

# 5

## Abordagem Estruturalista e Funcionalista

---

**A**s primeiras abordagens administrativas enfatizaram a eficiência e a organização na empresa, destacando a importância da seleção, do treinamento e dos agrupamentos de trabalhadores em organizações formais ou informais na busca da eficiência.

É comum a todas essas primeiras abordagens teóricas um conceito implícito fundamental: a *estrutura*, presente principalmente no estudo das estruturas internas das organizações (vistas sempre sob a perspectiva de um sistema fechado). Para analisar como se deu mais um passo na evolução da Teoria Administrativa, precisaremos fazer referência ao trabalho do sociólogo Max Weber, devido à grande importância de sua descrição sociológica da estrutura burocrática para a teoria das organizações.

### 5.1. Burocracia como Tipo Ideal: Max Weber (1864-1920)

Max Weber nasceu em 21 de abril de 1864 em Erfurt, na Turíngia. Com cinco anos mudou-se para Berlim. Filho de uma família de classe média alta, com o pai advogado, recebeu uma educação secundária primorosa em línguas, história e literatura clássica. Ingressou com dezoito anos na Faculdade de Direito de Heidelberg, e durante a vida universitária dedicou-se também à economia, à filosofia e à história. Foi professor de economia, assessor do governo alemão e co-editor da publicação *Arquivo de Ciências Sociais*. Morreu aos cinquenta e seis anos.

Weber foi, sem dúvida alguma, um dos mais destacados teóricos econômicos e sociológicos de todos os tempos. Dentro da sua produção numerosa de obras acerca da natureza das instituições humanas a mais conhecida é *Economia e sociedade*.

Weber definiu a organização como um “sistema de atividade contínua e intencional de um tipo especificado, além de uma organização dotada de personalidade jurídica ser uma relação social associativa caracterizada por um quadro administrativo que se dedica a essa atividade contínua e intencional”. O autor distinguiu as organizações com base em como elas empregam a autoridade e o poder.

Assim, uma parte central da *teoria da burocracia* de Weber é constituída pelos seus conceitos de poder, autoridade e legitimidade. Para o autor, o poder é a capacidade de uma pessoa, em qualquer relação social, realizar os seus objetivos e superar resistências. Quando o poder é legítimo, a obediência é efetiva e completa; um poder legítimo, embora possa não ser agradável, facilita a congruência das normas com os valores dos subordinados.

A observação dos comportamentos orientados pelo poder e pela autoridade levou Weber a descrever três tipos de autoridade – a autoridade tradicional, a carismática e a racional-legal ou burocrática – e conseqüentes tipos de organização – a organização tradicional, a carismática e a racional-legal ou burocrática. Esses tipos de organizações não são mutuamente excludentes, podendo-se encontrá-los numa mesma organização, dependendo do estilo individual dos administradores.

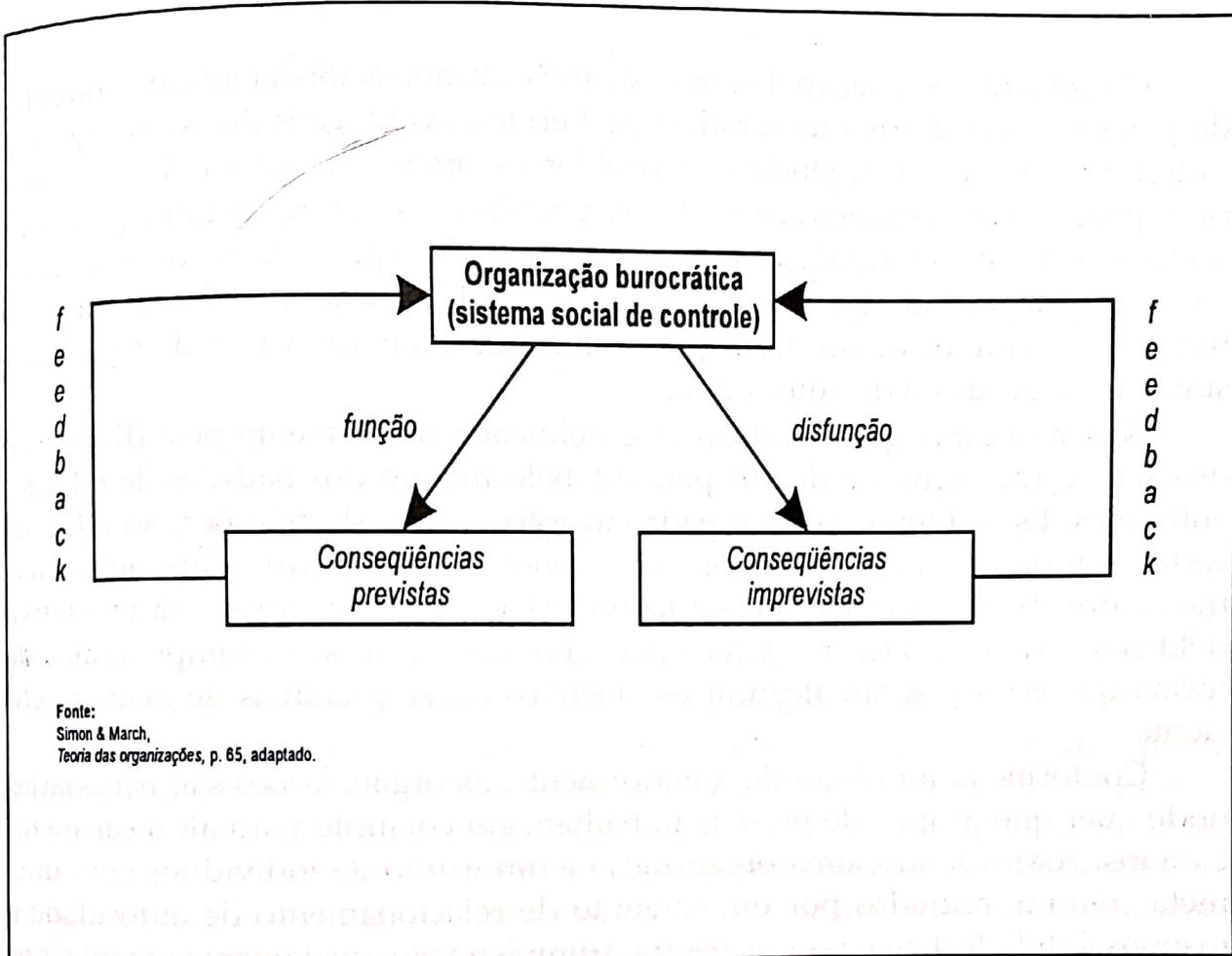
Para Weber, a burocracia é claramente o padrão mais eficiente para a Administração. E a burocracia assenta-se em certos números de princípios bem definidos.<sup>1</sup> Em primeiro lugar, a burocracia baseia-se em *regras*. Tais regras permitem a solução de problemas, a padronização e a igualdade de tratamento, principalmente nas relações sociais de trabalho da organização. Em segundo lugar, a burocracia baseia-se no conceito de *esfera de competência*, ou seja, uma divisão sistemática de trabalho, tendo cada indivíduo direitos e poderes claramente definidos. Em terceiro lugar, burocracia implica *hierarquia*, que é condição *sine qua non* para a sua existência. Em quarto lugar, seus administradores são nomeados pela competência baseada em conhecimentos e treinamento; não são eleitos para os seus cargos, nem herdaram o direito de ocupá-los. Em quinto lugar, os membros da burocracia não participam da propriedade da organização. Em sexto lugar, os burocratas têm liberdade para distribuir os recursos dentro de suas esferas de influência, sem receio de interferências externas. Em sétimo lugar, a burocracia requer a cuidadosa manutenção de registros.

Esses e outros elementos da forma mais pura da burocracia, descritos por Weber, permanecem familiares ainda hoje: tarefas especializadas, racionalidade, regras e procedimentos formais, hierarquia, ordem, impessoalidade, promoção conforme o mérito (ao invés de escolha pessoal arbitrária), recompensas e puni-

---

1. WEBER, Max. *Economia e sociedade; fundamentos de uma sociologia compreensiva*. Brasília, UnB, 1994.

Figura 5.1. Modelo geral da burocracia



ções padronizadas, estabilidade no emprego e trabalho e lazer claramente separados.

A teoria da burocracia concentra-se nos conceitos de produtividade, eficiência e estrutura organizacional, com ênfase no comportamento. Mas apesar de as idéias de Weber coincidirem em parte com as dos teóricos clássicos, expandem-se muito além delas. O método de Weber é essencialmente indutivo, e a teoria de Weber faz parte de uma teoria geral de organização social e econômica, além de oferecer sistematicamente uma orientação positiva em relação ao comportamento. Em outras palavras, os teóricos anteriores encaravam a estrutura formal da organização, mas não o que de fato ocorria dentro dela.

O interesse de Weber focalizou os problemas mais fundamentais dos processos de formalização e legitimação, por meio dos quais são elaborados e sancionados os sistemas de desempenho de papéis, além de se preocupar com a natureza das burocracias e o impacto na sociedade da ética de trabalho dos protestantes. Os conceitos de Weber formam o núcleo do que é comumente conhecido como *estruturalismo*.

## 5.2. A Estrutura Organizacional

O problema de criação de uma estrutura organizacional tem sido enfrentado pelos teóricos desde que foram descobertas as vantagens do esforço grupal. Entretanto, devido à urgência dos problemas organizacionais e às diferentes percepções dos indivíduos acerca desses problemas, o esforço comum precisava ser traduzido em determinações claras a respeito de o que cada um deveria fazer, como deveria fazê-lo e quando. Assim, ao redor dos primeiros esforços cooperativos foram criados dispositivos para a formulação e imposição de regras: em suma, uma estrutura de autoridade.

Numa organização, a estrutura é delineada inicialmente pela disposição dos seus componentes e depois pelo estabelecimento dos padrões de relações entre eles. Essa diferenciação e padronização interna de relações, ao adquirir certo grau de permanência no tempo, é denominada estrutura. Em outros termos, a organização formal é uma estrutura planejada, que representa a tentativa deliberada de estabelecer relações padronizadas entre seus componentes, de forma que estes possam alcançar os objetivos organizacionais de maneira eficiente.

Conforme já foi discutido anteriormente, as organizações são necessárias onde quer que grupos de pessoas trabalhem em conjunto para alcançar metas comuns. Assim sendo, uma organização é um grupo de indivíduos com uma meta comum, reunidos por um conjunto de relacionamento de autoridade e responsabilidade. Uma das funções da Administração é justamente organizar os recursos materiais e não materiais para as operações efetivas da organização.

Existem alguns conceitos importantes para pensarmos a organização e o processo de organização:

- a) *Divisão de trabalho*: A meta de uma organização é realizar algum propósito inalcançável por indivíduos agindo independentemente, mas realizável apenas pelo trabalho em conjunto, de modo cooperativo e coordenado. Esse conceito é chamado de sinergia, e é o princípio da divisão do trabalho que permite a sua ocorrência.
- b) *Organização formal*: Representa o plano organizacional em que se dá a divisão do trabalho. Um organograma mostra diversos aspectos essenciais da organização; todavia, ele não pode mostrar como os grupos informais operam dentro da estrutura formal.
- c) *Estrutura formal*: É aquela oficialmente definida na organização, com todas as formalidades e padrões vigentes quanto à sua forma de preparação e à divulgação de normas. A sua forma gráfica é conhecida como organograma e a forma descritiva é conhecida como descrição de cargos.

- d) *Estrutura*: É o arranjo dos elementos constitutivos da organização, ou seja, é a forma mediante a qual estão integrados e se apresentam os elementos de uma organização.

De maneira muito simples, podemos dizer que a estrutura organizacional é necessária para cumprir três funções básicas: servir como instrumento para a organização atingir seus objetivos; tornar previsível o comportamento de seus membros e mapear relações de mando e subordinação existentes na organização. Assim, a estrutura pode ser considerada como um padrão estabelecido para as relações entre os membros da organização.

### 5.2.1. O papel da estrutura organizacional

Os principais tipos de estruturas são classificados<sup>2</sup> em estruturas tradicionais e estruturas inovativas. Dentre as tradicionais temos a *linear*, *funcional* e *composta*. Dentre as inovativas temos a *matricial*, *modular* e *celular*.

Podemos dizer que a estrutura formal representa uma estratégia que a Administração estabelece para alcançar seus objetivos. No entanto, do mesmo modo que muitas estratégias jamais são postas em prática, muitos organogramas formais descrevem apenas remotamente os relacionamentos relevantes existentes na organização. Muitas vezes, a ordem de prioridades real da organização formal está muito longe do organograma formal pendurado na parede do escritório da administração. Nestes casos, a organização informal tem mais peso, já que descreve melhor a maneira pela qual as coisas realmente são feitas na organização.

O organograma formal representa o plano de jogo organizacional para divisão do trabalho, além da hierarquia de autoridades e coordenação. Ele mostra diversos aspectos essenciais de organização, tais como: cadeia de comando, unidade de comando, canais de comunicação, departamentalização, níveis de hierarquia, amplitude de controle ou de administração e divisão do trabalho. Dentre esses conceitos, definiremos os mais importantes:

- a) *Cadeia de comando*: retrata os relacionamentos de autoridade-responsabilidade que unem superiores e subordinados por toda a organização. Flui do diretor para o mais baixo nível hierárquico da organização. Por conseguinte, cada membro da organização tem alguma ligação com o

---

2. Para uma análise mais detalhada das estruturas organizacionais em tipos tradicionais e inovativas ver VASCONCELLOS, Eduardo & HEMSLEY, James R. *Estrutura das organizações*. São Paulo: Pioneira/EDUSP, 1986.

administrador da cúpula. Em outros termos, a cadeia de comando mostra de onde emana a autoridade e onde ela termina.

- b) *Unidade de comando*: Fayol expôs este conceito como um de seus princípios de administração. De acordo com o conceito de unidade de comando, cada empregado individual em uma organização se dirige e presta contas somente a um superior imediato. Isso significa que a cadeia de comando deve ser clara a ponto de que um subordinado receba suas atribuições de deveres e tenha autoridade delegada de um único administrador, prestando contas a um único superior. A unidade de comando é desejável porque simplifica a comunicação e a atribuição de responsabilidade. Contudo, nas organizações de hoje, a maioria dos trabalhadores recebe instruções de muitos gerentes, especialmente quando existe autoridade funcional.
- c) *Amplitude de controle*: é o número de subordinados que presta contas a um dado superior. O conceito de autoridade de controle diz respeito ao número de subordinados que um administrador pode supervisionar efetivamente. De acordo com este conceito, algumas vezes chamado "amplitude de controle", "amplitude de administração" ou "amplitude de autoridade", há um limite para o número de subordinados que um gerente pode supervisionar com bons resultados.

Diferentes interpretações a respeito da estrutura organizacional são fornecidas por alguns autores menos citados nos livros didáticos, como Ranson, Hinings e Greenwood.<sup>3</sup> Estes concebem a estrutura como sendo "um meio complexo de controle que é continuamente produzido e recriado em interação e que, ainda assim, modela essa interação: as estruturas são constituídas e constitutivas". Enfatizam, ainda, que a estrutura não é imutável; ela modela o que ocorre numa organização e é modelada pelo que nela ocorre. Sua estrutura "constitui" as interações que ocorrem dentro dela. A estrutura não produz uma conformidade total, mas impede também o comportamento ao acaso.

Meyer & Rowaa<sup>4</sup> e Kahens<sup>5</sup> encaram a estrutura como um mito criado pelas exigências sociais. Estruturas, desse modo, seriam práticas e procedimentos definidos pelos conceitos racionalizados vigentes no trabalho organizacional e institucionalizados na sociedade. Desse modo, a estrutura organizacional atenderia a três funções básicas:

---

3. RANSON, & HININGS & GREENWOOD. "The Structuring of Organizational Structures", in *American Journal of Sociology* 83.

4. MEYER & ROWAA. "Institutionalized Organizations: formal structure as right and ceremony", in *American Journal of Sociology* 83: pp. 340-363.

5. KAHENS. "Legitimizing myths and educational organizations: the relationship between organizational ideology and formal structure", in *American Journal of Sociology* 83: pp. 230-238.

- a) criar produtos organizacionais e atingir metas;
- b) minimizar ou pelo menos regular a influência das diferenças individuais no desempenho da organização;
- c) fornecer o contexto em que o poder é exercido.

Além dessas funções básicas da estrutura, descrevem quatro componentes que influenciam seu fator *tamanho estrutural*:

- a) a capacidade física das organizações;
- b) o pessoal disponível na organização;
- c) os insumos e produtos da organização;
- d) os recursos distintos disponíveis para a organização na forma de riqueza ou de bens líquidos.

Além disso, deve-se levar em conta os fatores *tecnologia, ambiente e estratégias* na composição das estruturas organizacionais. Um autor que correlaciona esses fatores no estudo do sucesso empresarial é Alfred Chandler, por meio de uma demonstração empírica, feita sobre levantamentos históricos.

### 5.3. Estratégia e Estrutura: Alfred Chandler (1918-)

Alfred Dupont Chandler Jr. nasceu no estado de Delaware, nos Estados Unidos. Estudou no Phillips Exeter Academy, gradou-se em Harvard (onde foi colega de sala de John F. Kennedy) e obteve o título de mestre na Universidade da Carolina do Norte e de Ph.D. em história em Harvard, em 1952. Passou a maior parte de sua carreira como historiador em três instituições: o Instituto de Tecnologia de Massachusetts, a Universidade Johns Hopkins e a Escola de Administração de Harvard. Seus três principais livros são *Strategy and Structure* (1962), *The Visible Hand* (1977) e *Scale and Scope* (1990).

Em *Strategy and Structure*, seu primeiro e mais importante livro, Chandler analisa o nascimento e o crescimento das grandes corporações norte-americanas, estudando as relações entre a estrutura organizacional e a estratégia corporativa. A temática do livro já tinha sido esboçada por Chandler em 1959 no artigo "The beginnings of 'Big Business' in American Industry". De forma esclarecedora e envolvente, o historiador relata de que forma se formaram as estruturas organizacionais burocráticas das corporações norte-americanas, e de que forma essas estruturas influenciaram e foram influenciadas pelo seu ambiente externo.

Chandler constata que entre 1870 e 1900 as organizações econômicas americanas passaram por grandes transformações. Em 1870, as empresas existentes no país serviam a uma economia agrária. Eram pequenas organizações locais, destinadas a processar bens agrícolas (produzindo comida e roupas) ou a fornecer produtos semi-acabados ou matéria-prima para as empresas ferroviárias. Se havia necessida-

de de realizar compras ou vendas em lugares mais afastados, agentes comissionados eram contratados por essas empresas para realizar o trabalho.

Em 1900, o panorama já era completamente outro. Quase todos os setores da economia já se encontravam dominados por alguns grandes grupos, com organização nacional de marketing e compras. Internamente, eram corporações burocráticas, com grandes estruturas hierárquicas; externamente, se constituíam em oligopólios. Como explicar tamanha transformação num espaço tão curto de tempo?

Chandler identificou três grandes forças propulsoras da economia norte-americana no século XIX: a expansão demográfica e agrícola para o Oeste do país, a constituição de uma extensa malha ferroviária e o crescimento dos centros urbanos. Contudo, sozinhos, esses fatos não se constituem explicação suficiente para o grande avanço na industrialização do país no final do século; é preciso que entendamos as estratégias adotadas pelas empresas no período e sua íntima relação com o ambiente em questão.

A partir de 1815, começa a se desenvolver nos EUA o sistema ferroviário. Esse crescimento ocorre principalmente devido à grande expansão agrícola e demográfica para o Oeste. A ocupação dessas novas terras só podia ser feita com a constituição de uma malha ferroviária que cortasse o país, ligando a densamente povoada Costa Leste à quase inabitada Costa Oeste.

As empresas ferroviárias, já nessa época, possuíam uma série de características comuns às grandes corporações que se formariam no país. Realizando grandes investimentos, operando com altos custos fixos, admitindo grandes contingentes de mão-de-obra e empreendendo projetos de alta complexidade técnica, essas organizações podem ser consideradas pioneiras da organização industrial do século XX. Além de tudo isso, concorriam em oligopólio e possuíam uma administração profissional e burocrática.

O desenvolvimento da malha ferroviária trouxe novas mudanças para a economia dos EUA. Os centros urbanos começaram a crescer mais aceleradamente, pois o comércio nacional havia sido intensificado. Concomitantemente, a construção dessas aumentava a demanda por bens de capital e matérias-primas como o aço e o carvão.

O primeiro setor da economia do país a passar por transformações estruturais foi o de bens de consumo. Neste, duas formas de integração e crescimento foram observadas por Chandler: por meio do marketing e por meio da combinação horizontal.

A integração pelo marketing foi característica dos fabricantes de produtos novos para a economia americana da época, como cigarro, bananas, carne fresca e máquinas de escrever e de costura. Eram produtos voltados predominantemente para o mercado urbano.

Esse tipo de integração foi realizada principalmente por empreendedores, no sentido schumpeteriano da palavra: homens que aprenderam a fazer coisas novas, ou a fazer coisas antigas de uma nova maneira, oferecendo uma resposta criativa a uma situação totalmente nova.

Um exemplo paradigmático é o de Gustavus Swift, empresário da época no setor de carne bovina. Swift, percebendo o potencial que o desenvolvimento das ferrovias representava para o seu negócio, inventou o vagão refrigerado. Sua invenção permitia que a carne de um animal morto na Costa Leste pudesse ser transportada por via férrea por todo o país, podendo ser vendida, semanas depois, em alguma cidade da Costa Oeste.

Swift contava com alguns obstáculos. Em primeiro lugar, o público ainda tinha grande resistência em acreditar que a carne de um animal morto há semanas fosse tão boa quanto a daquele recém-sacrificado. Além disso, os açougueiros dos centros urbanos boicotavam a iniciativa.

Tendo em vista essas dificuldades, Swift montou uma estrutura nacional de marketing e distribuição, de modo a tornar seu produto acessível em todos os EUA. Conseguiu vencer o preconceito do público, usando estratégias de marketing como a propaganda intensiva e a diversificação do produto (passou a comercializar também outros tipos de carne, como a suína).

Depois de alguns anos, a Swift já era uma corporação integrada verticalmente, com operações por todo os EUA e um escritório central em Chicago. A empresa passou a ser hierarquizada e departamentalizada, adotando uma administração burocrática. O mais interessante é que seus concorrentes seguiram o exemplo, se constituindo em grandes corporações nacionais. No fim do século XIX este já era um mercado oligopolizado, controlado por cinco empresas.

O exemplo de Gustavus Swift não é único: James B. Duke na American Tobacco Company, no ramo de cigarros, James S. Bell na Washburn-Crosby Company, fabricante de farinha, e Cyrus McCormick e William Clark na Singer Sewing Machine Company, no ramo de máquinas de costura, foram também responsáveis por grandes inovações de marketing e pela criação de estruturas grandes, departamentalizadas e verticalmente integradas em suas companhias.

O outro tipo de integração estudado por Chandler foi a integração por meio da combinação horizontal. Essa integração foi mais comum nas empresas que lidavam com produtos mais tradicionais, como açúcar, sal, uísque, couro e fertilizantes.

Para as empresas desses setores, a expansão da malha ferroviária era uma faca de dois gumes: ao mesmo tempo que ampliava substancialmente os mercados consumidores, acirrava a concorrência. A reação dos empresários foi aumentar a produção, de modo a tentar ocupar os novos espaços do mercado. Como resultado, houve um excesso de oferta desses produtos no mercado, e os preços caíram, encolhendo os lucros.

A solução imediata encontrada para a crise foram as fusões empresariais. Foi assim que nasceu, por exemplo, em 1898, a National Biscuit Company, companhia resultante da fusão de três fabricantes de biscoitos. A constituição da companhia tinha inicialmente o objetivo de tornar os empresários mais capazes de enfrentar a concorrência, pela adoção de preços mais baixos e aquisição de outras empresas competidoras.

Entretanto, a companhia não tardou a perceber a inviabilidade desses objetivos. A prática da "guerra de preços" levava todos os competidores a uma situação insustentável, de lucros muito baixos. Por sua vez, a aquisição de concorrentes se revelava muito dispendiosa, dadas as condições das finanças da empresa na época.

A solução definitiva foi encontrada no campo gerencial: era preciso melhorar a eficiência dos processos administrativos e concentrar os esforços da empresa na distribuição e no marketing. Dessa forma, foram reduzidos os custos dos processos de compra, estoque etc.; foram desenvolvidos novos tipos de biscoitos, de forma a satisfazer aos diferentes gostos do público; investiu-se em propaganda e embalagens, de forma a diferenciar o produto de seus concorrentes. A nova orientação para o mercado foi capaz de consolidar não só a National Biscuit Co., mas a Distillers Company, as Associated Rubber Shoe Companies e outras.

O processo de consolidação foi muito parecido nas indústrias extrativas e nas de bens de capital, transformando definitivamente a cara da economia dos EUA. Ao longo do processo, as novas estruturas administrativas constituíram-se a partir das transformações do mercado, que pressionava as empresas; ao mesmo tempo, essas novas estruturas, verticalizadas, burocratizadas, hierárquicas e superdimensionadas, interferiram de forma fundamental no seu ambiente, criando uma economia corporativa e oligopolizada e trazendo grandes mudanças ao modo de vida da sociedade norte-americana.

Para Chandler, a organização eficiente distingue a estratégia das operações do cotidiano da empresa; a estratégia é responsabilidade da direção ou administração central, enquanto os gerentes de setor ou unidade concentram-se em unidades descentralizadas. Assim, Chandler aconselha a criação de uma gerência de linha responsável por executar os planos estratégicos elaborados pela direção administrativa.

Devido a esse ponto de vista Chandler foi criticado por outros estrategistas, que sustentam que a estratégia deveria ser uma responsabilidade do nível operativo, e conseqüentemente decidida o mais próximo de onde se processa a ação, com planejadores exercendo o papel de assessores e coordenadores dentro de uma ampla estratégia traçada pela cúpula organizacional.

#### 5.4. Modelos Organizacionais

A dificuldade encontrada nos modelos organizacionais racionais, que diziam como as organizações deveriam funcionar, mas na prática não funcionavam, despertou aos poucos a necessidade de se entender como os indivíduos se comportam nas organizações. No capítulo anterior, vimos alguns dos temas principais da teoria do comportamento e seus teóricos que as modelaram; aqui, nos concentraremos nos autores que desenvolveram a temática do comportamento funcional, subjacente à estrutura organizacional.

Este movimento nasceu nos Estados Unidos sob a marca profunda da corrente sociológica denominada *funcionalismo*. Talcott Parsons, em seu livro *O sistema social*,<sup>6</sup> lança as bases desta linha de pensamento aplicada à teoria das organizações. Algumas das idéias centrais do funcionalismo são:

1. A sociedade pode ser entendida como um sistema em estado de mudança contínua;
2. O conflito entre os grupos sociais deve ser entendido como parte de um processo social básico;
3. O conflito entre os grupos sociais tende à institucionalização, isto é, a resolução do conflito agrega à instituição existente novos valores ou cria novas instituições. Isto quer dizer que o conflito não é tão ameaçador quanto parece;
4. A resolução dos conflitos entre os grupos sociais determina a direção da mudança social;
5. O bem-estar social está na dependência do resultado do conflito, ou melhor, da forma pela qual se administra o conflito.

Os funcionalistas entendem e enfocam o conflito como sendo o elo da interação de grupo, entendida como os desejos das pessoas e os métodos pelos quais elas procuram obter o que desejam. Assim, a fonte de conflito estaria no pressuposto de quem os vê, ou seja, tratar-se-ia de um problema de percepção. Os funcionalistas propõem-se a examinar as influências interacionais de trabalho, tecnologia, ambiente e decisões existentes nas estruturas organizacionais.

Os autores mais conhecidos desse movimento são Robert King Merton, Alvin W. Gouldner, Philip Selznick e Peter Blau. Mais tarde, os estudos desses autores foram rotulados por Amitai Etzioni como "funcional-estruturalistas".

#### 5.4.1. Robert King Merton (1910-)

Merton, por suas pesquisas, procurou conhecer o processo burocrático de implantação de métodos e normas. Segundo o autor, o processo burocrático reflete o desejo de se conseguir controle e previsibilidade do comportamento do trabalhador dentro da empresa. Entretanto, os esforços realizados nesse sentido podem trazer consigo conseqüências inesperadas. As regras e métodos podem assumir valores positivos, tornando-se fins em si mesmos e não meios para outros fins. A tomada de decisão pode se basear quase exclusivamente nas decisões precedentes, dando pouca atenção para alternativas ainda não experimentadas, que são ofuscadas pelos métodos e normas estabelecidas. A organiza-

---

6. PARSONS, Talcott. "El sistema social". Madri: *Revista de Occident*, 1966.

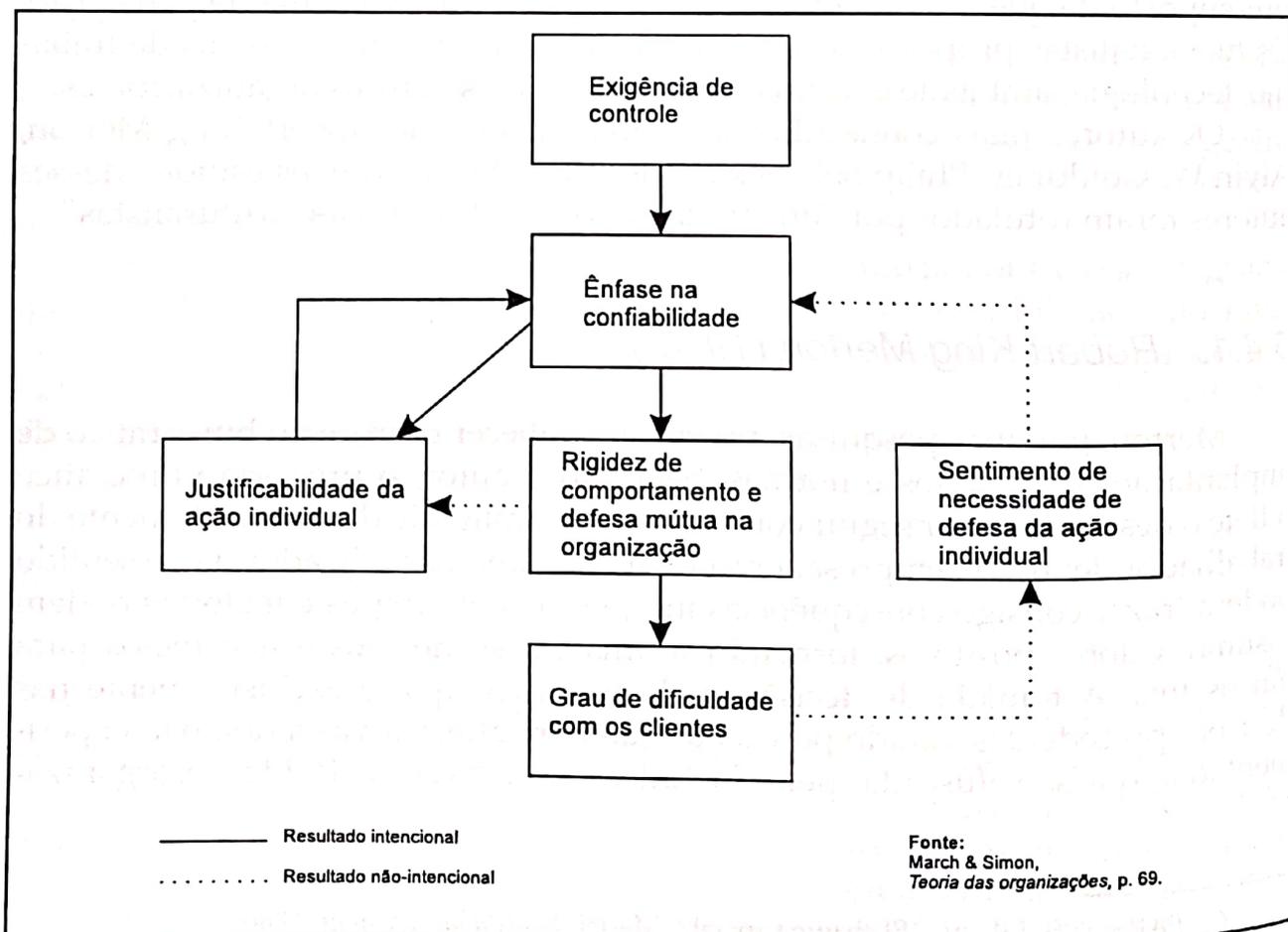
ção que apresentasse esses sintomas tenderia para a ineficácia, especialmente se operando num ambiente que exige mudança, pois a sua maior preocupação se torna manter atividades que assegurem o *status quo*.

Coerente com a perspectiva de análise funcionalista, Merton verifica as disfunções da burocracia. Dentre as disfunções, destaca as duas mais relevantes: a questão da delegação de autoridade e a questão da impessoalidade.

É sabido que nenhuma organização funciona sem a delegação de autoridade. Essa delegação, somada à impessoalidade da figura de autoridade, leva a organização a adotar uma política impessoal. O excesso dessa política, segundo Merton, pode levar à categorização de casos pessoais. Isso significa, na prática, que um determinado grupo funcional pode "deter" certas normas e assim tornar visível a questão de poder organizacional.

Essa visibilidade torna explícito quem é que estabelece essas normas e regras e quem é obrigado a obedecê-las. Por outro lado, fica difícil questionar o sistema de normas numa organização burocrática, não tendo ela outra alternativa a não ser criar novas regras e normas como tentativa de resolver as tensões provocadas.

Figura 5.2. Modelo simplificado da teoria de Merton



Merton percebeu nas suas pesquisas que a resolução do conflito interpessoal gera menor tensão do que o conflito entre grupos que legislam ou regulam normas. Assim, o conflito último não seria *homem-homem*, mas *homem-norma burocrática*. Para Merton, a organização burocrática sobrevive à medida que serve a uma determinada comunidade. Porém, ao lidar apenas com generalidades e padrões, a organização burocrática despreza os pequenos grupos existentes no seu interior, que possuem também estruturas sociais e de valores, violando sua autonomia e independência. O autor conclui que se a organização burocrática procurar apenas corrigir disfunções e diferenças, ela inevitavelmente gerará frustrações e baixos níveis de produtividade.

Para Merton, a falta de flexibilidade das medidas e a própria solidez dessa preparação podem conduzir à adoção de procedimentos errados e produzir desajustes mais ou menos sérios, pois a tendência à ineficiência da organização é causada pela variação humana, sendo o problema de cunho eminentemente da organização. Desse modo, o autor não faz uma crítica à organização burocrática, mas à burocracia da própria organização.

#### 5.4.2. Philip Selznick (1919-)

Outro autor que discute a excessiva burocratização como geradora de resistência e conformidade é Philip Selznick. Selznick estudou as conseqüências de um segundo princípio da teoria da burocracia, a delegação de autoridade. Em seu estudo em Tennessee Valley Authority, ele descobriu que as conseqüências pretendidas pela delegação de autoridade podem ser contrabalançadas pelas suas conseqüências inesperadas. Isso ocorreria porque a delegação de tarefas cria competências especializadas, que, em última análise, contribuem para as metas organizacionais.

Por outro lado, a delegação cria também metas nas subunidades; em pouco tempo, os gerentes tornam-se dependentes de sua própria subunidade, colocando as metas de sua divisão acima das metas organizacionais.

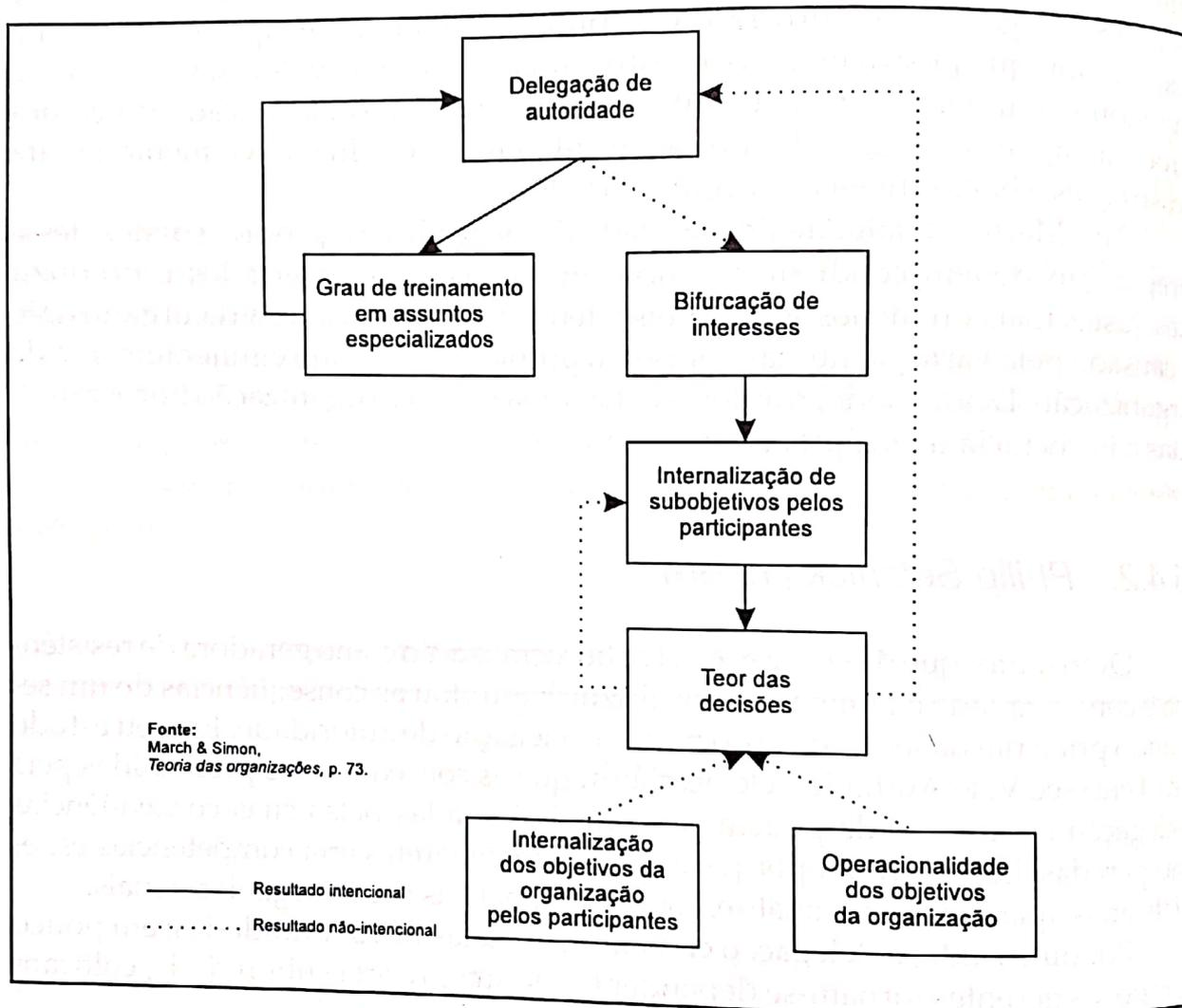
Selznick, em *Cooptação; um mecanismo para a estabilidade organizacional*, faz uma análise do comportamento organizacional, identificando como mecanismos de "defesa" organizacional a ideologia e a cooptação (esta última entendida como "um processo de absorção de novos elementos na liderança ou na estrutura de decisões políticas de uma organização, de modo a evitar ameaças à sua estabilidade ou existência"). A cooptação seria uma forma de combater a resistência e o conformismo presentes na organização.

A cooptação para Selznick pode adquirir duas formas básicas: formal e informal. Hall<sup>7</sup> explica esses mecanismos como um processo decisório bidirecio-

7. HALL, Richard H. *Organizações; estrutura e processo*. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 3ª ed., 1984, p. 9.

nal: de um lado, a organização é afetada pelos elementos novos introduzidos em seu processo decisório (*cooptação formal*); de outro, o processo de cooptação afetaria o sistema do qual os elementos foram cooptados (*cooptação informal*).

Figura 5.3. Modelo simplificado da teoria de Selznick



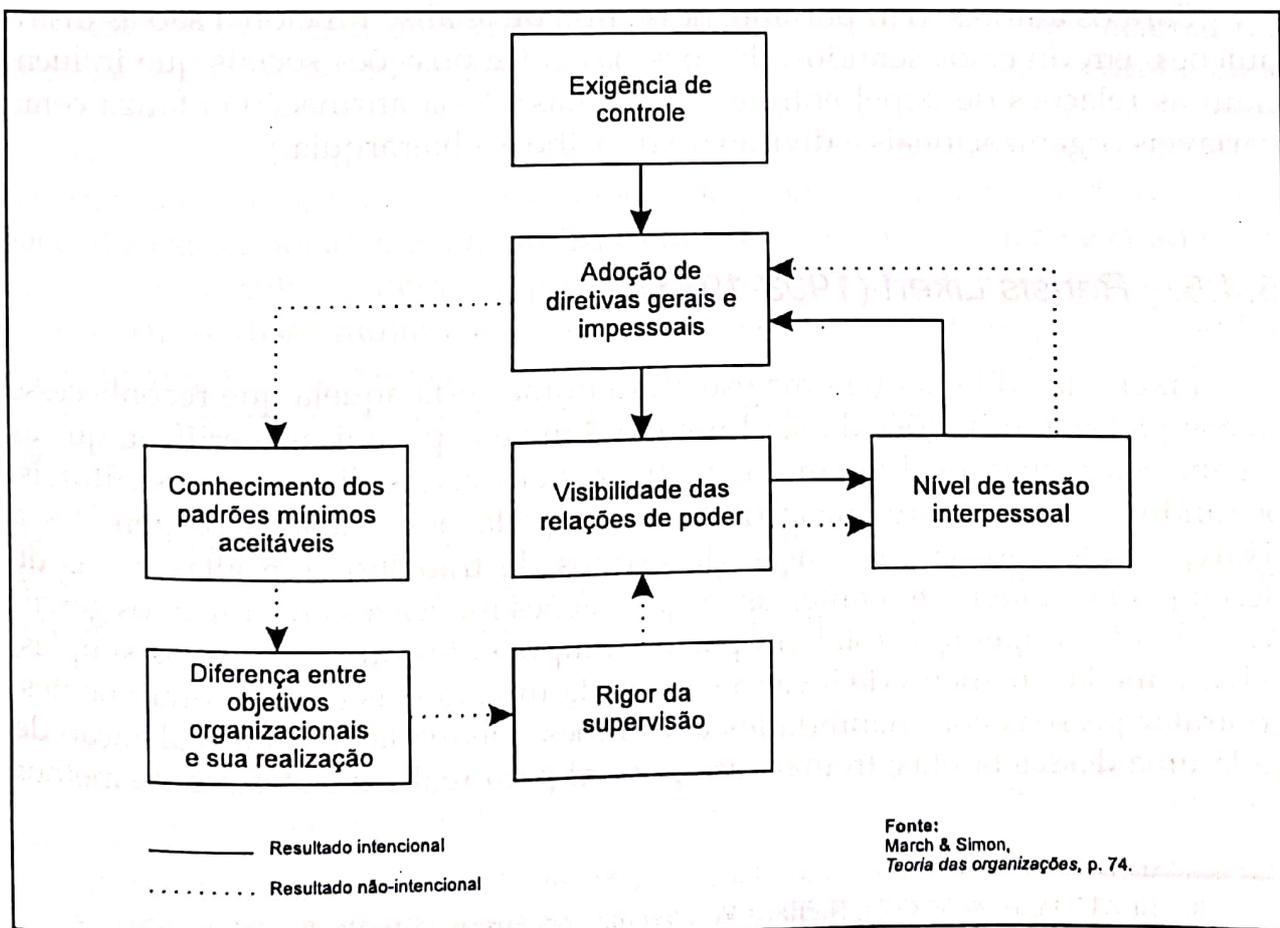
#### 5.4.3. Alvin W. Gouldner (1920-1980)

Gouldner, embora aceitasse a burocracia como um sistema eficaz de gerenciamento, formulou uma questão fundamental nas suas pesquisas: "Numa burocracia, como os administradores levam as pessoas a fazerem o que lhes é mandado fazer?" Discípulo de Weber, Gouldner fornece apoio à tese de que as técnicas burocráticas produzem suas próprias reações, freqüentemente reduzindo a eficiência e agravando o conflito nas organizações. Examinando o papel das normas numa organização, o autor descobriu que estas definiam o nível mínimo de comportamento aceitável, e que o pessoal tendia a restringir suas atividades a este mínimo. Assim, quando os gerentes tomavam conhecimento da conduta de seus subordinados, sua resposta era mais normas e mais regulamentos. A

tensão resultante, surgida entre gerentes e subordinados, impedia a eficácia organizacional.

Além disso, o autor identificou três formas de comportamento adotadas pelos indivíduos numa organização burocrática. O primeiro tipo de comportamento é o conformismo com as regras, que ocorre nas burocracias tradicionais e típicas onde as pessoas aceitam que o conhecimento e a perícia sejam as bases racionais para as regras e as tomadas de decisões. Ocorrem poucos conflitos, desde que aqueles que estabelecem as regras sejam considerados autênticos especialistas. O segundo tipo de comportamento burocrático é aquele baseado na imposição coercitiva, na qual a coerção pode provir do sistema administrativo ou do sindicato. Assim, se há mais de um conjunto de regras defendidas, o conflito tende a crescer em movimento espiral, e a sua provável solução será pela força, ao invés de pela conciliação. O terceiro tipo de comportamento é a pseudoburocracia. Neste, todos os membros organizacionais encaram as regras e regulamentos como impostos de fora e não legítimos; assim, simulam obedecê-los. A conclusão de Gouldner é que qualquer organização será deturpada pelas pessoas, a menos que elas estejam de acordo com seus valores e metas e estejam conscientes de quão complexos podem ser os sistemas integrados de relações sociais.

Figura 5.4. Modelo simplificado da teoria de Gouldner



#### 5.4.4. Peter Michael Blau (1918-) e William Richard Scott (1932-)

Para Blau & Scott, a origem do conflito seria de cunho funcional. Sob esse prisma, o conflito no plano organizacional é resultante do conflito humano entre a ordem e a liberdade, do ponto de vista individual. Este seria traduzido no nível organizacional como a tensão entre o planejamento e a iniciativa; como um conflito entre a *orientação burocrática* e a *orientação profissional*.

O paradigma funcionalista lançado por Blau & Scott pode ser sintetizado em:

1. o conflito como fonte impulsionadora de mudança social;
2. o sistema estando em mudança contínua;
3. os conflitos entre os diversos grupos sociais entendidos como um processo social básico ou natural ao sistema;
4. os conflitos tendendo ao longo do tempo à institucionalização, isto é, agregam-se à instituição existente ou criam novas instituições;
5. a resolução dos conflitos determinando a direção da mudança social; o bem-estar social na dependência direta do resultado desses conflitos e na forma pela qual se administra os conflitos.

Para os autores, o importante nesse tipo de análise funcional são as distribuições, em diversos sentidos, das pessoas entre posições sociais que influenciam as relações de papel entre essas pessoas.<sup>8</sup> Essa afirmação enfatiza como variáveis organizacionais a divisão do trabalho e a hierarquia.

#### 5.4.5. Rensis Likert (1903-1981)

Likert acreditava que uma estrutura ótima seria aquela que reconhecesse as complexas motivações do ser humano. Em suas pesquisas, verificou que as organizações eficazes diferem das ineficazes em várias dimensões estruturais. Segundo o autor, a organização eficaz é aquela que encoraja os gerentes a fixarem a atenção na construção de grupos de trabalho com altas metas de desempenho. Diferentemente, as organizações ineficazes encorajam os gerentes a dividir a operação total em partes componentes ou tarefas mais simples; achar a melhor maneira de levar a cabo cada uma dessas tarefas componentes; contratar pessoas com habilidades e aptidões adequadas para a realização de cada uma dessas tarefas; treinar esse pessoal para realizar as tarefas do melhor

8. BLAU, Peter & SCOTT, Richard W. *Organizações formais*. São Paulo: Atlas, 1979.

modo já especificado; supervisionar a tarefa, o método e o tempo determinados pelo cronograma da tarefa; utilizar os incentivos na forma de quantidades de peças produzidas, quando isso for possível.<sup>9</sup> É interessante notarmos que esses seis aspectos resumem as responsabilidades do gerente na visão dos pioneiros em administração.

Em síntese, Likert argumentava que a administração podia ser seriada num *continuum*, de sistema 0 até sistema 4.:

Sistema 0	Sistema de gerência subdesenvolvida
Sistema 1: autoritário-rígido	Sistema de gerência dos modelos clássicos
Sistema 2: autoritário-benevolente	Sistema de gerência das médias empresas
Sistema 3: participativo-deliberativo	Sistema de gerência em transição
Sistema 4: participativo-consultivo	Sistema de gerência das empresas lucrativas

Mais tarde, Likert criou a pesquisa de *liderança situacional*, que tinha como objetivo primordial descobrir correlações entre estilos de liderança e desempenho dos negócios.

## 5.5. A Concepção da Natureza Humana: o Homem Funcional

Ainda não se tem uma teoria definitiva sobre o *design* organizacional na literatura sobre as organizações. Tentativas rigorosas de analisar os problemas da estrutura organizacional são recentes, têm menos de um século, o que explica a não existência de uma teoria. Além disso, nas primeiras tentativas, os teóricos estavam mais preocupados com a solução de problemas imediatos do que com generalizações apoiadas em métodos científicos. Uma outra razão é citada por March & Simon:<sup>10</sup> “A literatura [existente] deixa a impressão de que, afinal de contas, não se disse muita coisa sobre as organizações, mas o que se disse foi repetido muitas e muitas vezes e em várias línguas”. Ou seja, a ausência de uma linguagem comum tem impedido o desenvolvimento da teoria do *design* organizacional.

Mais recentemente, alguns autores empenharam-se em conceituar o *modus operandi* da empresa, denominando-o como a *Arquitetura organizacional*. David A. Nadler, Marc S. Gerstein e Robert B. Shaw são alguns desses autores.<sup>11</sup> Por “arquitetura”, entendem uma visão muito mais abrangente dos elementos do

9. LIKERT, Rensis. *Novos padrões da administração*. São Paulo: Pioneira, 1971, p. 7.

10. MARCH, James G. & SIMON, Herbert A. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: FGV, 1962, p. 5.

11. NADLER, David A. & GERSTEIN, Marc S. & SHAW, Robert B. *Arquitetura organizacional; a chave para a mudança empresarial*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

projeto dos sistemas sociais e de trabalho que formam uma grande empresa complexa; a arquitetura inclui a estrutura formal, o projeto de práticas de trabalho, a natureza da organização informal ou estilo de operação e os processos de seleção, socialização e desenvolvimento de pessoal.

Uma outra visão da natureza humana dentro das organizações vem dos funcionalistas. O enfoque funcionalista em administração surge como uma oposição ao conceito de *classes sociais* que predominava na década de 1930 nas ciências sociais.

A Abordagem Funcionalista da Administração trata de interpretar cada elemento em particular dentro de uma estrutura maior na qual estaria implicada. Ela tende, principalmente, a interpretar o mundo em termos de uma interconexão operativa, antes do que em termos de unidades substantivas separadas. Robert King Merton é o porta-voz dessa metodologia. No seu texto *Funções manifestas latentes*, mostra referências aos passos lógico-científicos necessários para uma interpretação funcionalista. Para Merton, se a lógica da concepção funcionalista se enuncia em seus termos gerais, obtém-se a seguinte seqüência de passos lógicos:

- 1º. Estabelecimento de certos requisitos fundamentais dos organismos, que devem ser satisfeitos para que o organismo subsista, ou para que opere com algum grau de eficácia;
- 2º. Uma descrição completa e detalhada das providências (estruturas e processos) por meio dos quais esses requisitos são satisfeitos comumente nos casos "normais";
- 3º. Se são destruídos alguns dos mecanismos típicos para preencher tais requisitos, pois se ocorre do mecanismo funcionar de maneira inadequada, o observador fica alertado com respeito à necessidade de descobrir mecanismos compensadores (se é que existem) que realizem a função necessária;
- 4º. De modo implícito a tudo o que precede, descreve-se detalhadamente a estrutura a que se aplicam esses requisitos funcionais, assim como as providências pelas quais a função se realiza.

Desse modo, Merton estrutura um *paradigma*, com caráter de guia codificado para análises funcionais que, bem utilizado em Administração, poderá ordenar de forma adequada as etapas pelas quais se poderá chegar com uma coerência técnica apreciável e um resultado eficiente, na solução de problemas organizacionais.

A aplicação do método funcionalista no estudo das organizações deriva da concepção weberiana de estrutura social e de seus tipos puros de representação. No entanto, é uma derivação parcial, pois a concepção weberiana de história se distingue da concepção funcionalista cíclica e cumulativa. Além disso, há diferenças na construção de um tipo ideal de representação.

O tipo ideal weberiano visa apenas retratar a realidade, pois nenhum sistema conceitual pode reproduzir na íntegra o real, e nenhum conceito pode tratar da diversidade de um fenômeno particular. Weber, em *Economia e sociedade*, diz que “não é possível encarar um problema histórico como se nele estivesse já configurada a época seguinte, seja em termos de progresso ou qualquer noção similar que pressuponha a presença das mesmas causas operando”, ou seja, não há um curso objetivo e determinado de processos históricos onde já esteja configurada a presença de elementos comuns agindo ao longo do tempo histórico. Weber procura o que é peculiar, o que é particular em cada fenômeno para compará-lo a outras configurações históricas. É por isso que em sua análise é fundamental o conceito de *agente da ação social*,<sup>12</sup> que é sempre individual. Assim, o objeto da análise social não é uma “entidade coletiva”.

Os pontos-chave da teoria weberiana posteriormente utilizados pelos funcionalistas são o método analítico comparativo, a construção do tipo ideal e o objeto de análise. Este último, para os funcionalistas, em termos do agente, pode ser uma entidade coletiva quando adquire uma realidade substantiva (por exemplo, o Estado).

Mas o principal em todos os mecanismos conceituais de Weber é a sua consideração sobre a unidade básica desses conceitos. Seu ponto de partida e sua unidade final de análise são sempre o indivíduo. Ele e seu ato são a unidade básica, o átomo social dos processos analíticos.

Para verificar em que meio institucional está inserido o agente individual, Weber focaliza os sistemas institucionais – militar, religioso, político ou jurídico – constatando que estão *funcionalmente* relacionados com a ordem econômica, sob várias formas. Constata também uma tendência geral subjacente de burocratização dessas instituições. Além disso, afirma que os pressupostos sociais e econômicos da moderna estrutura burocrática eram, primordialmente, o desenvolvimento de uma economia monetária, “na medida em que uma compensação pecuniária aos funcionários torna-se possível.”<sup>13</sup> Segundo a experiência histórica, sem uma economia monetária, a estrutura burocrática dificilmente evitaria mudanças internas substanciais ou uma transformação em outro tipo de estrutura. Além disso, diante das instituições do capitalismo moderno, que se parecem como a “materialização da irracionalidade”, nada parece ser mais eficiente e mais preciso do que o controle burocrático. Assim sendo, Weber identifica a burocracia como a racionalidade das instituições. E o processo de racionalização

---

12. Não que Weber trate de um agente histórico em particular. Na análise histórica weberiana, não figura nenhum agente histórico e sim uma apreensão do que se conservou do trabalho dos homens ou grandes figuras da história nas ordens institucionais e na continuidade da história.

13. WEBER, Max. *Economia e sociedade; fundamentos de uma sociologia compreensiva*. Brasília: UnB, 1994.

passa a ser identificado como um mecanismo de despersonalização e de rotina opressiva.

Dadas as funções específicas da burocracia moderna,<sup>14</sup> a eficiência racional dá-se no interior das organizações em que, combinadas as funções especializadas com a racionalidade, a estrutura adquire um dinamismo próprio. Mas esse dinamismo exterior à organização poderia provocar um desequilíbrio ou uma desarmonia no seu interior. Para precaver-se contra esse desajuste, Weber adota o conceito de *carisma* como uma concepção equilibradora da burocracia. Segundo Gerth & Mills,<sup>15</sup> se "a burocracia e outras instituições, especialmente as da família, são consideradas como rotinas da vida cotidiana de trabalho, ao *carisma* se opõem todas as rotinas institucionais, as da tradição e as sujeitas ao controle racional". Assim, a teoria-chave de Weber seria a *rotinização do carisma*.

Essa rotinização, sob certos aspectos, é idêntica às rotinas efetivas da vida diária de trabalho. É por esse motivo que a análise weberiana se fixa em tipos ideais, criados a partir da percepção dos momentos históricos, com o intuito de facilitar a compreensão teórica da realidade.

Voltando à Abordagem Funcionalista, a sua análise envolve, basicamente, quatro elementos. Trata-se de componentes que devem ser observados para a realização de uma análise funcional sistemática, ou seja, saber quais os elementos que por seu caráter intrínseco desempenham um papel relevante no funcionamento do sistema social ou econômico.

O primeiro elemento é a própria *função*, isto é, a categoria explicativa da análise. O segundo elemento é o *sistema* que tem como referência os elementos vinculados por relações pertinentes, ou seja, os procedimentos sociais que se realizam para levar a termo as funções que se desenvolvem no seu interior. O terceiro elemento, a *estrutura*, é uma abstração desses elementos do sistema. O quarto elemento é o *processo*, uma idéia nuclear na análise funcionalista.

No tocante ao terceiro e quarto elementos, cabe uma explanação mais detalhada. A interdependência dos elementos que compõem o sistema limita a possibilidade de mudança na estrutura. Qualquer mudança deve ser produzida aos poucos, de forma a atender a essa dependência mútua, além de cuidar do fator sobrevivência do sistema. Desse elemento decorre o caráter intrinsecamente estático e conservador da análise funcionalista, pois a mesma interdependência de alguns elementos que compõem o sistema faz com que certas modificações não sejam viáveis, visto que ao tentar implementá-las poderíamos abalar a própria sobrevivência do sistema.

A grande pergunta para um analista funcionalista é "O sistema está ou não em equilíbrio?" Alguns autores, como Merton, têm para si que o fator equilíbrio

14. Ver WEBER, M. *idem*.

15. GERTH, H.H. & MILLS, C.W. (org). *Max Weber: Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974, p. 70.

não é um pressuposto lógico, mas um problema, pois equilíbrio e conflito são gerados por um conjunto de fatores do sistema. Assim, Merton reformula a pergunta anterior para "*Por que o sistema está em equilíbrio? Como ele se mantém em equilíbrio?*" Podemos notar que essas perguntas são diferentes da primeira, que toma como pressupostos a coerência, o equilíbrio e a harmonia do sistema. A análise de Merton não parte da existência de um equilíbrio "automático" com que o conservadorismo costuma trabalhar, nem admite como pressuposto indiscutível a harmonia dentro de um sistema. Ao contrário, supõe que o nível de disposição subjetiva pode manifestar-se gerando um conflito determinado por diferentes circunstâncias, pois "os dados não são dados, mas devem ser medidos na realidade das situações".

No tocante ao *processo*, podemos dizer que é ele que dá conta da passagem de um estado de equilíbrio do sistema complexo para outro. Desse modo, o equilíbrio é pensado num processo que traz consigo a idéia de tempo, de conjunto de ações. Isso porque a história é entendida como sendo cíclica, ou, numa concepção evolutiva de Parsons, como um encadeamento de ações e retomadas de ações estabelecendo padrões pelos quais uma certa seqüência de operações ocorre.

Entretanto, a análise funcionalista não dá conta do exame dos processos que ainda não trouxeram conseqüências para o sistema. No próprio Merton, a problemática conservadora do funcionalismo aparece quando o autor centraliza a sua preocupação nos efeitos integradores das funções nos sistemas. Quando as funções deixam de ser conseqüências de processos, que aparecem em sistemas mais abrangentes sem a preocupação com a natureza dessa conseqüência, a distinção entre as categorias *função* e *disfunção* assume o caráter resultante do comportamento individual ou grupal na organização ou de outros elementos componentes desta.

Em suma, as *funções* são conseqüências que melhoram o comportamento harmônico da organização; são as explicitações de comportamentos que permitem uma maior sincronia entre os elementos constituintes e ajudam no alcance de seus objetivos. As funções podem ser manifestas quando são intencionais e reconhecidas, ou latentes quando não são intencionais e sobretudo não reconhecidas. Gouldner, em seu livro *Conflitos na teoria de Weber*, fornece uma distinção operacional em que as funções manifestas referem-se a seqüências de um padrão social ou burocracia que são culturalmente prescritas, enquanto as latentes referem-se às conseqüências concretas do padrão, sem serem culturalmente prescritas ou preferidas. Disfunções, por sua vez, são as conseqüências que prejudicam o comportamento harmônico da organização ou perturbam a harmonia e dificultam o alcance dos objetivos organizacionais.

Portanto, a questão central dos autores denominados funcionalistas é a do conflito. No âmbito da Administração contemporânea, esse problema de equilíbrio e de conflito tornou-se o foco principal de discussão. Uma forma técnica de solucioná-los é dada por Amitai Etzioni.

Etzioni, em *Organizações modernas*,<sup>16</sup> não parte do pressuposto de que existe um conflito inevitável dentro das organizações. O que importa ao autor, do ponto de vista técnico, é descobrir as situações harmoniosas e as situações conflitivas, de modo a estabelecer a partir dessas situações uma forma de atuação que possibilite maior eficácia técnica. Desse modo, do ponto de vista da produção, a racionalidade é tudo que leva à eficiência, enquanto a irracionalidade, na mesma linha de raciocínio, à ineficiência.

Num outro livro, *Análise comparativa de organizações complexas*, Etzioni preocupa-se em formular teorias para organizações de nível médio, utilizando o *consentimento* como a categoria básica pela qual se cria uma tipologia organizacional. Para o autor, o consentimento é uma relação que consiste no poder empregado pelos superiores para controlar os subordinados e a orientação destes últimos em relação ao poder dos superiores. O poder difere segundo os "meios" empregados para fazer os subordinados concordarem, podendo ser físicos, materiais ou simbólicos. Um resumo se segue no Quadro 5.1.

Quadro 5.1. Tipologia de Amitai Etzioni

Tipos de poder dos superiores	Tipos de participação dos subordinados	"Meios" empregados	Tipos de organizações
coercivo	alienante	físicos	coercivas
remunerativo	calculista	materiais	utilitárias
normativo	moral	simbólicos	normativas

Na construção da matriz de tipologia das relações de consentimento com seis variáveis – três tipos de poder e três de participação – teríamos nove tipos possíveis de relações. Segundo o seu autor, os tipos mais freqüentes são os que se enquadram em tipos congruentes (representados no quadro): o coercitivo-alienante, remunerativo-calculista e normativo-moral. Os demais seriam tipos incongruentes, que com o tempo tenderiam a deslocar-se para a congruência, pois as organizações são pressionadas a ser eficientes. A partir do tipo de consentimento e suas relações, temos três tipos de organizações, classificadas de acordo com o padrão dominante de consentimento – coercivas, utilitárias e normativas.

16. ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1989.

As organizações coercivas são aquelas em que a coerção é o principal meio de controle sobre os participantes, e a elevada alienação caracteriza a orientação da maioria deles em relação à organização. As organizações típicas dessa classificação são as prisões e as instituições correcionais.

O tipo fundamental da organização utilitária é a empresa privada, onde o que caracteriza o exercício de poder é a remuneração ou recompensa. Isto significa que a recompensa é o principal meio de controle sobre seus membros, e a participação calculista caracteriza a orientação da grande maioria desses participantes.

As organizações normativas são aquelas onde o poder normativo é a principal fonte de controle; por meios simbólicos garante-se o alto grau de engajamento de seus participantes. Entre as organizações normativas típicas estão as organizações religiosas e escolas.

O indivíduo inserido nesse paradigma funcionalista, como dizem Blau & Scott,<sup>17</sup> "é um homem dentro de organização, um homem organizacional-funcional. A característica mais penetrante que distingue a vida contemporânea é a de que ela é dominada por organizações grandes, complexas e formais". Cada vez mais, os indivíduos apercebem-se de que para trabalhar necessitam de uma organização formal, de uma organização empregadora, visto que não possuem instrumentos e equipamentos de trabalho. Hall<sup>18</sup> mostra como 5% das organizações respondem por 60% dos empregos formais totais. Essas organizações, por sua complexidade e tamanho, assumem características de organização burocrática.

Assim, o destino dos indivíduos nas organizações burocráticas é cada vez mais discutido. Como resultado de sua rotina diária, os indivíduos adquirem preferências ou antipatias por suas funções. São percepções individuais diante do trabalho, que Merton chama de *psicoses* desenvolvidas pelas exigências da organização. São *psicoses* ocupacionais, criadas pelo trabalho rotineiro, repetitivo e enfadonho.

Qualquer atividade desenvolvida pelo indivíduo dentro da organização pode ser considerada tanto da perspectiva do que se consegue como da perspectiva do que não se consegue. Mas, do ponto de vista individual, o saldo continua sendo o descrito por William Whyte Jr. em *The Organization Man*: indivíduos inseridos numa organização onde o conformismo social é crescente, com autonomia individual mínima.

## 5.6. Resumo

As Abordagens Estruturalista e Funcionalista contribuíram para a evolução da Teoria Administrativa ao analisar principalmente as estruturas e os conflitos

17. BLAU, Peter M. & SCOTT, William R. *Organizações formais*. São Paulo: Atlas, 1979, p. 11.

18. HALL, Richard. *idem*, pp. 5-6.

organizacionais. Muitos de seus teóricos foram influenciados pelos trabalhos de Max Weber, em especial por sua caracterização da burocracia.

Para Weber, as principais características da burocracia eram: regras, esferas de competência, hierarquia, nomeação baseada na competência, não-participação dos burocratas na propriedade da organização, não-interferência de elementos estranhos à esfera de competência e manutenção de registros. Para o sociólogo, a burocracia é permeada pelos conceitos de poder, autoridade e legitimidade.

Entendemos como estrutura organizacional a diferenciação e padronização interna de relações que adquire permanência no tempo. Para pensarmos em estrutura organizacional, é importante lembrarmos de alguns outros conceitos: divisão do trabalho, organização formal e estrutura formal. A estrutura tem como objetivos tornar previsível o comportamento dos membros da organização, mapear suas relações de subordinação e mando e possibilitar o alcance dos objetivos organizacionais.

Alfred Chandler estudou a história empresarial norte-americana, buscando estabelecer relações entre as estruturas e estratégias empresariais. Chandler observou como os primeiros grupos empresariais norte-americanos se constituíram principalmente por meio do marketing e da combinação horizontal. O autor acredita que a estratégia é competência exclusiva da administração central das empresas.

Robert Merton dá atenção aos efeitos das normas burocráticas, geradoras de conflito e tensão. Merton afirma que estas normas não podem pretender eliminar as disfunções da burocracia, pois isso gerará frustrações. Philip Selznick estudou a delegação de autoridade e seus efeitos previstos e imprevistos na burocracia. Alvin Gouldner, discípulo de Weber, compreendia que as pessoas deveriam estar conscientes da complexidade dos sistemas integrados de relações sociais, ou a burocracia não seria eficaz. Blau & Scott identificam o conflito como um fator funcional, resultante da contradição planejamento-iniciativa. Likert representou os diversos modelos gerenciais em cinco sistemas, propondo que se levasse em conta na Administração as complexas motivações do ser humano.

## 5.7. Exercícios

1. Quais as principais características da burocracia para Weber?
2. Explique como surgiram as grandes corporações norte-americanas, segundo Alfred Chandler. Qual a relação entre estratégia e estrutura no processo de crescimento dessas organizações?
3. Compare as visões de Merton, Selznick e Gouldner sobre a burocracia.
4. Relacione os conceitos de equilíbrio, estrutura e processo na ótica funcionalista.

5. O que são, para Amitai Etzioni, organizações coercivas, utilitárias e normativas? Que tipos de poder dos superiores e de participação dos subordinados são encontrados comumente em cada uma?

### 5.8. Estudo de Caso: “Decisão individual ou coletiva?”

“Em resposta às mudanças tecnológicas na manufatura dos produtos metalúrgicos, a junta executiva da Indústria Metalúrgica Moderna S.A. resolveu implantar algumas modificações na hierarquia de autoridade da organização, objetivando redistribuir formas de trabalho de acordo com as novas definições de cargo e seus relacionamentos, além de reavaliar as atuais políticas empresariais no tocante à promoção.

Foi criado um programa de longo alcance que eliminaria, em alguns casos, cargos já existentes. Mas a junta executiva enfatizou que não haveria dispensa dos empregados em consequência da introdução da nova tecnologia de produto. Todos os supervisores encarregados das diversas fases de produto foram instruídos quanto às mudanças previstas. E também foram instruídos a recomendar quais membros de seus grupos de trabalho deveriam ter acesso às novas posições associadas às mudanças tecnológicas.

Frente a essa solicitação da junta, sete dos oito supervisores apresentaram uma lista dos empregados que acreditavam ser os mais indicados para as novas funções. E nenhum desses supervisores perguntou a seus subordinados se gostariam ou não das novas funções e tarefas ou se preferiam continuar em cargos semelhantes aos que vinham ocupando após a mudança.

O oitavo supervisor, João Monteiro, foi diferente. Ele apresentou a cada um de seus subordinados uma lista das novas tarefas sob a nova tecnologia de produto e pediu a cada um que desse sua preferência de cargo. Nisso, ele deu a impressão de que o que eles escolhessem com toda a probabilidade seria aprovado pela junta executiva. João era conhecido por seus subordinados como um bom camarada, sempre desejando defendê-los em matérias concernentes às rotinas de trabalho. Em vista da percentagem de tentativas de sucesso, visando obter favores para seus subordinados no passado, eles tinham pouca razão para não acreditar que não fossem designados para as tarefas que desejavam.

Quando meses mais tarde ocorreu a mudança de fato, as novas designações de cargo foram postas no quadro de avisos. Embora houvesse algum descontentamento expresso pela maioria dos empregados sobre as novas missões que tinham recebido, havia um alto grau de ressentimento na turma de João Monteiro. Nenhum de seus subordinados obtivera o lugar que havia preferido. Frente a eles, João disse: Tenho de fazer o que todos aqui têm de fazer, conforme nos disseram que façamos. Sinto muito que vocês não tenham conseguido o que desejavam, mas fiz o que pude. O moral do grupo de João tornou-se muito baixo quando eles passaram a discutir o que havia acontecido com os membros dos

demais grupos. Estes não tinham tido voz ativa na questão dos cargos que iriam ter depois da mudança, mas quase todos estavam contentes com as novas posições que lhes foram designadas."

Pergunta-se: Você acha que João Monteiro agiu de acordo com as expectativas da junta executiva quando convidou seus subordinados a expressar preferências de cargo para depois da mudança? Sob que circunstâncias os subordinados devem participar das decisões que afetam seu trabalho? Que princípios gerais podem ser aprendidos desse comportamento ocorrido no grupo de João?

## 5.9. Subsídios para Discussão

1. *BLADE RUNNER – O CAÇADOR DE ANDRÓIDES* (*Blade Runner*, EUA, 1982) Direção: Ridley Scott. Atores principais: Harrison Ford, Rutger Hauer, Sean Young, Daryl Hannah. Distribuidora: Warner. Duração: 118 minutos. Baseado em obra de Philip K. Dick, o filme se passa em Los Angeles, no ano 2020. Um policial é encarregado de eliminar replicantes, cópias de seres humanos que possuem um curto período de vida. É possível uma discussão sobre o questionamento das regras estabelecidas, e seu impacto em decisões não previstas pelo sistema.
2. *BRAZIL, O FILME* (*Brazil*, EUA, 1985) Direção: Terry Gilliam. Atores principais: Jonathan Pryce, Robert De Niro, Ian Holm, Bob Hoskins. Distribuidora: VTI. Duração: 142 minutos. O filme se passa num futuro distante, em que a sociedade está submetida a um governo opressivo. Neste cenário, um funcionário público se apaixona por uma terrorista. A partir do filme, pode-se discutir como a macrossociedade, como organização burocrática, direciona seu sistema de controle de forma mais acentuada aos integrantes da burocracia.
3. *O PROCESSO* (*The Trial*, Inglaterra, 1993). Direção: David Jones. Atores principais: Kyle MacLachlan, Anthony Hopkins. Distribuidora: HVC Filmes. Duração: 120 minutos. Adaptação do romance de Franz Kafka, o filme conta a história de Joseph K., um sujeito acusado pelo Estado de um crime desconhecido. A história permite um debate acerca da exacerbção dos sistemas de controle sobre o indivíduo diante da rigidez da estrutura em que ele se insere.

## 5.10. Referências Bibliográficas

1. BLAU, Peter M. & SCOTT, William R. *Organizações formais*. São Paulo: Atlas, 1979.
2. CHANDLER, Alfred D. *The Essential Alfred Chandler; essays toward a historical theory of Big Business*. Boston: Harvard Business School Press, 1991.
3. ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1989.
4. GERTH, H.H. & MILLS, C.W. (org). *Max Weber; ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
5. HALL, Richard H. *Organizações; estrutura e processo*. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 3ª ed., 1984.
6. KAHENS. "Legitimizing myths and educational organizations; the relationship between organizational ideology and formal structure", in *American Journal of Sociology* 83: pp. 230-238.
7. LIKERT, Rensis. *Novos padrões da administração*. São Paulo: Pioneira, 1971.
8. MARCH, James G. & SIMON, Herbert A. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: FGV, 1962.
9. MEYER & ROWAN. "Institutionalized Organizations: formal structure as right and ceremony", in *American Journal of Sociology* 83: pp. 340-363.
10. NADLER, David A. & GERSTEIN, Marc S. & SHAW, Robert B. *Arquitetura organizacional; a chave para a mudança empresarial*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
11. PARSONS, Talcott. "El sistema social". Madri: *Revista de Occident*, 1966.
12. RANSON, & HININGS & GREENWOOD. "The Structuring of Organizational Structures", in *American Journal of Sociology* 83.
13. VASCONCELLOS, Eduardo & HEMSLEY, James R. *Estrutura das organizações*. São Paulo: Pioneira/EDUSP, 1986.
14. WEBER, Max. *Economia e sociedade; fundamentos de uma sociologia compreensiva*. Brasília: UnB, 1994.