

NOVAS REFLEXÕES SOBRE A EVOLUÇÃO DA TEORIA ADMINISTRATIVA: OS QUATRO MOMENTOS CRUCIAIS NO DESENVOLVIMENTO DA TEORIA ORGANIZACIONAL

A. BERGAMINI DE ABREU*

Embora a maioria dos autores que têm escrito algo a respeito da arte de organizar iniciem seus comentários a partir de técnicas desenvolvidas no início do século XX, a verdade é que há provas de que desde o começo da civilização o homem se preocupou com as técnicas organizacionais.

Assim, uma pesquisa, mesmo superficial, revela que muito antes da chamada Revolução Industrial, já havia inequívocas demonstrações da aplicação prática de conceitos e normas administrativas.

Por exemplo, os construtores das pirâmides egípcias demonstraram, de maneira cabal, alta capacidade para planejar, organizar, comandar (talvez até por meio do chicote), coordenar e controlar o trabalho de milhares de escravos. É claro que, sem a existência de um grupo de administradores “profissionais” de grande capacidade operacional, as pirâmides e os monumentos religiosos egípcios não poderiam ter sido construídos.

Do Egito, pode-se dar um pulo à China e nesse país vamos encontrar abundantes provas de uma preocupação constante com a boa administração pública, evidenciada não só nos ensinamentos de Confúcio, mas também nos documentos referentes à dinastia Han (202 a.C.-219 d.C.). Os governantes chineses, muito antes do aparecimento das teorias de administração, já empregavam funcionários públicos como profissionais, cujo ingresso no serviço público se fazia por concurso nacional.

Sem nos determos sequer na organização civil e militar dos romanos, podemos incluir em nossos comentários referência à sereníssima República de Veneza, em cujos estaleiros navais já se aplicavam, desde 1436, normas de contabilidade de custos, controle de estoques, partes intercambiáveis, técnicas de montagem em cadeia, administração de pessoal, padronização de peças, etc.

Por outro lado, quem ignora as contribuições de Maquiavel sobre a arte de governar?

* Professor e coordenador de Consultoria e Desenvolvimento Gerencial da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. (Endereço do autor: Escola Brasileira de Administração Pública — Praia de Botafogo, 190 — 22253 — Rio de Janeiro, RJ — Brasil.)

Ainda com referência especificamente à administração pública, não se pode deixar de mencionar as contribuições de professores alemães e austríacos que constituíram o grupo ou escola cameralista, que floresceu por volta de 1740-1780. Dentre eles, avulta o nome do Prof. G. Zincke, da Universidade de Leipzig, que ministrava excelentes cursos sobre administração pública (finanças, agricultura, etc.).

Todavia, parece ser nos EUA que surge a visão de que a administração das empresas poderia ser estudada à luz de métodos racionais ou científicos.

Inicialmente, Daniel Mac Callum, engenheiro ferroviário norte-americano, já identificara, por volta de 1856, três princípios aplicáveis à administração ferroviária, isto é, organização, comunicação e informação, sendo que organização (ou adequada divisão do trabalho) era considerado por ele o mais fundamental dos três.

Mac Callum foi, também, o primeiro empresário de quem se tem notícia de ter utilizado um organograma (desenhado como se fora uma árvore) para representar a estrutura de uma empresa.

A paternidade pela aplicação de métodos científicos na análise do trabalho humano é atribuída, sem sombra de dúvida, ao engenheiro mecânico Frederick W. Taylor, norte-americano.

Além de trabalhos apresentados à American Society of Mechanical Engineers, em 1895, Taylor publicou um primeiro livro, em 1905, intitulado *Shop management*, e um segundo, em 1911, *The principles of scientific management*.

O pensamento de Taylor pode ser resumido nas quatro normas abaixo mencionadas, as quais sintetizam o que, à época, se entendia por administração científica:

- ciência, em lugar de empirismo;
- harmonia, em lugar de conflito;
- rendimento máximo, em lugar de produção reduzida;
- desenvolvimento de cada trabalhador, a fim de se alcançar maior eficiência e prosperidade.

Não sendo o objetivo deste artigo apresentar, em minúcias, as idéias de Taylor (as quais já foram objeto de considerável divulgação, inclusive em português), basta que se assinala, em aditamento, que, na prática, o método científico deveria, segundo Taylor, obedecer à seguinte orientação:

- a) observação e análise (por meio de estudos de tempo e movimentos) do trabalho de cada operário, a fim de se determinar a melhor (e única) maneira de fazê-lo (*the one best way*);
- b) seleção do operário mais qualificado para a realização de um determinado tipo de trabalho e treinamento, a fim de garantir a padronização das técnicas adotadas;
- c) estabelecimento de um sistema diferenciado de pagamento, por unidade produzida;
- d) divisão de tarefas entre chefes e trabalhadores, cabendo àqueles a responsabilidade pelo planejamento e preparação do trabalho individual cometido aos operários.

As idéias de Taylor alcançaram enorme repercussão nos países industrializados (inclusive na URSS, onde foram recomendados pelo próprio Lênine)

e receberam, direta ou indiretamente, contribuições importantes de outros engenheiros norte-americanos, que as ampliaram e difundiram largamente. Dentre eles podemos mencionar, *en passant*, H. Gantt, F. Gilbreth, Lilian Gilbreth (psicóloga), etc.

Os componentes desse grupo de engenheiros podem ser arrolados sob o rótulo comum de “grupo mecanicista”, cuja concepção se resumia, basicamente, no estudo da organização vista de baixo para cima ou, melhor dizendo, ao nível operacional (dos trabalhadores manuais).

Quase à mesma época, surge um outro grupo de pioneiros, que toma como ponto de referência um patamar mais alto, ou seja, a análise do papel do dirigente e, também, a da própria estrutura organizacional da empresa.

Esse grupo é capitaneado por um engenheiro francês, Henri Fayol, cujo trabalho se adiciona, porém em outra dimensão, às idéias do grupo mecanicista.

A Fayol se deve não só a correta caracterização do papel do administrador, como também a enunciação de uma série de normas ou princípios de administração, os quais não deveriam ser obedecidos, na prática, de maneira rígida, pois administrar, para o mestre francês, é uma questão de medida.

À semelhança do que ocorreu com Taylor, o pensamento de Fayol foi enriquecido pela contribuição de muitos outros estudiosos, os quais alargaram, de muito, as concepções iniciais do pensador francês.

É curioso assinalar que enquanto o grupo mecanicista é todo, ou quase todo, constituído por norte-americanos, o segundo grupo (denominado, geralmente, de anatômico), envolve não só americanos como também europeus.

Desse grupo, que olha a empresa (ou as organizações governamentais) de cima para baixo (ou como um todo), podemos mencionar, entre outros, o inglês Lyndall Urwick, os americanos J. Mooney, A. Reilly, L. Gulick, V. S. Graicunas e, de uma certa maneira, o alemão Max Weber, embora este não tivesse focalizado, como objeto de sua análise, a organização empresarial em si.

Grosso modo, os componentes deste grupo tiveram em mira dois objetivos básicos: a identificação de normas ou princípios de organização (capazes de garantir, de maneira eficiente, o seu funcionamento) e, também, a indicação da melhor forma de organizar a estrutura de uma empresa. De notável valor é a contribuição do engenheiro ferroviário H. Emerson ao qual se deve a exata compreensão do papel dos serviços de assessoria (especial e geral) das organizações militares e a possibilidade de sua adaptação às instituições civis, especificamente às ferrovias.¹

Fazendo par com essas preocupações, dois grupos de dirigentes merecem especial destaque pela contribuição prática que trouxeram ao ambiente empresarial, graças às modificações que, com bastante sucesso, introduziram em suas respectivas organizações. Referimo-nos aos grupos Du Pont e GM, cujos dirigentes, por volta de 1920-21, substituíram os modelos organizacionais, centralizados, até então vigentes nas grandes empresas manufadoras (isto é, estrutura funcional) por modelos descentralizados, mais adaptáveis às condições do mercado em que atuavam (estrutura divisional).²

¹ Ver, a respeito, Bergamini de Abreu, A. Funções fundamentais das empresas modernas. *Modernização Administrativa*, Rio de Janeiro, MPAS/SMA, 15:5-17, jun. de 1982.

² Bergamini de Abreu, A. La divisionalización como instrumento de descentralización. *Administración de empresas públicas*. México, Limusa, 1979. v. 1.

A Alfred Sloan, da GM, deve-se especialmente uma série de ensinamentos em forma de normas ou princípios gerais que servem, até hoje, de ponto de referência para os estudiosos dos problemas organizacionais.

A literatura a respeito dessas duas correntes é abundante: basta que se acrescente que da fusão das idéias tayloristas com as do fayolismo se originou o que, modernamente, se chamou de Escola Clássica, a qual corresponde ao primeiro momento no desenvolvimento da teoria organizacional.

O pensamento desenvolvido inicialmente pelos componentes da Escola Clássica tem encontrado, até hoje, seguidores fiéis, os quais têm procurado melhorá-lo e ampliá-lo; assim pode-se mesmo admitir a existência de um grupo neoclássico, no qual se incluem autores de grande significado, dentre os quais merecem referência os nomes de E. Dale, H. Koontz, C. O'Donnel, H. Albers, W. Newman, H. Pasdermadjian, O. Giscard d'Estaing, etc.

Este último, por exemplo, é autor de um excelente estudo sobre a descentralização de poder nas grandes empresas americanas (especificamente, General Electric, Du Pont de Nemours, GM e IBM) cuja leitura é altamente recomendável a quem se interesse pelos problemas da descentralização administrativa.³

O segundo momento no desenvolvimento da teoria organizacional tem sua origem, possivelmente, nas experiências realizadas, a partir de 1927, na fábrica da Western Electric Co., em Hawthorne, subúrbio da cidade de Chicago.

Essas experiências, levadas a cabo por dois professores, Elton Mayo e Fritz Roethlisberger, basearam-se, inicialmente, em premissas que se enquadravam na corrente mecanicista da Escola Clássica, isto é, a tentativa de determinar a relação entre os níveis de iluminação existentes em uma área de trabalho e a eficiência dos trabalhadores nela localizados.

Graças provavelmente ao fato de que Elton Mayo era, por formação, um médico interessado em pesquisas de natureza psicopatológica, foi possível perceber-se, em caráter experimental, que os operários que trabalhavam em linhas de montagem sentiam-se mal-ajustados e insatisfeitos ao realizarem as suas atividades cotidianas.

A busca das verdadeiras causas dessa insatisfação levou os pesquisadores a concluir, depois de muitos anos de experiências, que outras variáveis, além do ambiente físico de trabalho, afetavam o comportamento dos operários e sua produtividade.

A partir da descoberta, à luz das ciências sociais, da importância do papel desempenhado pelos operários, a preocupação com o elemento humano na administração não mais esmoreceu.

Seria praticamente impossível enumerar a quantidade de pesquisas feitas e teorias desenvolvidas por psicólogos, sociólogos, antropólogos, psicossociólogos, enfim, cientistas sociais das mais variadas qualificações, para encontrar a melhor maneira de integrar o operário à sua organização, ou, pelo menos, para minimizar o conflito entre ambos.

Embora este segundo momento possa ser desdobrado em duas fases (a de relações humanas, propriamente dita, e a comportamentalista, segundo a clas-

³ *La décentralisation des pouvoirs dans l'entreprises — condition du succès. Son application dans les entreprises américaines.* Paris, Les Editions d'Organisation, 1968.

sificação adotada pela maioria dos estudiosos do assunto) nos limitaremos a citar, sem distinções acadêmicas, duas ou três das mais significativas contribuições, de uma ou da outra escola.

Em relação às diferenças existentes entre as duas correntes (as quais, na verdade, estão interligadas conceitualmente) basta que se diga que a escola de relações humanas deu ênfase ao trabalho em grupo e procurou ignorar, ou minimizar, todas as idéias ligadas a princípios ou funções administrativas, que se enquadravam nos postulados da Escola Clássica.

Já a escola comportamentalista apresenta concepções mais amplas, nas quais se incluem não só preocupação com o ambiente geral das empresas, como também a introdução das idéias de participação dos trabalhadores no processo decisório e de democratização no ambiente de trabalho.

Assim, por exemplo, Rensis Likert chama a atenção para o fato de que as organizações a que ele denomina de *people-centered* (organizadas, basicamente, sobre o trabalho em equipe) são, em geral, mais eficientes do que as chamadas *job-centered* (nas quais predominam as idéias da teoria clássica).

Já McGregor e Argyris chegaram, em suas pesquisas, a conclusões próximas das de Likert, isto é, de que a organização tradicional, com suas tarefas superespecializadas, processo decisório centralizado e comunicações verticais de cima para baixo (Teoria X), é menos eficiente do que as em que os trabalhadores podem ter um certo controle (autonomia) sobre as atividades que têm que executar, além da possibilidade, dentro de certas condições, de participarem do processo decisório e de serem consultados sobre as tarefas que lhes cabe realizar (Teoria Y).

Merecem, também, referências as conclusões a que chegaram A. Maslow e F. Herzberg. Maslow identificou uma hierarquia de necessidades humanas, partindo das mais imediatas até alcançar as de maior significado humano (fisiológicas, de segurança, associação, estima e auto-realização). O estudo pormenorizado desse esquema constitui a base da sua teoria da motivação.

Para Herzberg, a motivação não pode restringir-se ao meio-ambiente em que as tarefas são executadas, devendo levar em conta, também, as características do trabalho em si.

Daí a identificação dos chamados fatores higiênicos (condições físicas, salários, regulamentos, benefícios sociais, etc.) e os fatores motivacionais (referentes ao conteúdo do cargo), cujos efeitos, ao contrário dos anteriores, são duradouros e asseguram o aumento da produtividade em níveis acima dos normais. Como consequência imediata da aplicação de sua teoria, propõe Herzberg o enriquecimento das tarefas, como meio de se alcançar maior dose de motivação no trabalho.

Em termos práticos, dos ensinamentos obtidos das experiências dos diferentes cientistas sociais que compõem as Escolas de Relações Humanas e Comportamentalista, resultou uma crescente aceitação, pelo menos em alguns países altamente industrializados (Suécia, Inglaterra, Noruega, Alemanha Ocidental, EUA, etc.) de que tanto a estrutura formal quanto a informal devem ser objeto de atenção por parte dos dirigentes de organizações industriais.

Exemplo concreto dessa afirmativa é o conhecido caso da fábrica da Volvo, em Kolmar (Suécia), na qual a tradicional linha de montagem (em

que o trabalho é realizado em série ou em cadeia) foi substituída, com vantagens psicológicas, pelo trabalho em equipe.⁴

Resumindo, pode-se dizer que enquanto a Escola Clássica (que corresponde ao primeiro momento no desenvolvimento da teoria organizacional) tem como ponto de referência a estrutura formal das organizações, o segundo momento, no qual aparecem as concepções das Escolas de Relações Humanas e Comportamentalista, visa à integração do trabalhador à sua empresa, dando-lhe oportunidades crescentes de participação no processo decisório, de comunicação com os companheiros de equipe, de variedade no trabalho (quebrando, assim, a monotonia do trabalho em série), de alteração no ritmo e na velocidade durante o desempenho de tarefas e, principalmente, de eliminação do trabalho em série e sua substituição pelo trabalho por equipe. Pode-se, pois, afirmar que o segundo momento corresponde ao reconhecimento da necessidade da humanização do trabalho e da sua democratização, a partir dos escalões inferiores.

O terceiro momento caracteriza-se por dar aos estudiosos de administração uma visão mais ampla e integrada do que as, até então, percepções parciais (estrutura formal e estrutura informal) das duas escolas precedentes. A compreensão de que as empresas são sistemas sócio-técnicos serve de pano de fundo para o aparecimento dessa nova fase; nesse sentido reveste-se da mais alta relevância o papel desempenhado pelo Tavistock Institute, de Londres, e, especialmente, as pesquisas desenvolvidas pelos sociólogos ingleses F. Emery e E. Trist.

Se, para o primeiro momento, a tônica foi a estrutura formal e seus problemas (isto é, ênfase nas tarefas e na estrutura organizacional) e se, para o segundo momento, a atenção concentrou-se no elemento humano (ênfase nas pessoas), o terceiro momento vai lançar mão de um velho conceito da biologia — o de sistemas — e, à sua luz, propor a análise das organizações.

Em geral, atribui-se ao biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy ter evidenciado que muitos princípios de algumas ciências são igualmente válidos para outras, desde que os respectivos objetos de análise sejam visualizados como sistemas, sejam físicos, biológicos ou até mesmo sociais.⁵

A essa possibilidade de um estudo integrado de vários ramos do saber humano (física, biologia, ciências sociais) Bertalanffy chamou de Teoria Geral dos Sistemas.

⁴ A experiência da Volvo não é a única na espécie. Há muitas outras, em países industrializados, que apresentam idênticos resultados. Ver, a respeito, as publicações editadas pela Organização Internacional do Trabalho (Genebra, Suíça) sob o título *New forms of organisation*. 1979. v. 1 e 2.

⁵ Na verdade, sabe-se que o filósofo, economista e médico A. Bogdanov já afirmava, em trabalhos publicados na Rússia, a partir de 1912, que existe na natureza e na sociedade uma certa unidade de métodos organizacionais, os quais podem ser estudados cientificamente. A essa teoria de organização sistêmica Bogdanov chamou de tectologia (ou ciência da construção). Os trabalhos de Bogdanov não foram aceitos na URSS por contrariarem a filosofia marxista, e até pouco tempo permaneciam ignorados do mundo científico. Cronologicamente, eles precedem de uns poucos anos, as pesquisas de Bertalanffy. É curioso assinalar que o autor russo D. Gvishiani (genro do falecido Kossiguin e membro destacado da *nomenklatura* soviética), em seu livro *Organisation and management: a sociological analysis of western theories*, publicado em 1972 (Moscou, Progress Publishers), não faz uma única referência aos conceitos desenvolvidos por Bogdanov, embora demonstre, ao longo das 400 páginas de seu trabalho, estar bem a par das idéias de Bertalanffy, Boulding, Parsons (entre outros pesquisadores ocidentais) a respeito de sistemas.

No que concerne às ciências sociais e, em especial, ao estudo das organizações humanas, ficou claro que são elas sistemas abertos, isto é, que mantêm constante interação com o meio em que atuam, dele recebendo insumo — matérias-primas, pessoas, energia e informações — que transformam ou convertem em produtos ou serviços exportados para o meio-ambiente (exsumos).

Além disso, as organizações humanas devem ser concebidas como um conjunto de vários subsistemas internos, em interação dinâmica uns com os outros e, portanto, mutuamente dependentes.

A essa luz, não faz sentido o estudo de tais organizações em função apenas de comportamentos individuais e, sim, proceder à análise desses subsistemas.

Acrescente-se, ainda, que tem sido considerado de capital importância para a compreensão do papel dinâmico da empresa no mundo moderno, o reconhecimento de que a organização deve possuir, entre os seus subsistemas internos, mecanismos de retroação ou retroalimentação, isto é, mecanismos sensores que permitam ao sistema maior, de que fazem parte, determinar não só os desvios em relação às metas ou objetivos previamente planejados (a fim de serem corrigidos) como também orientar-se em relação ao ambiente de que faz parte, para que essas metas ou objetivos possam ser alcançados.

É graças à retroação que os dirigentes de uma empresa terão condições para corrigir o seu desempenho, adaptando-a às demandas mutáveis do ambiente.

Reside nesta afirmativa, possivelmente, a característica mais importante do enfoque sistêmico, isto é, a de que as empresas só poderão sobreviver em um ambiente de alta mutabilidade na medida em que, com base nos mecanismos de retroação, possam adaptar-se continuamente a essas mudanças ambientais.

A adaptabilidade (isto é, a capacidade para se modificar ou crescer através da criação de novas ou diferentes partes internas, assegurando a sua sobrevivência) foi chamada por L. Berckley de morfogênese.

É, pois, graças à morfogênese que as organizações podem sobreviver num mundo permanentemente em mutação.

Em outras palavras, o velho adágio de que “aquilo que foi bom no passado deverá ser bom no futuro” não encontra nenhuma ressonância nas organizações cujo ambiente seja variável.

A função sistêmica, que tem suas origens basicamente nas pesquisas de Bertalanffy, recebeu contribuições da cibernética, da matemática (através da pesquisa operacional) e de muitas outras fontes.

Por isso, tornou-se, na verdade, um enfoque multidisciplinar e, com o aparecimento do computador eletrônico, chegou-se a imaginar que seria possível, pela primeira vez na história da administração, obter soluções globais para os problemas empresariais, isto é, que abrangessem, como um todo, tanto as variáveis internas quanto as externas.

Essa esperança, contudo, não se concretizou. Até hoje não foi possível a elaboração de modelos sistêmicos tão completos que permitam aos dirigentes a obtenção de soluções globais, a não ser a nível de simples descrições de cenários, as quais, às vezes, revestem-se de linguagem muito sofisticada, de natureza meramente especulativa.

É certo que tem sido possível a visualização da interdependência de reduzido número de variáveis, mas não a da sua totalidade. Nesse sentido, os

modelos matemáticos elaborados pelo Prof. W. Forrester, da Sloan School of Industrial Management, do MIT, constituem um bom exemplo. O professor utilizou um subsistema (produção-distribuição), o qual foi representado por um modelo matemático envolvendo 44 relações (pedidos de fabricação, compras, remessas, demoras de expedição e de correspondência, etc.).⁶

Face a essa limitação, certos pesquisadores resolveram encetar a análise sistêmica de empresas tomando como ponto de referência (isto é, como variável independente) a variável (ou umas poucas variáveis) que causasse o maior impacto sobre o desenho organizacional (isto é, a configuração estrutural de uma empresa bem como o seu funcionamento), fazendo abstração das demais.

Essa visão modificada, mais restrita, portanto, do amplo enfoque sistêmico, recebeu, por parte dos estudiosos do assunto, o nome de enfoque contingencial, e corresponde ao quarto e atual momento da teoria das organizações.

A seguir, a título de ilustração, apresentaremos uma série de exemplos que bem caracterizam esse momento.

Cronologicamente, as pesquisas realizadas a partir de 1953 por Joan Woodward, abrangendo cerca de 100 empresas industriais inglesas, marcam o início do atual momento.

Pode-se afirmar de maneira sucinta que J. Woodward chegou à conclusão de que os chamados princípios clássicos de organização (nítida separação entre órgãos-fins e órgãos-meios, comunicações escritas, bem definida cadeia de comando, etc.) eram aplicáveis em empresas que usavam a tecnologia da produção em massa ou em grande escala.

Já nas empresas de produção por processo contínuo ou por encomenda, tais princípios não eram válidos; ao contrário, nessas empresas verificou-se que havia mais comunicação verbal do que escrita, pouca separação entre assessoria e linha (em muitas, os gerentes de produção desempenhavam, concomitantemente, funções de assessoria), alcance de controle (ao nível operacional) mais reduzido, etc.

Assim, pela primeira vez, ficou demonstrado que diferenças na tecnologia de produção acarretavam diferentes estruturas organizacionais. Em outras palavras, a tecnologia passou a ser a variável determinante da estrutura e, também, do comportamento organizacional. Embora haja opiniões contrárias às conclusões a que chegou J. Woodward, mesmo assim sua pesquisa continua sendo um divisor de águas no campo da teoria das organizações.⁷

Correspondendo às conclusões de Woodward, Alfred Chandler publicou, em 1962, o resultado de sua análise de natureza bibliográfica (abrangendo dezenas de empresas norte-americanas, durante cerca de um século), afirmando que a estrutura organizacional depende da estratégia adotada pela firma, isto é, das diretrizes adotadas com vistas ao seu crescimento ou à sua diversificação.

Em resumo, Chandler mostrou, de maneira enfática, que a estrutura funcional centralizada tinha sido substituída, em muitas empresas, pela estrutura

⁶ Bergamini de Abreu, A. Evolução da teoria administrativa e o administrador do futuro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 4(2):49-51, jul./dez. 1969.

⁷ Ver, a respeito a análise crítica, feita pelo autor, do livro de Joan Woodward *Industrial organization: theory and practice* (Oxford University Press, 1965). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 4(2), jul./dez. 1969.

divisional, descentralizada, como conseqüência da necessidade de adaptação a uma estratégia de negócios mais dinâmica ou mais variada.

Aliás, trabalhos recentes mostram que desde 1930 o grande industrial japonês K. Matsushita (equipamentos eletrônicos das marcas National, Panasonic, etc.) já compreendia que as condições cambiantes do ambiente externo impunham ora uma estrutura descentralizada, ora uma estrutura centralizada. Por essa razão, as empresas por ele administradas passavam do modelo descentralizado e a ele retornavam, de acordo com as limitações e circunstâncias momentâneas do ambiente externo (recessão econômica, perda ou expansão de mercados, crise do petróleo, etc.).⁸

O sucesso alcançado por esse pioneiro é um exemplo prático do enfoque contingencial aplicado a um empreendimento industrial, ou seja, a adaptação permanente do desenho organizacional às condições do meio-ambiente do qual a organização é dependente.

A estes três exemplos, que por si só bem caracterizam o enfoque contingencial (de adaptação constante ao meio-ambiente), acrescentaremos uns poucos outros, os quais já se tornaram clássicos na literatura especializada.

O primeiro é o resultado das pesquisas realizadas por Burns e Stalker ao examinar os estilos gerenciais de 20 firmas industriais inglesas.

Comprovaram eles que havia uma correlação entre certos fatores ambientais (mudanças tecnológicas e mercadológicas) e a estrutura organizacional.

Em outras palavras, ficou constatado que o maior ou menor grau de incerteza (ou de certeza) sobre o ambiente, acarretava a adoção de um modelo mais formal ou menos formal de estrutura organizacional.

Assim, identificaram eles dois sistemas divergentes de modelo organizacional, aos quais rotularam de mecanístico e de orgânico.

O modelo orgânico é o resultante da adaptação a condições instáveis do ambiente e se caracteriza, *grosso modo*, por apresentar estruturas organizacionais flexíveis, processo decisório descentralizado, contínuas mudanças e redefinições das tarefas em virtude da necessidade de interação dos trabalhos individuais com as tarefas da empresa como um todo. Além disso, há uma grande ênfase nas comunicações laterais.

Em contrapartida, o modelo mecanístico é o que melhor se adapta a condições ambientais estáveis, isto é, aquelas em que o grau de incerteza é relativamente baixo. Neste modelo, nota-se uma hierarquia de autoridade bastante rígida, grande ênfase nas regras e normas de procedimentos por escrito, a par de elevada centralização das decisões, com predominância das comunicações de cima para baixo (chefe-subordinado).

É fácil concluir que o modelo mecanístico baseia-se nos princípios e normas preconizados pela teoria clássica, ao passo que o orgânico apoia-se nas premissas humanísticas do movimento de relações humanas/comportamentalista.

Outra pesquisa digna de menção é a que foi levada a cabo por Lawrence e Lorsch, na qual se fez a comparação de 10 empresas americanas (de diferentes mercados), tomando como pontos de referência a diferenciação e a integração empresariais.

⁸ Pascale, R. & Athos, A. *As artes gerenciais japonesas*. Rio de Janeiro, Record, 1982.

Cabe aqui explicar que por diferenciação entende-se a divisão da estrutura organizacional em órgãos que desempenham atividades especializadas, isto é, diferentes umas das outras; por integração, o mecanismo por meio do qual se procura alcançar, em uma estrutura diferenciada, a unidade de esforços e a coordenação entre os diferentes órgãos (ou departamentos) da empresa.

Tomando como objeto de sua análise os três subsistemas internos (vendas, técnico e de pesquisas) das 10 empresas, chegaram eles à conclusão de que a estruturação de cada um desses subsistemas (ou departamentos) variava de acordo com o maior ou menor grau de certeza existente no respectivo ambiente.

Assim, os departamentos ligados à produção tendiam a ser os mais formalizados, enquanto que os de pesquisa apresentavam a maior flexibilidade organizacional, ficando os de vendas entre os dois, sendo menos estruturados do que os de produção e mais estruturados do que os de pesquisa.

Como último exemplo, merece ser citada a pesquisa realizada por R. Hall, que permitiu evidenciar uma correlação entre algumas das características do modelo burocrático de Max Weber (autoridade hierárquica, divisão do trabalho com base na especialização, normas e deveres bem definidos e procedimentos escritos) e departamentos (ou subsistemas internos) de uma mesma empresa.

Hall, analisando o grau de uniformidade e de rotinização existente em certos departamentos, empresa por empresa, concluiu que quanto maior a repetitividade das tarefas realizadas, mais o respectivo departamento obedece àquelas quatro características do modelo weberiano.

Com base nas conclusões das pesquisas acima indicadas, hoje pode-se afirmar que não há princípios ou critérios universais para se organizar as empresas; pelo contrário, o desenho organizacional deve corresponder ao ajustamento entre a empresa e o seu ambiente e deve ser alterado na medida em que o ambiente variar.

Não se pode negar que o quarto momento na evolução da teoria da organização contém um certo grau de perplexidade para o estudioso bem como para o praticante da arte de administrar.

Afastando-se dos enunciados simples e categóricos da Escola Clássica (*the one best way*) sem, contudo, renunciar a eles totalmente, a visão contingencial não mais proporciona ao administrador regras e normas de aplicação direta e imediata, como, bem ou mal, preconizavam as escolas anteriores. Agora defende-se a tese de que as características estruturais (e não somente essas, diga-se de passagem) são dependentes das características ambientais; daí a importância crescente da análise ambiental, para orientar o administrador na “selva administrativa” da segunda metade do século XX.⁹

Neste sentido, é tema de debate entre os estudiosos de administração, que buscam soluções práticas, a discussão sobre a predominância, no futuro próximo, do modelo burocrático (de Max Weber) em confronto com o adocrático (Alvin Toffler e outros). Toffler defende a tese de que o modelo adocrático será o predominante dentro de pouco tempo em consequência da necessidade

⁹ A respeito de análise ambiental, é recomendável a leitura do capítulo 6 (Planejamento ao nível institucional) da excelente obra *Administração de empresas: uma abordagem contingencial*. São Paulo. McGraw-Hill do Brasil, 1982, de autoria de Idalberto Chiavenato.

crecente de adaptação às condições ambientais, cada vez mais complexas e variáveis, pelo menos para certo tipo de empresas.¹⁰

A estrutura matricial seria então a resposta, à luz do enfoque contingencial, às turbulências do ambiente externo; o seu funcionamento baseia-se na colaboração entre um grande número de pessoas (com violação inclusive do princípio da unidade de comando), ensejando um alto grau de participação de seus membros em uma estrutura organizacional bastante flexível. No fundo, as características da estrutura matricial confundem-se com as da estrutura orgânica, descrita por Burns e Stalker.

Na verdade, nada pode ser afirmado, neste momento, sobre o modelo estrutural predominante nas organizações do futuro. Deve ser lembrado, por exemplo, que Leavitt e Whisler, em 1958, admitiam que as organizações, por volta de 1980, seriam altamente centralizadas com decisões calcadas em técnicas matemáticas (pesquisa operacional e simulação em computador) utilizadas pelos *think groups*, em função da necessidade de respostas rápidas (por parte das instituições) às mutáveis condições ambientais. Em outras palavras, um grupo de dirigentes altamente coeso, centralizador e possuidor de informações poderia introduzir, rapidamente, em função das informações colhidas no ambiente, as necessárias alterações na máquina administrativa, a fim de possibilitar imediatas adaptações às mudanças ocorridas no ambiente, garantindo, assim, a sobrevivência da instituição.

Se, por um lado, é certo que o enfoque contingencial não dá respostas precisas e exatas e, até pelo contrário, está envelopado em uma gama de novas indagações, por outro lado, é igualmente certo que, dependendo das circunstâncias ambientais, os postulados da escola clássica ainda continuam sendo válidos.

Pode-se, então, dizer que na verdade não há um confronto entre burocracia e adocracia, como modelos excludentes e, sim, o reconhecimento de que ambos são válidos e podem coexistir em uma mesma organização. Por essa razão a selva das teorias organizacionais, a que se referiu Koontz, continuará abrigo de conceitos variados e até contraditórios, de vez que administrar é antes de tudo uma arte e, como arte, permite uma gama de soluções bem diferentes e igualmente válidas (princípio da equifinalidade).¹¹

De tudo o que até agora foi pesquisado ao longo dos quatro momentos cruciais na evolução da teoria das organizações, resulta apenas uma única afirmativa: a de que cada vez menos é admissível a existência de uma só teoria organizacional, aplicável, indistintamente, a qualquer tipo de organização social.

Apesar dessa ressalva, pode-se assinalar uma preocupação — tanto no tocante à macro quanto à micro-estrutura — com o tamanho exagerado das organizações sociais (quer particulares, quer governamentais) e, conseqüentemente, com os problemas estruturais e comportamentais resultantes desse gigantismo.

¹⁰ Por adocracia (palavra derivada da expressão latina *ad hoc* que significa “para isso” ou “para este fim”), entende-se qualquer estrutura altamente flexível (tipo matricial) capaz de moldar-se continuamente às condições ambientais em mutação.

¹¹ O princípio da equifinalidade garante que sempre existe mais de um meio para se atingir o mesmo objetivo.

Há uma tendência, claramente observável, tanto do ponto de vista prático quanto do teórico, no sentido de serem adotadas, de um lado, estruturas organizacionais de menor porte (tipo estrutura divisional ou matricial) e, de outro, a transformação das longas linhas de montagem em plataformas de menor extensão, ensejando, num caso ou no outro, a formação de grupos humanos não muito grandes, de tal forma que os seus membros possam ter maiores chances de interação uns com os outros durante a realização de um trabalho comum.

O que se visualiza, pois, neste momento, é uma tentativa para se reintroduzir, nas grandes organizações humanas, estruturas mais simples que se assemelhem àquelas existentes no passado (quando da criação dessas organizações) e também para se recapturar o ambiente de trabalho que predominou no período medieval, quando os aprendizes, sob as ordens de um mestre, trabalhavam em grupo, sem preocupação com a extrema especialização e realizavam, como equipe, um trabalho completo, cuja utilidade podiam perceber facilmente, por estar ao alcance dos próprios olhos.

Por essa razão, às coisas produzidas manualmente se agregavam, de uma certa forma, parte dos valores humanos e mesmo espirituais do grupo que realizara o trabalho. E nem se diga que, na Idade Média, apenas se faziam pequenas coisas: as catedrais da época atestam a grandiosidade material e espiritual dos seus construtores.

É evidente que no mundo industrial moderno não há mais condições para um retorno total a esses modelos do passado; todavia, é patente que as pressões e limitações, decorrentes do tamanho e da complexidade das organizações hodiernas, estão-se constituindo numa grave ameaça para os que nelas ingressam como trabalhadores e, até mesmo, por via de consequência, para a humanidade em geral.

Tornou-se, pois, imperativa a busca de modelos estruturais que procurem minimizar tais pressões, oferecendo aos seus empregados oportunidades para alcançar níveis mais altos de realização em seu trabalho.

A compreensão do papel do trabalhador, enquanto ser humano, começa a ser preocupação constante nas organizações industriais dos países desenvolvidos.

A análise ambiental, a que já nos referimos, e a crescente compreensão da importância do elemento humano nas organizações serão, a nosso ver, os dois pólos que passarão a nortear, daqui para a frente, os estudos e pesquisas no campo da teoria organizacional.

Se por um lado a análise ambiental reveste-se ainda de grandes dificuldades práticas,¹² por outro, a preocupação com o aperfeiçoamento técnico-profissional bem como a humanização do trabalho constituem etapas mais fáceis de serem alcançadas, bastando que os dirigentes das organizações industriais e governamentais se sensibilizem para o simples fato de que a base do sucesso de qualquer empreendimento humano ainda continua sendo o empregado bem treinado e altamente motivado.

¹² A análise ambiental, no tocante ao ambiente externo de uma empresa, pode abranger variáveis tecnológicas, econômicas, sociais, legais, políticas, educacionais e até mesmo ecológicas. Daí a sua grande dificuldade, na prática.

Aliás, há 600 anos a.C., já Lao Tzu nos ensinava que:

“Um administrador é o melhor
Quando as pessoas não notam que ele existe
Não é muito bom quando as pessoas obedecem e aclamam
É péssimo quando as pessoas o desprezam
Deixa de respeitar as pessoas e elas não o respeitam
Mas de um administrador, que fala pouco,
Quando seu trabalho está terminado, seu objetivo foi atingido
Todas as pessoas dirão: ‘nós fizemos isso sozinhos.’”

Summary

In the article he entitled *New reflexions on the evolution of the administrative theory: four critical moments along the development of organizational theory*, the author discusses the building up of ideas and concepts with a view to consolidate a theory of organizations, emphasizing the most important contributions of recent years.

While stressing as an introductory approach that through thousands of years Humanity has been showing concern, both technical and practical, over administrative problems, the writer has focused his attention on the dominant ideas of the twentieth century, arranging them in accordance with four crucial moments, and from each one of those picking up the most characteristic examples, which serve as a breacking point as refers to the previous period.

Thus, the initial phase, which corresponds to the uprising of the Classical School, is immediately followed by the period coinciding with the Human Relations and Behavioral Schools, both interconnectedly examined by the author.

The 3rd moment is the one marked by the appearance of concepts of system, and the writer cites at that point the pioneer ideas of Bertalanffy, and adds a new information, somehow unfamiliar to Brazilian scholars, when he mentions the *tectology* concept, contributed by Soviet philosopher and biologist Bogdanov, whose ideas on organizations as systems are almost ignored in his native country.

The 4th moment shows the present approach (of contingency) as directly resulting from the systemic conception, since the authors belonging to this way of thinking, while adopting a systemic point of view, limit their analyses to a few environmental variables, thus neglecting the globalist view, which is a characteristic of the previous phase.

The article closes with its author pointing out that the development of the theory of organizations should predominantly take into account two referential focal points: the necessity to deepen environmental analysis, on the one hand, and, on the other, the acceptance of new forms of team-work organization, already being implemented by industrial nations, at operational level which provides it with a human touch.

In his article the author avails himself of successful experiences already reached at in various European countries, as well as in the United States and Japan, making as concerns the latter a direct mention of the business philosophy of K. Matsushita.

Bibliografia

Ao leitor interessado em aprofundar os seus conhecimentos, a respeito do que vem ocorrendo nos últimos 80 anos na área de administração, recomenda-se a leitura dos seguintes livros:

Chiavenato, Idalberto. *Teoria geral da administração*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1980. v. 1 e 2.

———. *Administração de empresas: uma abordagem contingencial*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1982.

Dessler, Gary. *Organization and management: a contingency approach*. NJ, Prentice Hall, 1976.

OS “COBRAS” DA ECONOMIA BRASILEIRA ESCREVEM NA REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA.

Há 30 anos surgia a Revista Brasileira de Economia, editada pela Fundação Getúlio Vargas E, desde então, a RBE vem acompanhando o desenvolvimento da nossa economia através do comentário autorizado dos grandes especialistas brasileiros da matéria.

Fique por dentro da economia brasileira.
Leia e assine RBE.