocracia é uma organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho. Essa divisão do trabalho atende a uma racionalidade, isto é, ela é adequada aos objetivos a serem atingidos: a eficiência da organização. Daí o aspecto racional da burocracia. Há uma divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder, estabelecendo as atribuições de cada participante, os meios de obrigatoriedade e as condições necessárias. (2)

Cada participante passa a ter o seu cargo específico, as suas funções específicas e a sua específica esfera de competência e de responsabilidade. Cada participante deve saber qual a sua tarefa, qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e, sobretudo, quais são os limites de sua tarefa, direito e poder, para não ultrapassar esses limites, não interferir na competência alheia nem prejudicar a estrutura existente. Assim, as incumbências administrativas são altamente diferenciadas e especializadas e as atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos. (2)

### **6.4. Impessoalidade nas Relações**

Essa distribuição de atividades é feita impessoalmente, ou seja, é feita em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas. Daí o caráter impessoal da burocracia. A administração da burocracia é realizada sem considerar as pessoas como pessoas, mas

como ocupantes de cargos e de funções. O poder de cada pessoa é impessoal e deriva do cargo que ocupa. Também a obediência prestada pelo subordinado ao superior é impessoal. Ele obedece ao superior, não em consideração à sua pessoa, mas ao cargo que o superior ocupa. A burocracia precisa garantir a sua continuidade ao longo do tempo: as pessoas vêm e vão, os cargos e funções permanecem. Cada cargo abrange uma área ou setor de competência e de responsabilidade. (2)

### **6.5. Hierarquia da Autoridade**

A burocracia é uma organização que estabelece os cargos segundo o princípio da hierarquia. Cada cargo inferior deve estar sob o controle e supervisão de um posto superior. Nenhum cargo fica sem controle ou supervisão. Daí a necessidade da hierarquia da autoridade para fixar as chefias nos diversos escalões de autoridade. Esses escalões proporcionarão a estrutura hierárquica da organização. A hierarquia é a ordem e subordinação, a graduação de autoridade corresponde às diversas categorias de participantes, funcionários, classes etc. Todos os cargos estão dispostos em graduações hierárquicas que encerram determinados privilégios e obrigações, estreitamente definidos por meio de regras limitadas e específicas. (2)

A autoridade - o poder de controle resultante de uma posição reconhecida - é inerente ao cargo e não ao indivíduo específico que desempenha o papel oficial. A distribuição de autoridade dentro do sistema serve para reduzir ao mínimo o atrito, por via do contato (oficial) amplamente restritivo, em relação às maneiras previamente definidas pelas regras de organização. Desta forma, o subordinado está protegido da ação arbitrária do seu superior, dado que as ações de ambos se processam dentro de um conjunto mutuamente reconhecido de regras. (2)

### **6.6. Rotinas e Procedimentos Estandarizados**

A burocracia é uma organização que fixa as regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo. O ocupante de um cargo - o funcionário - não pode fazer o que quiser, mas o que a burocracia impõe que ele faça. As regras e normas técnicas regulam a conduta do ocupante de cada cargo, cujas atividades devem ser executadas de acordo com as rotinas e procedimentos fixados pelas regras e normas técnicas. (2)

Toda a estrutura da burocracia é projetada intencionalmente de acordo com princípios racionais: a disciplina no trabalho e o desempenho no cargo são assegurados por um conjunto de regras e normas que tentam ajustar completamente o funcionário às exigências do cargo e às exigências da organização: a máxima produtividade. Essa racionalização do trabalho encontra sua forma mais extremada na Administração Científica, que “atingiu os maiores trunfos no condicionamento e treinamento racionais do desempenho no trabalho. Todas as atividades de cada cargo são desempenhadas segundo padrões claramente definidos, nos quais cada conjunto de ações está funcionalmente relacionado com os propósitos da organização, segundo uma maneira ideal. Esses padrões facilitam a pronta avaliação do desempenho de cada participante”. (2)

### **6.7. Competência Técnica e Meritocracia**

A burocracia é uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais. A admissão, a transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios, válidos para toda a organização, de avaliação e de classificação, e não em critérios particulares e arbitrários. Esses critérios universais são racionais e levam em conta a competência, o mérito e a capacidade do funcionário em relação ao cargo ou função considerados. Daí a necessidade de exames, concursos, testes e títulos para admissão e promoção dos funcionários. (2)

### **6.8. Especialização da Administração**

A burocracia é uma organização que se baseia na separação entre a propriedade e a administração. Os membros do corpo administrativos devem estar completamente separados da propriedade dos meios de produção. Em outros termos, os administradores da burocracia não são os seus donos ou proprietários. O dirigente não é necessariamente o dono do negócio ou um grande acionista da organização, mas um profissional especializado na sua administração. (2)

Com a burocracia surge o profissional que se especializa em gerir a organização, e daí o gradativo afastamento do capitalista da gestão dos negócios, diversificando as suas aplicações financeiras de capital. Os meios de produção, isto é, os recursos necessários para desempenhar as tarefas da organização, não são propriedades dos burocratas, mas estão

acima destes. O funcionário não pode vender, comprar ou herdar sua posição ou seu cargo, e sua posição e seu cargo não podem ser apropriados e integrados ao seu patrimônio privado. Essa estrita separação entre os rendimentos e os bens privados e os públicos é a característica específica da burocracia e que a distingue dos tipos patrimonial e feudal de administração. Existe um princípio de completa separação entre a propriedade que pertence à organização e a propriedade pessoal do funcionário. (2)

### **6.9. Profissionalização dos Participantes**

A burocracia é uma organização que se caracteriza pela profissionalização dos seus participantes. Cada funcionário da burocracia é um profissional, pelas seguintes razões:

a) É um especialista: cada funcionário é especializado nas atividades do seu cargo. Sua especialização varia conforme o nível onde está situado. Enquanto os que ocupam posições no topo da organização são generalistas, à medida que se desce nos escalões hierárquicos, os que ocupam posições mais baixas vão-se tomando gradativamente mais especialistas.

b) É assalariado: os funcionários da burocracia percebem salários correspondentes ao cargo que ocupam. Quanto mais elevado o cargo na escala hierárquica, maior o salário e, obviamente, o poder. Os funcionários devem ser recompensados exclusivamente por salários e não devem receber pagamentos de clientes, a fim de preservarem sua orientação para a organização, suas normas e regulamentos. O trabalho na burocracia representa geralmente a principal ou única fonte de renda do funcionário.

c) É ocupante de cargo: o funcionário da burocracia é um ocupante de cargo e seu cargo é a sua principal atividade dentro da organização, tomando todo o seu tempo de permanência nela. O funcionário não ocupa um cargo por vaidade ou por honrada, mas sim porque é o seu meio de vida, o seu ganha-pão.

d) É nomeado por superior hierárquico: o funcionário é um profissional selecionado e escolhido por sua competência e capacidade, nomeado (admitido), assalariado, promovido ou demitido da organização pelo seu superior hierárquico. O superior hierárquico tem plena autoridade (autoridade de linha) sobre seus subordinados. Em outros termos, é o superior quem toma decisões a respeito de seus subordinados.

e) Seu mandato é por tempo indeterminado: quando um funcionário ocupa um cargo dentro da burocracia, o seu tempo de permanência nesse cargo é indefinido e indeterminado. Não que o cargo seja vitalício, mas porque não existe uma norma ou regra que determine previamente o tempo de permanência de um funcionário, seja no cargo, seja na organização.

f) Segue carreira dentro da organização: à medida que um funcionário revela mérito, capacidade e competência, ele pode vir a ser promovido para outros cargos superiores. Em outros termos, o funcionário na burocracia também é recompensado por uma sistemática promoção, através de uma carreira dentro da organização. O funcionário é um profissional que faz do trabalho a sua carreira, ao longo de sua vida.

g) Não possui a propriedade dos meios de produção e administração: o administrador administra a organização em nome dos proprietários, enquanto o funcionário, para trabalhar, precisa das máquinas e dos equipamentos fornecidos pela organização. Como essas máquinas e equipamentos vão-se tornando sofisticados pela tecnologia e, portanto, caros, somente as grandes organizações passam a ter condições financeiras de adquiri-los. Daí as organizações gradativamente assumem o monopólio dos meios de produção. O administrador administra a organização, mas não é o proprietário dos meios de produção. O funcionário utiliza as máquinas e equipamentos mas não é o dono delas.

h) É fiel ao cargo e identifica-se com os objetivos da empresa: o funcionário passa a defender os interesses do seu cargo e da sua organização, em detrimento dos demais interesses envolvidos.

i) O administrador profissional tende a controlar cada vez mais completamente as burocracias, pelas seguintes razões:

- aumento do número de acionistas das grandes organizações, ocasionando dispersão e fragmentação da propriedade das suas ações;
- os proprietários que, em função de sua riqueza, controlavam uma única organização, concentrando nela toda a sua fortuna, passaram a dispersar o risco do seu investimento em muitas outras organizações. Em decorrência disso, hoje em dia, o controle acionário está subdividido e diminuído com o crescimento do número de acionistas;

- os administradores profissionais, através de sua carreira dentro da organização, chegam a posições de comando e de controle, sem possuírem a propriedade da coisa comandada e controlada. Assim, um administrador pode ter mais poder sobre a organização do que um grande acionista. (2)

### **6.10. Completa Previsibilidade do Funcionamento**

A consequência desejada da burocracia é a previsibilidade do comportamento dos seus membros. No modelo de Weber, todos os funcionários se comportam de acordo com as normas e regulamentos da organização, a fim de que esta atinja a máxima eficiência possível. Tudo na burocracia é estabelecido no sentido de prever antecipadamente todas as ocorrências e rotinizar sua execução, para que a máxima eficiência do sistema seja plenamente alcançada. (2)

Aparentemente, Weber não previu nenhuma diferenciação no comportamento humano dentro da organização. Antes, pelo contrário, a burocracia parece assentar-se numa visão padronizada do comportamento humano. Weber não considera a organização informal. Parece simples ignorá-la. Na verdade, a organização informal não é prevista por Weber, ou seja, não está considerada nas consequências desejadas das organizações. A organização informal aparece como um fator de imprevisibilidade das burocracias, pois o sistema social racional puro de Weber pressupõe que as reações e o comportamento humano sejam perfeitamente previsíveis, uma vez que tudo estará sob o controle de normas racionais e legais, escritas e exaustivas. A organização informal surge como uma derivação direta do sistema burocrático, como uma consequência da impossibilidade prática de se bitolar e padronizar completamente o comportamento humano nas organizações. (2)

## **7. Vantagens da Burocracia**

Weber viu inúmeras razões para explicar o avanço da burocracia sobre as outras formas de associação. Para ele, comparar os mecanismos burocráticos com outras organizações é o mesmo que comparar a produção da máquina com outros modos não-mecânicos de produção. (2)

As vantagens da burocracia, para Weber, são:

1. Racionalidade em relação ao alcance dos objetivos da organização.
2. Precisão na definição do cargo e na operação, pelo conhecimento exato dos deveres.
3. Rapidez nas decisões, pois cada um conhece o que deve ser feito e por quem e as ordens e papéis tramitam através de canais preestabelecidos.
4. Univocidade de interpretação garantida pela regulamentação específica e escrita. Por outro lado, a informação é discreta, pois é fornecida apenas a quem deve recebê-la.
5. Uniformidade de rotinas e procedimentos que favorece a padronização, redução de custos e de erros, pois os procedimentos são definidos por escrito.
6. Continuidade da organização através da substituição do pessoal que é afastado. Além disso, os critérios de seleção e escolha do pessoal baseiam-se na capacidade e na competência técnica.
7. Redução do atrito entre as pessoas, pois cada funcionário conhece aquilo que é exigido dele e quais são os limites entre suas responsabilidades e as dos outros.
8. Constância, pois os mesmos tipos de decisão devem ser tomados nas mesmas circunstâncias.
9. Subordinação dos mais novos aos mais antigos, dentro de uma forma estrita e bem conhecida, de modo que o superior possa tomar decisões que afetem o nível mais baixo.
10. Confiabilidade, pois o negócio é conduzido de acordo com regras conhecidas, sendo que grande número de casos similares são metodicamente tratados dentro da mesma maneira sistemática. As decisões são previsíveis e o processo decisório, por ser despersonalizado no sentido de excluir sentimentos irracionais, como o amor, raiva, preferências pessoais, elimina a discriminação pessoal.
11. Existem benefícios sob o prisma das pessoas na organização, pois a hierarquia é formalizada, o trabalho é dividido entre as pessoas de maneira ordenada, as pessoas são treinadas para se tomarem especialistas em seus campos particulares, podendo encarregar-se na organização em função de seu mérito pessoal e competência técnica. (2)

Nessas condições, o trabalho é profissionalizado, o nepotismo é evitado e as condições de trabalho favorecem a moralidade econômica e dificultam a corrupção. A equidade das normas burocráticas, quase sempre baseadas em padrões universalísticos de justiça e de tratamento igualitário, tem a virtude de assegurar cooperação entre grande número de pessoas sem que essas pessoas se sintam necessariamente cooperadoras. As pessoas

cumprem as regras organizacionais principalmente porque os fins alcançados pela estrutura total são altamente valorizados e cada qual deve fazer a sua própria parte para que o objetivo seja alcançado. (2)

## **8. Racionalidade Burocrática**

Um conceito muito ligado à burocracia é o de racionalidade. No sentido weberiano, a racionalidade implica adequação dos meios aos fins. No contexto burocrático, isto significa eficiência. Semelhante ao conceito de Taylor, um processo é racional se os meios mais eficientes são escolhidos para sua implementação. Para Weber, são as metas coletivas da organização e não as dos seus membros individuais que são levadas em consideração. (2)

Deste modo, o fato de uma organização ser racional não implica necessariamente que seus membros ajam racionalmente no que concerne às suas próprias metas e aspirações. Muito ao contrário, quanto mais racional e burocrática torna-se uma organização, tanto mais os membros individuais tornam-se simples engrenagens de uma máquina, ignorando o propósito e o significado de seu comportamento. Para Weber, a racionalidade funcional é atingida pela elaboração - baseada no conhecimento científico - de regras que servem para dirigir, partindo de cima, todo comportamento de encontro à eficiência. É esta concepção de racionalidade que fundamenta a teoria de Administração Científica que almeja a descoberta e aplicação da melhor maneira de desempenho e de trabalho industrial. (2)

Weber usa o termo burocratização em um sentido mais amplo, referindo-se também às formas de agir e de pensar que existem não somente no contexto organizacional, mas que permeiam toda a vida social. O termo burocratização usado por Weber coincide mais ou menos com o conceito de racionalização. Assim, o racionalismo, para Weber, tanto pode referir-se aos meios racionais e sua adequação ou inadequação para se chegar a um fim, qualquer que seja (atividade racional da organização burocrática), como também pode referir-se à visão racional do mundo através de conceitos cada vez mais precisos e abstratos, desenvolvidos inclusive pela ciência, rejeitando toda religião e valores metafísicos ou tradicionais (desmistificação do próprio mundo). (2)

Embora considerasse a burocracia como a mais eficiente forma de organização criada pelo homem, Weber temia esta grande eficiência, cujos resultados, advindos da

crescente burocratização do mundo moderno, seriam uma enorme ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas das sociedades ocidentais. (2)

## **9. Dilemas da Burocracia**

O próprio Weber notou a fragilidade da estrutura burocrática, que enfrenta um dilema típico: de um lado, existem pressões constantes de forças exteriores para encorajar o burocrata a seguir outras normas diferentes das da organização e, de outro lado, o compromisso dos subordinados com as regras burocráticas tende a se enfraquecer gradativamente. A organização, para ser eficiente, exige um tipo especial de legitimidade, racionalidade, disciplina e limitação de alcance. (2)

A capacidade para aceitar ordens e regras como legítimas, principalmente quando repugnam os desejos da pessoa, exige um nível de renúncia que é difícil de se manter. Assim, as organizações burocráticas apresentam uma tendência a se desfazerem, seja na direção carismática, seja na tradicional, onde as relações disciplinares são mais "naturais" e "afetuosas" e menos separadas das outras. Além do mais, a capacidade de renúncia exigida pela organização racional não pode se desenvolver no seu interior, pois como diz Etzioni, depende de relações sociais mais amplas, que existem na família tradicional ou no grupo carismático. Assim, a racionalidade da estrutura racional é frágil e precisa ser constantemente protegida contra pressões externas, a fim de poder ser dirigida para os seus objetivos e não para outros. (2)

Para Weber, os burocratas são pessoas que formam o corpo administrativo da hierarquia e estrutura da organização, devidamente indicadas, que seguem as regras impostas e servem aos objetivos da organização. Contudo, Weber salienta também a existência de chefes não-burocráticos, que indicam e nomeiam os subordinados, que estabelecem as regras, que resolvem os objetivos que deverão ser atingidos e geralmente são eleitos ou herdam sua posição, como, por exemplo, os presidentes, os diretores e os reis. (2)

Esses chefes (não-burocráticos) da organização desempenham o importante papel de estimular a ligação emocional e mesmo irracional dos participantes com a racionalidade, pois a identificação com uma pessoa, um líder ou um chefe da organização influi

psicologicamente, reforçando o compromisso abstrato com as regras da organização e dela permitindo uma imagem mais concreta e "afetuosa". (2)

Na organização burocrática, as identificações referem-se à posição e não ao ocupante. Se os indivíduos se ausentam, morrem ou se aposentam, são substituídos por outros pelo critério de qualificação técnica e a eficiência da organização não é prejudicada. Porém, a ausência ou morte de um chefe não-burocrático da organização - único indivíduo perante o qual as identificações são pessoais, e não-burocráticas - provoca uma crise, a chamada crise de sucessão, que geralmente é acompanhada de um período de instabilidade. Alega Weber que a crise de sucessão é mais evidente nos estados totalitários, mas que também as empresas, igrejas, exércitos ou outras organizações podem estar sujeitos a ela. As burocracias estabelecem normas e precisam impô-las. Têm regulamentos e regras. Dão ordens que devem ser obedecidas a fim de que a organização funcione com eficiência. (2)

## **10. Disfunções da Burocracia**

Para Weber, a burocracia é uma organização cujas conseqüências desejadas se resumem na previsibilidade do seu funcionamento no sentido de obter a maior eficiência da organização. (2)

Todavia, ao estudar as conseqüências previstas (ou desejadas) da burocracia que a conduzem à máxima eficiência, notou também as conseqüências imprevistas (ou indesejadas) e que a levam à ineficiência e às imperfeições. A estas conseqüências imprevistas, deu-se o nome de disfunções da burocracia, para designar as anomalias de funcionamento responsáveis pelo sentido pejorativo que o termo burocracia adquiriu junto aos leigos no assunto. Robert K. Merton salienta que os cientistas têm dado muita ênfase aos resultados positivos e às funções da organização burocrática, descuidando-se das tensões internas de tais estruturas, enquanto o leigo, ao contrário, tem exagerado exatamente as imperfeições da burocracia. (2)

Na verdade, não existe uma organização plenamente racional e o formalismo não tem a profundidade descrita por Weber. Por outro lado, o conceito popular de burocracia faz pensar que o grau de eficiência administrativa deste sistema social racional é baixíssimo. Isto porque o tipo ideal de burocracia sofre transformações quando operado por

homens. Segundo Merton, o homem (excluído dos estudos de Max Weber, que descreveu um sistema social desumano e mecanicista), quando participa da burocracia, faz com que toda a previsibilidade do comportamento, que deveria ser a maior consequência da organização, escape ao modelo preestabelecido. Ocorre, então, o que passou a se denominar disfunções da burocracia, isto é, anomalias e imperfeições no funcionamento da burocracia. Cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático explicado por Weber. Cada disfunção é uma consequência não-prevista pelo modelo weberiano. (2)

As disfunções da burocracia são basicamente as seguintes:

### **10.1. Maior Internalização das Regras e Exagerado Apego aos Regulamentos**

As diretrizes da burocracia, emanadas através das normas e regulamentos, para atingir os objetivos da organização, tendem a adquirir um valor positivo, próprio e importante, independentemente daqueles objetivos, passando a substituí-los gradativamente. As normas e regulamentos passam a se transformar de freios em objetivos. Passam a ser absolutos e prioritários: o funcionário adquire "viseiras" e esquece que a flexibilidade é uma das principais características de qualquer atividade racional. Com isto, o funcionário burocrata torna-se um especialista, não por possuir conhecimento de suas tarefas, mas por conhecer perfeitamente as normas e os regulamentos que dizem respeito ao seu cargo ou função. Os regulamentos, de meios, passam a ser os principais objetivos do burocrata. (2)

### **10.2. Excesso de Formalismo e de Papelório**

A necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações dentro da burocracia a fim de que tudo possa ser devidamente testemunhado por escrito pode conduzir à tendência ao excesso de formalismo, de documentação e, conseqüentemente, de papelório. Aliás, o papelório constitui uma das mais gritantes disfunções da burocracia, o que leva o leigo, muitas vezes, a imaginar que toda burocracia tem necessariamente um volume inusitado de papelório, de vias adicionais de formulários e de comunicações. (2)

### **10.3. Resistência a Mudanças**

Como tudo dentro da burocracia é rotinizado, padronizado, previsto com antecipação, o funcionário geralmente se acostuma a uma completa estabilidade e repetição daquilo que faz, o que passa a lhe proporcionar uma completa segurança a respeito de seu futuro na burocracia. Atendendo às normas e regulamentos impostos pela burocracia, o funcionário torna-se simplesmente um executor das rotinas e procedimentos, os quais passa a dominar com plena segurança e tranqüilidade com o passar do tempo. Quando surge alguma possibilidade de mudança dentro da organização, essa mudança tende a ser interpretada pelo funcionário como algo que ele desconhece, e, portanto, algo que pode trazer perigo à sua segurança e tranqüilidade. (2)

Com isto, a mudança passa a ser indesejável para o funcionário. E, na medida do possível, ele passa a resistir a qualquer tipo de mudança que se queira implantar na burocracia. Essa resistência à mudança pode ser passiva e quieta, como pode ser ativa e agressiva através de comportamentos de reclamação, tumultos e greves. (2)

### **10.4. Despersonalização do Relacionamento**

A burocracia tem com uma de suas características a impessoalidade no relacionamento entre os funcionários. Daí o seu caráter impessoal, pois ela enfatiza os cargos e não as pessoas que os ocupam. Isto leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização: diante dos demais funcionários, o burocrata não os toma mais como pessoas mais ou menos individualizadas, mas como ocupantes de cargos, com direitos e deveres previamente especificados. Daí a despersonalização gradativa do relacionamento entre os funcionários da burocracia. Os funcionários passam a conhecer os colegas não pelos seus nomes pessoais, mas pelos títulos dos cargos que ocupam. Algumas vezes, o conhecimento é feito pelo número do registro do colega ou por qualquer outra forma de identificação das pessoas imposta pela organização. (2)

### **10.5. Categorização como Base do Processo Decisorial**

A burocracia se assenta em uma rígida hierarquização da autoridade. Portanto, quem toma decisões em qualquer situação será aquele que possui a mais elevada categoria

hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto. Quem decide é sempre aquele que ocupa o posto hierárquico mais alto, mesmo que nada saiba a respeito do problema a ser resolvido. Por outro lado, categorizar significa uma maneira de classificar as coisas, estereotipadamente, a fim de lidar com elas com mais facilidade. Quanto mais se lançar mão da categorização no processo decisório, menor será a procura de alternativas diferentes de solução. (2)

### **10.6. Superconformidade à Rotina e Procedimentos**

A burocracia baseia-se em rotinas e procedimentos, como meio de garantir que as pessoas façam exatamente aquilo que delas se espera. Como uma burocracia eficaz exige devoção estrita às normas e regulamentos, essa devoção às regras e regulamentos conduz à sua transformação em coisas absolutas: as regras e rotinas não mais são consideradas como relativas a um conjunto de objetivos, mas passam a ser absolutas. Com o tempo, as regras e as rotinas tornam-se sagradas para o funcionário. (2)

O impacto dessas exigências burocráticas sobre a pessoa provoca profunda limitação em sua liberdade e espontaneidade pessoal, além da crescente incapacidade de compreender o significado de suas próprias tarefas e atividades dentro da organização como um todo. Estudando o efeito da estrutura burocrática sobre a personalidade dos indivíduos, alguns autores chegaram a algumas conclusões, como a "incapacidade treinada" para mostrar que o funcionário burocrata trabalha em função dos regulamentos e das rotinas, e não em função dos objetivos organizacionais que foram realmente estabelecidos. Essa superconformidade às regras, aos regulamentos, às rotinas e procedimentos conduz a uma rigidez no comportamento do burocrata: o funcionário passa a fazer o estritamente contido nas normas, nas regras, nos regulamentos, nas rotinas e procedimentos impostos pela organização. Esta perde toda a sua flexibilidade, pois o funcionário restringe-se ao desempenho mínimo. Perde sua iniciativa, criatividade e inovação. (2)

### **10.7. Exibição de Sinais de Autoridade**

Como a burocracia enfatiza a hierarquia de autoridade, torna-se necessário um sistema capaz de indicar, aos olhos de todos, aqueles que detêm o poder. Daí surge a tendência à utilização intensiva de símbolos ou de sinais de status para demonstrar a

posição hierárquica dos funcionários, como o uniforme, a localização da sala, do banheiro, do estacionamento, do refeitório, o tipo de mesa etc., como meios de identificar quais são os principais chefes da organização. Em algumas organizações - como o exército, a Igreja etc. - o uniforme constitui um dos principais sinais de autoridade. (2)

### **10.8. Dificuldade no Atendimento a Clientes e Conflitos com o Público**

O funcionário está completamente voltado para dentro da organização, para suas normas e regulamentos internos, para suas rotinas e procedimentos, para seu superior hierárquico que avalia o seu desempenho. Essa sua atuação interiorizada para a organização geralmente o leva a criar conflitos com os clientes da organização. Todos os clientes são atendidos de forma padronizada, de acordo com os regulamentos e rotinas internos, fazendo com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com os seus problemas particulares e pessoais. Com as pressões do público, que pretende soluções personalizadas que a burocracia padroniza, o funcionário passa a perceber essas pressões como ameaças à sua própria segurança. Daí a tendência à defesa contra pressões externas à burocracia. Com essas disfunções, a burocracia torna-se esclerosada, fecha-se ao cliente, que é o seu próprio objetivo, e impede totalmente a inovação e a criatividade. (2)

As causas das disfunções da burocracia residem basicamente no fato de que a burocracia não leva em conta a chamada organização informal que existe fatalmente em qualquer tipo de organização, nem se preocupa com a variabilidade humana (diferenças individuais entre as pessoas) que necessariamente introduz variações no desempenho das atividades organizacionais. Em face da exigência de controle que norteia toda a atividade organizacional é que surgem as conseqüências imprevistas da burocracia. (2)

## **11. Grau da Burocratização nas Organizações**

Alvir Gouldner realizou uma pesquisa que lhe permitiu concluir que não há um único tipo ou modelo de burocracia, mas uma enorme variedade de graus diferentes de burocratização. (3)

Durante longos anos, a empresa fora administrada de maneira muito informal, com intervalos de almoço amplos, horários de entrada e saída bem folgados, permissão para os

empregados para utilizarem material da companhia para uso próprio, política de não demitir ninguém e de somente admitir novos funcionários considerando laços de famílias, de amizade e residência da comunidade semi-rural em que se situava a empresa. (3)

Antes de 1948, o padrão de atitudes do pessoal para com a fábrica era favorável e positivo. Os operários consideravam as normas disciplinares da fábrica como "lenientes", suaves e orientadas para os objetivos da produção e internalizavam o seu papel por um conjunto de normas técnicas. O padrão de comportamento dos operários se caracterizava por um sistema de julgamentos, atitudes e sentimentos positivos que predispuham a uma reação favorável dos operários à fábrica e a uma confiança nos seus superiores. Em 1948 assumiu um novo gerente (Peele), que veio alterar substancialmente essa situação. Ele era bastante apoiado pelos executivos do escritório central, chegando a pressioná-lo sob este aspecto. (3)

O controle do gerente sobre os supervisores tornou cerrado o controle sobre os operários. Estes passaram a modificar substancialmente as suas atitudes para com a organização. A supervisão fechada desenvolvida por Peele passou a encerrar a administração dentro de um círculo vicioso: (3)

1. o supervisor exercer uma supervisão cerrada e sob pressão sobre o operário;
2. o supervisor passa a receber o operário como uma pessoa não-motivada para o trabalho;
3. o supervisor passa a vigiar e a controlar com mais pressão o operário para obter dele maior rendimento;
4. esse cerco e essa pressão despertam o rancor ou a apatia no operário;
5. o supervisor passa a perceber mais intensidade o operário como uma pessoa não-motivada para o trabalho. (3)

## **12. Conclusões de Gouldner**

A hipótese central de Gouldner é de que a supervisão cerrada deteriora as relações entre superior e subordinado e viola as normas informais do grupo. Por outro lado, a excessiva formulação de regras burocráticas funciona como um símbolo de desconfiança nas pessoas e nas suas intenções. (3)

### **13. Apreciação Crítica da Teoria da Burocracia**

A burocracia, segundo Weber, proporciona uma maneira consciente de organizar pessoas e atividades de um modo eficiente e racional em determinados objetivos. Durante quinze anos estudando a burocracia Perrow chegou a duas conclusões que colidem com muita coisa da literatura organizacional. A primeira é que os erros são fracassos em burocratizar suficientemente, neste caso defende a burocracia. A segunda, a preocupação com a reforma "humanização", e descentralização das burocracias. (3)

#### **13.1. O Excessivo Racionalismo da Burocracia**

Kats e Kahn salientam que a organização burocrática é super-racionalizada e não leva em conta a natureza organizacional, bem como as condições circunjacentes do ambiente. As vantagens da burocracia têm sido exageradas. Para estes autores, o sistema burocrático consegue sobrevivência e eficiência apenas quando: (3)

1. as tarefas individuais são mínimas;
2. as exigências do ambiente sobre a organização são claras e suas implicações óbvias;
3. a rapidez em tomada de decisões é um requisito de importância;
4. as circunstâncias organizacionais se aproximam das do sistema fechado; (3)

#### **13.2. As Dimensões da Burocracia**

1. uma divisão de trabalho baseada na especialização funcional;
2. uma bem definida hierarquia de autoridade;
3. um sistema de regras que cobre todos os direitos e deveres dos ocupantes de posições;
4. um sistema de procedimentos para lidar com as situações de trabalho;
5. impessoalização nas relações interpessoais;
6. promoção e seleção para emprego baseadas na competência técnica. (3)

## Parte II – Teoria Estruturalista da Administração

### 1. Introdução

A palavra estrutura tem sido usada há algum tempo tanto nas ciências físicas quanto no campo social. Estrutura significa disposição e ordem das partes dum todo, ou ainda, um todo, considerado a forma por que se dispõem as suas partes. Já estruturalismo, segundo este mesmo dicionário da língua portuguesa, é interpretado como sendo uma teoria e metodologia do estudo da língua como um sistema de elementos relacionados entre si. (1)

Com relação mais propriamente às ciências humanas o Estruturalismo surgiu para permitir o desenvolvimento e a aplicação de métodos específicos no estudo dos seus objetos analíticos, em uma perspectiva diferente das explicações mecânicas e fundamentadas nas relações de causa e efeito até então desenvolvidas predominantemente.(1)

A concepção Estruturalista veio mostrar que os fatos humanos assumem a forma de estruturas, isto é, de sistemas que criam seus próprios elementos, dando a estes sentidos pela posição e pela função que ocupam no todo. (1)

Desta forma, pode-se dizer que as estruturas terminam por formar totalidades sendo que o todo assume uma dinâmica diferente da simples soma de suas partes constitutivas. O todo passa a ter um princípio orientador e organizador, dotado, portanto de um sentido próprio, e o modo como cada estrutura se organiza e se relaciona com as demais acaba definindo a estrutura geral de seu conjunto, que pode assim ser compreendido e explicado sob preceitos científicos. (1)

Contudo, cabe uma ressalva importante nesta questão metodológica e que vincula-se ao surgimento da fenomenologia. Coube a esta, a garantia às ciências humanas de especificidade de seus objetos de estudo. Anteriormente, cada uma das ciências humanas desfazia seus objetos analíticos em seus agregados constitutivos, estudava as relações de causa e efeito do fenômeno e as apresentava como explicação e, muitas vezes, como lei do objeto de investigação. (1)

A fenomenologia, que teve seu apogeu em meados do século XX, altera e garante às ciências humanas a especificidade metodológica em seu campo analítico.

De qualquer sorte, no âmbito das ciências administrativas a escola Estruturalista surge como um esforço de síntese das perspectivas de estudo da estrutura da organização até então existentes. (1)

A Administração Científica – mais centrada nos aspectos formais da organização - e a escola de Relações Humanas – preocupada com os aspectos informais. Coube então a esta terceira perspectiva a ligação entre os dois conceitos de organização formal e informal e a apresentação de um quadro teórico mais complexo da organização e o fornecimento de elementos essenciais para a análise comparativa, fundamental neste campo do conhecimento. (1)

Os Estruturalistas ao ampliarem o escopo dos estudos para organizações de procedência cultural, sem fins lucrativos, presídios e hospitais perceberam o inevitável conflito de interesses entre as necessidades da organização e as dos indivíduos. Nesta perspectiva os conflitos podem ser minimizados, mas não desconhecidos e jamais totalmente eliminados, e mais, podem inclusive ser utilizados para o crescimento e a resolução de determinados tipos de problemas organizacionais, tendo em vista as chamadas funções sociais do conflito. Assim, introduzem a lógica integrativa ao invés da lógica dicotômica, abrindo campos importantes de estudo na teoria organizacional como as questões do poder, dos próprios conflitos e da alienação. (1)

Dentre o universo de pesquisadores que se enquadram na escola Estruturalista optamos por apresentar, ainda que bastante resumidamente, algumas das contribuições e idéias desenvolvidas por dois dos seus principais representantes: Max Weber e Amitai Etzioni. (1)

Nas ciências sociais há algumas tradições Estruturalistas importantes e que possuem nuances que as fazem diferir em sua essência. Weber, por exemplo, enquadra-se no chamado Estruturalismo Fenomenológico, pois parte do princípio de que as estruturas proporcionam pontos focais e de apoio para as análises teóricas, mas nunca podem ser encaradas como reproduções fiéis da realidade, porquanto esta está em constante mutação e em permanente intercâmbio com o ambiente. Na visão Weberiana nenhum sistema conceitual pode reproduzir fielmente a realidade, bem como, nenhum conceito tem a capacidade de captar totalmente a diversidade presente em um fenômeno particular. O tipo ideal Weberiano ilustra esta questão claramente, pois é uma construção instrumental criada

para ser usada pelo cientista como uma espécie de guia, através das diversas situações e para permitir a comparação do modelo com a realidade empírica, e não como uma representação fotográfica da realidade. <sup>(1)</sup>

Para Etzioni o principal diálogo do Estruturalismo foi com a escola de Relações Humanas, e foi um diálogo crítico, pois os Estruturalistas vêem a organização como uma unidade social grande e complexa, onde interagem muitos grupos sociais. Embora esses grupos compartilhem alguns interesses tem outros incompatíveis. Os diversos grupos poderiam cooperar em certas esferas e competir em outras, mas dificilmente são ou podem tornar-se uma grande família feliz, como freqüentemente dão a entender os autores de Relações Humanas. A questão da existência de grupos com interesses muitas vezes divergentes enseja importantes campos de estudo na perspectiva Weberiana: o estudo do poder, da legitimidade, da autoridade e da dominação. Para Etzioni, Max Weber utilizou o poder para designar a capacidade de provocar a aceitação de ordens; a legitimidade para designar a aceitação do exercício do poder, porque corresponde aos valores dos subordinados; e autoridade para designar a combinação do dois - o chamado poder legítimo. <sup>(1)</sup>

## **2. Origens da Teoria Estruturalista**

Foram as seguintes:

- Oposição entre a Teoria Tradicional e das Relações Humanas: Tornou-se necessária uma posição mais ampla e compreensiva que abrangesse os aspectos que eram considerados por uma e omitidos pela outra e vice-versa. A *Teoria Estruturalista* pretende ser uma síntese da Teoria Clássica (formal) e da Teoria das Relações Humanas (informal), inspirando-se na abordagem de Max Weber, e até certo ponto nos trabalhos de Karl Marx.
- Necessidade de visualizar a organização com uma unidade social: Uma unidade grande e complexa, onde interagem grupos sociais que compartilham alguns dos objetivos da organização (como a viabilidade econômica da organização), mas que pode incompatibilizar com outros (como a maneira de distribuir lucros da

organização). Nesse sentido, o diálogo maior da Teoria Estruturalista foi com a Teoria das Relações Humanas.

- A influência do estruturalismo nas ciências sociais: Sua influência e repercussão no estudo das organizações. O estruturalismo teve forte influência na Filosofia, na Psicologia, na Antropologia, na Matemática, na Lingüística, chegando até na Teoria das Organizações.
- Novo conceito de estrutura: O conceito de estrutura é bastante antigo. Estrutura é o conjunto formal de dois ou mais elementos e que permanece inalterado seja na mudança, seja na diversidade de conteúdos, isto é, a estrutura mantém-se mesmo com a alteração de um de seus elementos ou relações. (4)

Podemos esboçar vários raciocínios filosóficos e sociológicos em cima das estruturas. A *Teoria Estruturalista* é administrativa baseada no movimento estruturalista, fortemente influenciado pela sociologia organizacional. Estrutura é o conjunto de elementos relativamente estáveis que se relacionam no tempo e no espaço para formar uma totalidade. Em administração, a estrutura corresponde à maneira como as organizações estão organizadas e estruturadas. (4)

A *Teoria Estruturalista* é representada por grandes figuras da Administração:

### **3. A Sociedade de Organizações**

Para os estruturalistas, a sociedade moderna e industrializada é uma sociedade *de organizações*, das quais o homem passa a depender para nascer, viver e morrer. Essas organizações são altamente diferenciadas e requerem dos seus participantes determinadas características de personalidade. Essas características permitem a participação simultânea das pessoas em várias organizações, nas quais os papéis desempenhados variam. (4)

O estruturalismo ampliou o estudo das interações entre os grupos sociais iniciado pela Teoria das Relações Humanas, para os das interações entre as organizações sociais. Da mesma forma como interagem entre si os grupos sociais, também interagem entre si as organizações. (4)

### 3.1. As organizações

Constituem a forma dominante de instituição da moderna sociedade: São a manifestação de uma sociedade altamente especializada e interdependente, que se caracteriza por um crescente padrão de vida. As organizações permeiam todos os aspectos da vida moderna e envolvem a participação de numerosas pessoas. Cada organização é limitada por recursos escassos, e por isso, não pode tirar vantagens de todas as oportunidades que surgem: daí o problema de determinar a melhor alocação de recursos. A eficiência é obtida quando a organização aplica seus recursos naquela alternativa que produz melhor resultado. (4)

A *Teoria Estruturalista* concentra-se no estudo das organizações, na sua estrutura interna e na interação com outras organizações. As organizações são concebidas como unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos. (exercito, escolas, hospitais, igrejas, prisões). As organizações são caracterizadas por um conjunto de relações sociais estáveis e deliberadamente criadas com a explícita intenção de alcançar objetivos ou propósitos. Assim, a organização é uma unidade social dentro da qual as pessoas alcançam relações estáveis entre si, no sentido de facilitar o alcance de um conjunto de objetivos ou metas. (4)

### 3.2. O Homem Organizacional

Enquanto a Teoria Clássica caracteriza o "homo economicus" e a Teoria das Relações Humanas, "o homem social", a *Teoria Estruturalista* focaliza o "homem organizacional", ou seja, o homem que desempenha papéis em diferentes organizações. (4)

Na sociedade das organizações, moderna e industrializada, aparece a figura do "homem organizacional" que participa simultaneamente de várias organizações. O homem moderno, ou seja, o homem organizacional, para ser bem sucedido em todas as organizações, precisa ter as seguintes características de personalidade: (4)

- **Flexibilidade:** em face das constantes mudanças que ocorrem da vida moderna, bem como da diversidade dos papéis desempenhados nas diversas organizações, que podem chegar a inversão, aos bruscos desligamentos das organizações e aos novos relacionamentos.

- Tolerância as Frustrações: para evitar o desgaste emocional decorrente do conflito necessário entre necessidades organizacionais e necessidades individuais, cuja mediação é feita através de normas racionais, escritas e exaustivas, que procuram envolver toda a organização.
- Capacidade de adiar as recompensas: e poder compensar o trabalho rotineiro dentro da organização, em detrimento das preferências e vocações pessoais por outros tipos de atividade profissional.
- Permanente desejo de Realização: garantido a conformidade e cooperação com as normas que controlam e asseguram o acesso a posições de carreira dentro da organização, proporcionando recompensas e sanções sociais e materiais. (4)

#### 4. Análise das Organizações

Os estruturalistas utilizam, para estudar as organizações, uma análise organizacional mais ampla do que a de qualquer teoria anterior, pois pretendem conciliar a Teoria Clássica e a Teoria das Relações Humanas, baseando-se também na Teoria da Burocracia. Assim, a análise das organizações do ponto de vista estruturalista é feita a partir de uma abordagem múltipla que leva em conta simultaneamente os fundamentos da Teoria Clássica, da Teoria das Relações Humanas e da Teoria da Burocracia. Trata-se de uma abordagem múltipla utilizada pela *Teoria Estruturalista* que envolve: (4)

- Tanto a organização formal como a organização informal
- Tanto as recompensas salariais e materiais como as recompensas sociais e simbólicas
- Todos os diferentes níveis hierárquicos de uma organização
- Todos os diferentes tipos de organizações
- A análise intra-organizacional e análise interorganizacional. (4)

##### 4.1. Abordagem Múltipla: Organização Formal e Informal

Enquanto a Teoria Clássica se concentrava na organização formal e a Teoria das Relações Humanas somente na organização informal, os estruturalistas tentam estudar o

relacionamento entre ambas as organizações: a formal e a informal, em uma abordagem múltipla. (4)

A *Teoria Estruturalista* vai tentar relacionar as relações formais e informais dentro e fora da organização. Os estruturalistas não alteram os conceitos da organização formal e informal. (formal tudo o que estiver expresso no organograma como hierarquia, regras, regulamentos, controle de qualidade e informal as relações sociais). A *Teoria Estruturalista* tentar encontrar o equilíbrio entre os elementos racionais e não racionais do comportamento humano que constitui o ponto principal da vida, da sociedade e do pensamento moderno.

#### **4.2. Abordagem Múltipla: Recompensas Materiais e Sociais**

Os estruturalistas combinam os estudos da Teoria Clássica e da Teoria das Relações Humanas. O significado das recompensas salariais e sociais e tudo que se inclui nos símbolos de posição (tamanho da mesa ou do escritório, carros da companhia, etc) é importante na vida de qualquer organização. (4)

Para as recompensas sociais e simbólicas sejam eficientes, quem as recebe deve estar identificado com a organização que as concede. Os símbolos e significados devem ser prezados e compartilhados pelos outros, como a esposa, colegas, amigos, vizinhos, etc. Por essas razões, as recompensas sociais são menos eficientes com os funcionários de posições mais baixas do que com os de posições mais altas. (4)

#### **4.3. Abordagem Múltipla: Os diferentes Enfoques da Organização**

As organizações para os estruturalistas podem ser concebidas segundo duas diferentes concepções:

- Modelo racional da organização: Concebe a organização com um meio deliberado e racional de alcançar metas conhecidas. Os objetivos organizacionais são explicitados (com por exemplo a maximização dos lucros), todos os aspectos e componentes da organização são escolhidos em função de sua contribuição ao objetivo e as estruturas organizacionais são cuidadas para atingir a mais alta eficiência, os recursos são adequados e alocados de acordo com um plano diretor, todas ações são apropriadas e iniciadas por planos e seus resultados devem coincidir com os planos. É um sistema fechado, tendo como característica a visão focalizada

apenas nas partes internas do sistema, com ênfase no planejamento e controle. Expectativa de certeza e de viabilidade. Neste modelo inclui a abordagem clássica da administração e a teoria da burocracia.

- Modelo natural de organização: Concebe a organização com um conjunto de partes independentes que, juntas, constituem um todo. O objetivo básico é a sobrevivência do sistema. O modelo natural procura tornar tudo funcional e equilibrado, podendo ocorrer disfunções. A auto-regulação é o mecanismo fundamental que naturalmente governa as relações entre as partes e suas atividades, mantendo o sistema equilibrado e estável ante as perturbações providas do ambiente externo. Este modelo traz com inevitável aparecimento a organização informal nas organizações. É um sistema aberto tendo como característica a visão focalizada sobre o sistema e sua interdependência com o ambiente. Expectativa de incerteza e de imprevisibilidade. (4)

#### **4.4. Abordagem Múltipla: Os Níveis da Organização**

Assim com o modelo burocrático de Weber, as organizações sofrem uma multiplicidade de problemas que são classificados e categorizados para que a responsabilidade por sua solução seja atribuída a diferentes níveis hierárquicos: (4)

- Nível Institucional: É o nível mais alto, composto dos dirigentes ou altos funcionários. É também denominado nível estratégico, pois é responsável pela definição dos principais objetivos e das estratégias organizacionais relacionadas a longo prazo.
- Nível Gerencial: É o nível intermediário, situado entre o institucional e o técnico, cuidando do relacionamento e da integração desses dois níveis. Uma vez tomadas as decisões no nível institucional, o nível gerencial é o responsável pela sua transformação em planos e em programas para que o nível técnico os execute.
- Nível Técnico: É o nível mais baixo da organização. Também denominado nível operacional, é o nível em que as tarefas são executadas, os programas são desenvolvidos e as técnicas são aplicadas. É o nível que cuida da execução das tarefas a curto prazo e segue os programas e rotinas desenvolvidas pelo nível gerencial. (4)

#### **4.5. Abordagem Múltipla: A Diversidade de Organizações**

Enquanto a Administração Científica e a Escola das Relações Humanas focalizaram as fábricas, a *abordagem estruturalista* ampliou o campo da análise da organização, a fim de incluir outros tipos diferentes de organizações além das fábricas: organizações pequenas, médias e grandes, públicas e privadas, empresas dos mais diversos tipos (indústrias ou produtoras de bens, prestadoras de serviços, comerciais, agrícolas, etc), organizações militares (exército, marinha, aeronáutica), organizações religiosas (igreja), organizações filantrópicas, partidos políticos, prisões, sindicatos, etc. A partir do *estruturalismo* a administração não ficou mais restrita as fábricas, mas passou a ser entendida a todos os tipos possíveis de organizações. Além disso, toda a organização, à medida que cresce torna-se complexa e passa a exigir uma adequada administração. (4)

#### **4.6. Abordagem Múltipla: Análise Interorganizacional**

Os *estruturalistas* além de se preocupar com os fenômenos internos, também se preocupam com os fenômenos que ocorrem externamente nas organizações, mas que afetam os que ocorrem dentro delas, ou seja, os fenômenos internos. Assim, os *estruturalistas* se baseiam em uma abordagem de sistema aberto e utilizam o modelo natural de organização como base de seus estudos. A análise organizacional passa a ser feita através de uma abordagem múltipla, ou seja, através das análises intra-organizacional (fenômenos internos) e interorganizacional (fenômenos externos). (4)

### **5. Tipologia das Organizações**

As organizações são diferentes entre si e apresentam enorme variabilidade. Contudo, elas apresentam características que permitem classificá-las em classes ou tipos. Estas classificações, denominadas *tipologias das organizações*, permitem uma análise comparativa das organizações através de uma característica comum ou de uma variável relevante. Os estruturalistas desenvolveram as *tipologias das organizações* para classificá-las de acordo com certas características, como seu tamanho (pequenas, médias, grandes), ou sua natureza (empresas primárias, ou de base, secundárias ou de transformação), ou seu

mercado (indústria de bens de capital ou de bens de consumo), ou ainda sua dependência (empresas públicas ou privadas).<sup>(4)</sup>

### **5.1. Tipologia de Amitai Etzioni**

Segundo Etzioni, as organizações possuem as seguintes características:

- Divisão de trabalho e atribuição de poder e responsabilidade: de acordo com um planejamento intencional para intensificar a realização de objetivos específicos.
- Centro e poder: os esforços combinados da organização dirigem para seus objetivos, esses centros de poder precisam continuamente examinar a realização da organização a fim de garantir maior eficiência.<sup>(4)</sup>
- Substituição do pessoal: as pessoas podem ser demitidas ou substituídas por outras pessoas para as suas tarefas, A organização pode recombina seu pessoal através de transferência e promoções.<sup>(4)</sup>

As unidades sociais controlam seus membros. As organizações são planejadas e estruturadas e revêm as suas realizações e se reestruturam de acordo com os resultados. Nas organizações, o controle informal não é adequado, pois não se pode confiar na identificação dos seus participantes com as tarefas que devem realizar. Por isso, as organizações impõem uma distribuição de recompensas e sanções para garantir obediência as suas normas, regulamentos e ordens. Os meios de controle, que podem ser classificados em três categorias:<sup>(4)</sup>

- Controle físico: é o controle baseado na aplicação de meios físicos ou de sanções ou ameaças físicas. O controle físico procura fazer com que as pessoas obedeçam através de ameaças ou sanções físicas, da coação, da imposição, da força e do medo das consequências. A motivação é negativa e baseia-se em punições. Corresponde ao poder coercitivo.
- Controle material: é o controle baseado na aplicação de meios materiais e de recompensas materiais. As recompensas materiais são constituídas de bens e de serviços oferecidos. A concessão de símbolos (como dinheiro ou salário) que permitem adquirir bens e serviços é classificada como material, porque o resultado para quem recebe é semelhante ao de meios materiais. É o controle baseado no interesse, na vantagem desejada e nos incentivos econômicos e materiais.

- Controle normativo: é o controle baseado em símbolos puros ou em valores sociais. Existem símbolos normativos (como o prestígio e estima) e sociais (como o amor e aceitação). É o controle moral e ético, por excelência, e baseia-se na convicção, fé, crença e na ideologia. A utilização do controle normativo corresponde ao poder normativo-social ou poder normativo. (4)
- Cada tipo de controle provoca um padrão de obediência em função do tipo de interesse em obedecer ao controle. A tipologia de organizações de Etzioni classifica as organizações com base no uso e significado da obediência, dividem-se:
- Organizações coercitivas: O poder é imposto pela força física ou controle baseados em prêmios ou punições. Utilizam força como principal controle sobre os participantes de nível inferior. Exemplos como campos de concentração, prisões, instituições penais, etc. (4)
- Organizações Utilitárias: O poder se baseia no controle dos incentivos econômicos. Utilizam a remuneração como base principal de controle. Os participantes de nível inferior contribuem para a organização com um envolvimento "calculativo", baseado nos benefícios que esperam obter. As empresas e o comércio estão incluídos nessa classificação. (4)
- Organizações normativas: O poder baseia-se no consenso sobre objetivos e métodos da organização. Utilizam o controle moral como principal influência sobre os participantes, por que eles tem elevado envolvimento "moral" e motivacional. As organizações normativas são chamadas "voluntárias" e incluem a igreja, universidades, hospitais e organizações políticas e sociais. (4)

## **5.2. Tipologia de Blau e Scott**

Blau e Scott apresentam uma tipologia das organizações baseada no beneficiário principal, ou seja, que se beneficia com a organização. Os benefícios para a parte principal constituem a essência da existência da organização. Para eles, há quatro categorias de participantes que se beneficiam de uma organização formal:

- Os próprios membros da organização.
- Os proprietários, dirigentes ou acionistas da organização.
- Os clientes da organização.

- O público em geral. <sup>(4)</sup>

Em função dessas categorias de beneficiário principal que a organização visa atender existem quatro tipos básicos de organizações:

- Associações de benefícios mútuos: em que o beneficiário principal são os próprios membros da organização, como as associações profissionais, as cooperativas, os sindicatos, os fundos mútuos, os consórcios, etc. <sup>(4)</sup>
- Organizações de interesse comerciais: em que os proprietários ou acionistas são os principais beneficiários da organização, como a maior parte das empresas privadas, sejam sociedades anônimas ou sociedades de responsabilidade limitada. <sup>(4)</sup>
- Organizações de serviços: em que um grupo de clientes é o beneficiário principal. Exemplos: hospitais, universidades, escolas, organizações religiosas e agências sociais.
- Organizações de Estado: em que o beneficiário é o público em geral. Exemplos: a organização militar, correios, instituições jurídicas e penais, segurança pública, saneamento básico, etc. <sup>(4)</sup>

## 6. Objetivos Organizacionais

As organizações são unidades sociais que procuram atingir objetivos específicos: a sua razão é servir a esses objetivos. O objetivo organizacional é uma situação desejada que a organização tenta atingir. é uma imagem que a organização pretende para seu futuro. Se o objetivo é atingido, ele deixa de ser a imagem orientadora da organização e é incorporado a ela como algo real e atual. Os objetivos são estabelecidos por votos dos acionistas ou dos membros da assembléia ou ainda pela pessoa que apresenta os acionistas ou que possui e dirige a organização. <sup>(4)</sup>

A eficiência de uma organização é medida pelo alcance dos objetivos propostos. A competência da organização é medida pelo volume de recursos utilizados para realizar a produção. A competência está ligada aos objetivos da organização, mas não se confunde com eles. A competência cresce a medida que os custos (os recursos utilizados) decrescem. A definição de objetivos é intencional, mas nem sempre racional, pois é um processo de interação entre a organização e o ambiente. Consiste em determinar as relações das

organizações com a sociedade mais ampla, ou seja, com o que a sociedade deseja e requer.<sup>(4)</sup>

Existem cinco categorias de objetivos organizacionais:

- Objetivos da sociedade: relacionados com a sociedade em geral, como: produzir bens e serviços, manter a ordem pública, criar e manter valores culturais. Procuram preencher as necessidades da sociedade. <sup>(4)</sup>
- Objetivos de produção: relacionados com o público que entra em contato com a organização. exemplos: bens de consumo, serviços a empresas, educação. Trata-se de tipos de produção em termos das funções do consumidor. <sup>(4)</sup>
- Objetivos de sistemas: relacionados com a maneira de funcionar da organização, independentemente dos bens e serviços que ela produz ou dos objetivos daí resultantes. Exemplos: ênfase nos lucros, no crescimento e na estabilidade da organização. Trata-se da maneira como funciona o sistema, independentemente dos produtos ou serviços que produz, o que pode tornar-se o objetivo para os participantes da organização. <sup>(4)</sup>
- Objetivos de produtos: relacionados com as características dos bens e serviços produzidos. Exemplos: ênfase na qualidade ou quantidade de produtos, variedade, estilo, disponibilidade, originalidade ou inovação dos produtos. <sup>(4)</sup>
- Objetivos derivados: relacionados com os usos que a organização faz do poder originado na consecução de outros objetivos. Exemplos: metas políticas, serviços comunitários, programas sociais, programas comunitários, política de investimentos e localização das instalações que melhorem a economia e o futuro das comunidades. As organizações criam poder que é utilizado para influenciar seus próprios membros e o ambiente. <sup>(4)</sup>

## **7. Ambiente Organizacional**

As organizações vivem em um contexto ao qual denominamos ambiente. O Ambiente é tudo o que envolve externamente uma organização. Para os estruturalistas, o ambiente é constituído pelas outras organizações que formam a sociedade. <sup>(4)</sup>

A organização depende de outras organizações para seguir o seu caminho e atingir os seus objetivos. A interação entre a organização e o ambiente torna-se fundamental para a compreensão do estruturalismo. A sociedade moderna é uma sociedade de organizações. Os estruturalistas criticam o fato de que conhecemos muito a respeito de interação entre pessoas, alguma coisa sobre a interação entre grupos e pouquíssimos sobre a interação entre organizações e seus ambientes. (4)

Os estruturalistas ultrapassam as fronteiras da organização para ver o que existe externamente ao seu redor: as outras organizações que forma a sociedade, passando a se preocupar não somente com a análise organizacional, mas também com a análise interorganizacional. A análise interorganizacional está voltada para as relações externas entre uma organização e outras organizações no ambiente. (4)

### **7.1. Interdependência das Organizações com a Sociedade**

Nenhuma organização é autônoma ou auto-suficiente, pois dependem de outras organizações e da sociedade em geral para poder sobreviver. Existem uma interdependência das organizações com a sociedade em geral em função das complexas interações entre elas, gerando algumas conseqüências com, por exemplo, as mudanças freqüentes nos objetivos organizacionais à medida que ocorrem mudanças no ambiente externo. Cada organização desenvolve estratégias para lidar com o ambiente, que podem ser estratégias de competição ou de cooperação: (4)

- Competição: É uma forma de rivalidade entre duas ou mais organizações, medida por um terceiro grupo. Por exemplo, no caso da indústria, o terceiro grupo pode ser o comprador, o fornecedor ou outros. A competição inclui a disputa de recursos (como clientes ou fornecedor). (4)
- Ajuste ou negociação: É uma estratégia que busca negociações para um acordo quanto à troca de bens ou serviços ente duas ou mais organizações. O ajuste é a negociação quanto à decisão sobre o comportamento futuro que seja satisfatório para ambas as partes. Com por exemplo, ajustamentos periódicos de acordos sindicais, em negociações com fornecedores ou com compradores. (4)
- Coopção ou Cooptção: É um processo para absorver novos elementos estranhos na liderança ou no esquema ou na tomada de decisão de uma organização, como um

recurso para impedir ameaças externas a sua estabilidade ou existência. Através da coopção, a organização traz para dentro de si elementos vindos de outras organizações potencialmente ameaçadores para compartilhar seu processo político de tomada de decisões. (4)

- Coalizão: Refere-se a combinação de duas ou mais organizações para alcançar um objetivo comum. Duas ou mais organizações agem como uma só com relação a determinados objetivos, principalmente quando há necessidade de mais apoio ou recursos que não são possíveis para cada organização isoladamente. A coalizão exige compromisso de decisão conjunta de atividades futuras e, assim, limita decisões arbitrárias ou unilaterais. (4)

## 8. Conflitos Organizacionais

Os estruturalistas discordam de que haja harmonia de interesse entre patrões e empregados (como afirmava a Teoria Clássica), ou de que essa harmonia deve ser preservada pela Administração, através de uma atitude compreensiva e terapêutica (como afirmava a Teoria das Relações Humanas). Ambas estas teorias punham fora de discussão o problema do conflito, provavelmente em decorrência do seu caráter prescritivo. Para os estruturalistas, os conflitos são elementos geradores das mudanças e do desenvolvimento da organização. (4)

Conflito significa a existência de idéias, sentimentos, atitudes ou interesses que podem se chocar. Sempre que se fala em acordo, aprovação, coordenação, resolução, unidade, consentimento, consistência, harmonia, deve-se lembrar que essas palavras pressupõem a existência de seus opostos, como desacordo, desaprovção, dissenção, desentendimento, incongruência, discordância, inconsistência, oposição, *o que significa conflito*. (4)

As fontes de cooperação residem nas semelhanças de interesses, reais ou supostos, entre indivíduos e organizações. As fontes de conflitos localizam-se em alguma divergência real ou suposta de interesses que existem dentro de um *continuum* que vai desde uma colisão frontal de interesses e completa incompatibilidade, em um extremo, até interesses diferentes, mas não incompatíveis em outro extremo. (4)

Conflito e cooperação são elementos integrantes da vida de uma organização. Hoje, considera-se cooperação e conflito como dois aspectos da atividade social nas organizações. Em situações de conflito, as possíveis respostas em um grupo (ou de uma pessoa) podem ser caracterizadas em uma escala geral, variando desde os métodos de supressão total e parcial até os métodos de negociação e solução dos problemas. (4)

O conflito gera mudanças e provoca inovações a medida que as soluções são alcançadas. Todavia, essas soluções constituirão a base de novos conflitos que gerarão novas mudanças, as quais provocarão outras inovações, e assim por adiante. Se o conflito for disfarçado ou sufocado, ele procurará outras formas de expressão, tais como o abandono do emprego ou o aumento de acidentes, que, no fim apresentam desvantagens tanto para o indivíduo como para a organização. (4)

## **9. Apreciação Crítica da Teoria Estruturalista**

### **9.1. Convergência de Várias Abordagens Divergentes**

Com o estruturalismo, nota-se uma convergência de várias abordagens: a Teoria Clássica, a Teoria das Relações Humanas, a Teoria da Burocracia, numa tentativa de integração e de ampliação dos conceitos dessas teorias. É a chamada abordagem múltipla na análise das organizações. (4)

### **9.2. Ampliação da Abordagem**

O estruturalismo muda o foco de atenção voltado para o indivíduo (Teoria Clássica) e para o grupo (Teoria das Relações Humanas) para a estrutura da organização como um todo. Nesse contexto, a Teoria Estruturalista se interessa com a organização total como um sistema social e cuja estrutura deve ser estudada em si mesma. A ênfase desloca-se totalmente para a organização. esta se torna o foco de atenção dos analistas. A visão é mais ampla. Com o neo-estruturalismo (um movimento mais recente), surge a preocupação com o ambiente. (4)

### **9.3. Dupla Tendência Teórica**

No estruturalismo coexistem duas tendências teóricas marcantes: a integrativa e a do conflito. No estudo de certas organizações, o ponto de vista do conflito pode ser mais relevante (como nas empresas ou prisões), enquanto, em outros casos, a abordagem integrativa parece mais útil (como em organizações de juventude ou nas cooperativas). Uma teoria geral deve explicar tanto o aspecto interativo como o de conflito de poder dos sistemas sociais. As duas abordagens (integrativa e conflito), podem ser combinadas, pois não há contradição inerente entre ambas. <sup>(4)</sup>

### **9.4. Análise Organizacional Mais Ampla**

A Teoria Estruturalista estimulou o estudo de organizações não-industriais e de organizações não-lucrativas, como escolas, universidades, hospitais, sindicatos, penitenciárias etc. O estruturalismo trata, sobretudo das organizações complexas e do estudo das organizações formais. O termo organizações formais refere-se às organizações sociais formalmente estabelecidas para alcançar propósitos explícitos. As organizações complexas, aquelas cuja estrutura e processo apresentam elevado grau de complexidade, independentemente do seu tamanho, como hospitais e universidades, constituem o objeto de estudo dos estruturalistas. O importante é que a análise organizacional pode ser feita no nível da sociedade (ou macronível), no nível intergrupar ou ainda no nível interpessoal (micronível). As organizações fazem parte de uma sociedade mais geral, interagindo com ela e intercambiando influências recíprocas. <sup>(4)</sup>

### **9.5. Inadequação das Tipologias Organizacionais**

As tipologias das organizações oferecidas pelos estruturalistas são criticadas pelas suas limitações quanto à aplicação prática e pelo fato de se basearem em uma única variável ou aspecto básico. As tipologias de classificação são necessárias para o pensamento e a ação em cada faceta da vida social. Há necessidade das tipologias porque não se dispõe de um esquema melhor para estudar e comparar as organizações. As divisões de sentido comum entre organizações lucrativas e não-lucrativas ou governamentais e não-governamentais trazem mais confusão do que clareza. As tipologias apoiadas em um simples princípio básico, como as de Etzioni e Scott, não discriminam as organizações e

somente as dividem com base em um único aspecto significativo. Em resumo, as tipologias apresentadas são simples e unidimensionais, reduzindo as organizações a uma única dimensão para poder compará-las entre si. (4)

### **9.6. Teoria de Crise**

A Teoria Estruturalista é denominada "teoria de crise", pois tem mais a dizer sobre os problemas e patologias das organizações complexas do que com sua normalidade. Os autores estruturalistas são críticos e revisionistas, procurando localizar nas organizações o núcleo de suas problemáticas. (4)

### **9.7. Teoria de Transição e de Mudança**

A Teoria Estruturalista é uma teoria de transição e de mudança, em que o campo todo parece estar em um estado de crescimento acelerado, faltando ainda uma exata definição dos componentes e relações que a Teoria dos Sistemas definiu posteriormente. Os estruturalistas queixam-se freqüentemente de que certas áreas de estudo carecem de estudo e de definição, como no estudo do ambiente, das relações interorganizacionais, etc. (4)

A tentativa de conciliação e integração dos conceitos clássicos e humanísticos, a visão crítica do modelo burocrático, a ampliação d abordagem das organizações envolvendo o contexto ambiental e as relações interorganizacionais (variáveis externas), além de um redimensionamento das variáveis organizacionais internas (a múltipla abordagem estruturalista) e o avanço rumo à abordagem sistêmica, são aspectos que marcaram a teoria administrativa. Em resumo, o estruturalismo representa uma trajetória à abordagem sistêmica. Alias, os autores neo-estruturalistas são responsáveis pelo surgimento da Teoria da Contigência. (4)

### **Referências Bibliográficas**

1. **Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Programa de Pós Graduação em Administração.** Disponível em:< <http://gestor.adm.ufrgs.br/>> Acesso em 20 abril 2004.
2. **Teoria da Burocracia.** Disponível em:  
<<http://www.suigeneris.pro.br/burocracia.htm>> Acesso em 20 abril 2004.
3. **Burocracia.** Disponível em: <<http://planeta.terra.com.br/arte/yuka/burocracia.htm> > Acesso em 20 abril 2004.
4. **Aulas T22, T23 e T24.** Disponível em <<http://sites.mpc.com.br/dariel/>> Acesso em 21 abril 2004.