



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

**CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**EPISTEMOLOGIA DOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS**

**AULA 5**

**Professor Maurício Serva**  
**março – 2008**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro Sócio-Econômico – Departamento de Ciências da Administração  
Campus Universitário – Trindade, 88040-900, Florianópolis, SC, Brasil  
Tel. (48) 3721-9374; Fax (48) 3721-9577

# ORGANIZAÇÕES COMPLEXAS

Estudo das organizações em face  
dos problemas sociais

AMITAI ETZIONI  
da Universidade de Columbia

1.ª Edição



EDITORA ATLAS S. A.  
Rua Aurora, 275-277 — Tel. 34-9065  
Cx. Postal, 786 — São Paulo  
Brasil



PROGRAMA DE PUBLICAÇÕES DIDÁTICAS  
Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento  
Internacional — USAID  
Rio de Janeiro — 1967

(refletida na tensão ou no paradoxo) desde logo se amplia e especifica de forma mais estreita a estrutura de referência para a análise organizacional.

Para Malinowski, o núcleo do funcionalismo estava contido na opinião de que um fato cultural precisa ser analisado em seu conjunto. Além disso, aparentemente concebeu ele seu método como pertencendo à análise de todos os aspectos de sistemas culturais. Mas existe um problema mais específico que envolve um princípio de seleção que serve para guiar a pesquisa ao longo de linhas significativas. Freud concebeu o organismo humano como uma estrutura adaptável, mas não se preocupou com as necessidades humanas, tampouco com todas as fases da adaptação. Para o seu sistema, éle selecionou as necessidades, cuja expressão é de alguma forma bloqueada, de modo que adquirem importância termos como repressão, inibição e frustração. Toda a conduta poderá ser encarada como resultante da necessidade e todos os ajustes representam a redução da necessidade. Mas nem todas as necessidades são relevantes para a sistêmica da psicologia dinâmica; e não é o ajuste em si, mas a reação à frustração que cria os modos característicos do comportamento defensivo.

A análise organizacional também terá de encontrar o seu princípio seletivo; do contrário, as tentativas indiscriminadas para relacionar a atividade funcionalmente às necessidades, produzirá pouco, no sentido de uma teoria importante. Tal princípio poderia ser equacionado como segue: *A nossa estrutura de referência consiste em selecionar as necessidades que não podem ser atendidas dentro de métodos aprovados de expressão, e assim têm de recorrer a tais mecanismos adaptativos como ideologia, e para a manipulação de processos e estruturas formais, em termos de metas não convencionais.* Esta conceituação encerra muitas dificuldades, não sendo apresentada como conclusiva, porém sugere a espécie de princípio que é provável separe o importante do trivial, no estudo de sistemas cooperativos na ação organizada. (15).

A estrutura de referência aqui delineada para a teoria da organização poderá agora ser identificada como envolvendo as seguintes idéias principais: 1) O conceito de organizações como sistemas cooperativos, estruturas sociais adaptáveis, compostas de indivíduos no processo da interação, subgrupos e relações não convencionais e formais; 2) análise estrutural e funcional, que relaciona aspectos variáveis de organização (tais como metas) às necessidades estáveis e mecanismos autodefensivos; 3) o conceito da recalculância como uma qualidade dos instrumentos de ação social, envolvendo uma quebra na série contínua de ajustes, e definindo um ambiente de constrangimento, vinculação e tensão. Esta estrutura de re-

(15) Isto não representa um protesto contra o estudo de organizações como economias, ou sistemas formais. Os últimos representam nível independente, abstraido das estruturas organizacionais como sistemas cooperativistas ou adaptáveis ("organismos").

ferência é sugerida como algo que proporciona uma específica área de relações, na qual os predicados da teoria de organização serão procurados e, ao mesmo tempo, determinam princípios de seleção e de importância na nossa abordagem dos dados, quanto às organizações.

Observar-se-á que determinamos esta estrutura de referência dentro o contexto geral da ação social. O significado dos acontecimentos poderá ser definido pelo seu papel local e operacional, em um esquema de meios e fins. Se a análise funcional pesquisa os elementos importantes para a manutenção de determinada estrutura, e se tal estrutura for de materiais a serem manipulados em ação, então aquilo que é funcional com relação à estrutura também é funcional em relação ao sistema de ação. Isto proporciona uma base para a significação de teorias derivadas funcionalmente. Ao mesmo tempo, a relevância quanto ao controle na ação é o teste empírico de sua aplicabilidade ou verdade.

## SUGESTÕES PARA UM

TALCOTT PARSONS

TRATADO SOCIOLOGICO DA

TEORIA DE ORGANIZACAO \*

Neste artigo, o termo "organização" se refere ao amplo tipo de coletividade que passou a ocupar lugar de particular importância nas modernas sociedades industriais, ao tipo a que se aplica com muita frequência o termo "burocracia". Exemplos familiares são a autarquia ou departamento, a empresa comercial (especialmente quando excede determinado tamanho), a universidade e o hospital. Consitui agora praticamente hábito apontar aspectos comuns a todos estes tipos de organização que ultrapassem as separações frequentes e comuns entre as disciplinas das ciências sociais. Algo se perderá, se o estudo das empresas for deixado a economistas das organizações governamentais, a estudiosos das ciências políticas, às escolas e universidades e aos técnicos de educação (*educationalists*). (1)

(\*) Este é o primeiro artigo de uma série composta de duas partes, reproduzido parcialmente da obra de Talcott Parsons — "Administrative Science Quarterly", 1 (1956), pp. 63-85, com a permissão do autor e do editor, Cornell University.

(1) Já existe considerável literatura sobre a organização que transpõe as linhas disciplinares. Não é intenção deste artigo tentar revê-la. Três autores trouxeram contribuições particularmente importantes para estimular o pensamento do autor no setor: Max Weber, Chester I. Barnard e Herbert Simon. Ver, particularmente, Weber, "Theory of Social and Economic Organization" (Nova York, 1947),

O estudo da organização, neste sentido, constitui, assim, apenas parte do estudo da estrutura social, nos termos geralmente adotados pelos sociólogos (ou de "organização social", como comumente o consideram antropólogos sociais). Uma família constitui apenas parcialmente uma organização; muitos outros grupos, ligados por parentesco, ainda muito menos o são. E, com certeza, o mesmo poderá aplicar-se às comunidades locais, a subsociedades regionais e a uma sociedade como um todo, concebida, por exemplo, como uma nação. Nos demais níveis, os grupos de trabalho não-convencionais, grupos de amigos, não são organizações neste sentido técnico.

### O CONCEITO DA ORGANIZAÇÃO

Como ponto analítico formal de referência, a *prioridade da atenção para a consecução de uma meta específica* é considerada característica de definição de uma organização, distinguindo-a de outros tipos de sistemas sociais. Este critério encerra implicações de relações externas e também de estrutura interna do sistema aqui mencionada como organização.

A consecução de uma meta é definida como uma *relação* entre um sistema (neste caso, um sistema social) e as partes relevantes da situação externa em que *ele atua ou funciona*. Esta relação poderá ser concebida como a *maximização, relativa a condições significativas* (tais como custos e obstáculos) de alguma categoria ou espécie de produção (*output*) do sistema, em relação a objetos ou sistemas na situação externa. Estas considerações fornecem outro critério importante de uma organização. Uma organização é um sistema que, atingidas suas metas, "produz" um elemento identificável que pode de alguma forma ser utilizado por outro sistema; isto é, a produção da organização representa para outro sistema uma entrada ou acréscimo (*input*). No caso de uma organização de prioridade econômica, esta produção poderá consistir em uma categoria de bens ou serviços, tanto para consumo como servindo de instrumento para uma outra fase do processo produtivo por outras organizações. No caso de uma autarquia, a produção poderá ser uma categoria de decisões reguladoras; no caso de uma organização educacional, poderá ser um determinado tipo de "capacidade treinada" dos estudantes que estiverem expostos à sua influência. Em qualquer destes casos, deverá existir um conjunto de consequências dos processos que se desenrolam dentro da organização e que importa em uma diferença para o funcionamento de algum outro subsistema da sociedade; isto é, sem a produção de determinados bens, a unidade de consumo terá de comportar-se de forma diferente, sofrer uma "privação".

cap. iii., Barnard, "The Functions of the Executive" (Cambridge, Mass. 1938); Simon, "Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization", (Nova York, 1951).

A disponibilidade da produção da organização para a unidade que sucede à organização nas suas séries, deverá estar sujeita a alguma espécie de condições ou termos, cujo contexto pode ser analisado à luz da estrutura geral das idéias sobre contratos e trocas. Assim, no caso familiar, o produtor econômico "vende" o seu produto por um valor financeiro, o qual, por sua vez, atua como agente para a pesquisa dos fatores da produção, mais diretamente os serviços da mão-de-obra, necessários para outros estágios do processo produtivo. Presume-se, desta forma, que, no caso de todas as organizações, exista algo análogo a um "mercado" para a produção, o que constitui a consecução de sua meta (aquilo que Chester I. Barnard chama de "objetivo organizacional"); e que direta, e talvez também indiretamente, exista alguma espécie de troca desta meta por entidades que (como acréscimos) são meios importantes para que a organização possa desempenhar sua função no sistema maior. A troca da produção pelo acréscimo na divisa, definido pela consecução da meta de uma organização, não precisa constituir a única troca importante de limites da organização como um sistema. É, todavia, um dos sistemas que estão mais diretamente envolvidos na definição das características básicas da organização. Outros serão debatidos posteriormente.

A existência de organizações, cujo conceito está aqui exposto, constitui consequência da divisão do trabalho na sociedade. Quando a "produção" especializada e seu consumo ou utilização final se efetuam dentro da mesma unidade estrutural, não há necessidade de diferenciação de organizações especializadas. Sociedades primitivas, quanto à "auto-suficiência" de suas unidades no setor econômico e em outros, geralmente não possuem organizações claramente diferenciadas neste sentido.

Quanto à sua referência interna, a prioridade da consecução de metas entre as funções de um sistema social dá preferência aos processos, mais diretamente alcançados pelo êxito ou malogro dos esforços que visam a esta consecução de metas. Isto significa, essencialmente, o processo de tomada de decisões, que controla o emprego dos recursos do sistema como um todo no interesse das metas, e os processos pelos quais os elementos responsáveis por tais decisões podem contar com a mobilização destes recursos no interesse de uma meta. Estes mecanismos de mobilização constituem o que comumente imaginamos como o desenvolvimento do poder em um sentido político.

Aquilo que, do ponto de vista da organização, é a sua meta específica constitui, do ponto de vista do sistema maior do qual representa parte diferenciada, ou mesmo um subsistema, uma função especializada ou diferenciada. Esta relação constitui o vínculo básico entre uma organização e o sistema maior de que é parte, e proporciona uma base para a classificação dos tipos de organização. Todavia, não pode ser o único vínculo importante.

Tentaremos analisar tanto este como os demais vínculos principais, adotando como ponto de partida o tratamento da organização como um

sistema social. Em primeiro lugar, abordá-la-emos como um sistema caracterizado por todas as propriedades essenciais a qualquer sistema social. Em segundo lugar, abordá-la-emos como um subsistema, funcionalmente diferenciado, de um sistema social maior. Portanto, serão os outros subsistemas de um sistema maior que comporão a situação ou ambiente em que opera a organização. Uma organização, pois, terá de ser analisada como um tipo especial de sistema social, organizado em torno da primazia de interesse pela consecução de determinado tipo de meta sistemática. Alguns de seus aspectos especiais originar-se-ão da primazia de metas em geral e outros da primazia do determinado tipo de meta. Finalmente, as características da organização serão definidas pela espécie de situação em que precisa operar, e que consistirá nas relações que prevalecem entre ela e os outros subsistemas especializados, componentes do sistema maior do qual é parte. Este último poderá ser considerado — para os nossos fins — como sendo uma sociedade.

### A ESTRUTURA DE ORGANIZAÇÕES

Como qualquer sistema social, uma organização é concebida como possuindo uma estrutura descritível. Isto pode ser descrito e analisado sob dois pontos de vista, ambos essenciais para a análise completa. O primeiro é o ponto de vista "cultural e institucional", que emprega os valores do sistema e sua institucionalização em diferentes contextos funcionais, como ponto de partida; o segundo é o ponto de vista do "grupo" ou "papel" que considera suborganizações e os papéis de indivíduos que participam no funcionamento da organização como ponto de partida. Ambos estes pontos de vista serão debatidos, assim como sua ampla interrelação. Entretanto, focalizaremos nossa atenção principalmente para o anterior.

O que acabamos de denominar de nível cultural e institucional exigirá a descrição básica de uma organização que contenha as linhas-mestras dos valores do sistema que definem suas funções e dos principais padrões institucionais que exteriorizarão estes valores nos contextos institucionais ou funcionais mais concretos da própria consecução de metas, adaptação à situação e integração do sistema. Outros aspectos, tais como conhecimentos técnicos, ideologia e simbolização rítmica, não podem ser debatidos aqui em vista da falta de espaço.

O ponto principal de referência para a análise da estrutura de qualquer sistema social é seu padrão de valores. Este define a orientação básica do sistema (no caso presente, a organização) em relação à situação em que opera; portanto, orienta as atividades dos participantes.

No caso de organizações como as que atrás definimos, este sistema de valores por definição terá de ser um sistema de valor inferior, que faz parte integrante de um sistema de ordem mais elevada, já que a organização é sempre definida como um subsistema de um sistema social de

maior amplitude. Duas conclusões daí decorrem: a) o sistema de valor da organização implica na aceitação básica dos valores mais generalizados do sistema superior, a não ser que se trate de uma organização divergente, não integrada no sistema superior; b) baseia-se no nível indispensável da generalidade, que constitui o aspecto mais essencial do sistema de valores de uma organização, que é a legitimização avaliável de seu lugar ou "papel" no sistema a que se subordina.

Como consideramos que uma organização é definida pela primazia de um determinado tipo de meta, o foco do seu sistema de valores terá de ser o da legitimização de suas metas, em termos do significado funcional de sua consecução para o sistema superior e, em segundo lugar, a legitimização da primazia desta meta sobre outros possíveis interesses e valores da organização e de seus membros. Assim, o sistema de valores de uma empresa comercial na nossa sociedade constitui uma versão de "racionalidade econômica", que legitima a meta da produção econômica (especificada em relação ao nível obrigatório de solidez em termos de determinados bens e serviços). A dedicação da organização (e, portanto, os recursos que controla) em relação à produção, é legitimada, como o é também a manutenção da primazia desta meta sobre outros interesses funcionais, que poderão surgir na organização. Esta é a "finalidade de organização" de Barnard (?). Para a empresa comercial, o retorno de moeda constitui medida primária e um símbolo de sucesso e, assim, é parte da estrutura de metas da organização, porém, não pode constituir a meta básica da organização, porquanto a obtenção de lucros não constitui por si mesmo uma função em prol da sociedade, como um sistema.

No sentido mais amplo, os valores organizacionais legitimam sua existência como sistema. Porém, de forma mais específica, legitimam os principais padrões funcionais do funcionamento necessários à implementação dos valores neste caso a meta do sistema, em condições típicas da situação concreta. Portanto, além da legitimização do tipo de meta e de sua primazia sobre outros interesses, haverá a legitimização de várias categorias das submetas relativamente específicas e dos processos operacionais necessários para sua consecução. Haverá, além disso, regras normativas, que governarão os processos adaptativos da organização, princípios gerais de encomenda e manejo dos materiais, regras ou princípios a governar a integração da organização, particularmente na definição das obrigações de lealdade dos participantes para com a organização, em comparação com as lealdades que sustentam em outros papéis.

Abordando de maneira mais familiar a estrutura de uma organização, vejamos o pessoal nela atuante e os papéis que desempenham no respectivo funcionamento. Assim, comumente pensamos que uma organização disponha de alguma espécie de "administração" ou "contrôle gerencial" — um grupo de pessoas que assumiram alguma espécie de responsabilidade

(?) Barnard, *op. cit.*, parte II, cap. vii.

especial em face dos assuntos da organização, geralmente formulados como "formação de diretrizes" ou "tomada de decisões". Depois, sob o controle deste grupo mais alto, concebemos vários grupos operantes, dispostos em formação de "linha" em sentido descendente, até o grupo mais baixo, no canal ou linha de comando. Em relação algo diferente, também imaginamos diversos grupos que realizam funções de "assessoria", geralmente alguns tipos de peritos que desempenham uma função assessorial em relação aos elementos que tomam decisões nas várias escalas, mas que, todavia, não exercem — eles próprios — autoridade de "linha".

Parece ser vantajoso para os atuais objetivos prosseguir especialmente a análise da estrutura institucional da organização. Empregado o sistema de valores como ponto principal de referência, poder-se-á dividir o debate desta estrutura em três tópicos principais. As exigências básicas adaptativas de uma organização relacionam-se com a obtenção dos recursos necessários para que ela possa atingir sua meta ou desempenhar suas funções; portanto, um campo principal de institucionalização relaciona-se com as maneiras de obter estes recursos. Em segundo lugar, a própria organização deverá dispor de processos institucionalizados, mediante os quais estes recursos possam exercer influência nos processos concretos da consecução de metas; e, finalmente, haverá necessidade de padrões institucionais que definam e regulamentem os limites dos compromissos assumidos com esta organização, comparados com outras nas quais as mesmas pessoas e outros controladores de recursos estão envolvidos, padrões que podem ser generalizados em base tolerável para a sociedade como um todo.

### A MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS FLUIDOS

Os recursos a ser utilizados por uma organização, diante da estrutura social da situação em que atua, são os fatores de produção, como estes conceitos são empregados na teoria da economia: terra, mão-de-obra, capital e "organização", em um sentido algo diferente daquele que é geralmente adotado neste artigo. (3)

O fator "terra" situa-se em um nível algo diferente dos outros três. Se, para fins de análise, considerarmos uma organização já firmada e atuante, como a qualquer outro sistema social, poderemos encarar-la como estando a controlar determinadas facilidades de acesso a ela, as quais não dependem da manutenção de sanções econômicas a curto prazo. Tem ela poderes ou posse total de determinadas facilidades físicas, como terra e prédios, relativamente não-depreciáveis ou que não se tornam obsoletos. Poderá ter determinadas tradições, particularmente fatores técnicos espe-

(3) Esta duplicação terminológica, provavelmente conducente a alguma confusão, mantida aqui, porquanto a organização, como um fator, é constantemente mencionada na teoria econômica.

cialmente complexos, não diretamente envolvidos ou relacionados com o complexo do mercado. Quanto mais completamente desenvolvido o complexo do mercado, tanto menores serão, quanto à importância, os bens de uma organização retirados do mercado. Podem ser vendidos os lugares em que, durante muito tempo, funcionou ou operou a organização, transferida para outra sede; pode mesmo o pessoal mais profundamente vinculado à organização demitir-se para ocupar outras posições ou aposentar-se e que, em qualquer das hipóteses, poderá ser substituído se se recorrer ao mercado de trabalho. O aspecto central desta face do complexo da "terra" é, pois, um conjunto de obrigações de recursos em bases de valor.

Todavia, os dois fatores mais fluidos são a mão-de-obra e capital, no sentido econômico. A maioria dos serviços pessoais é realizada em papéis ocupacionais ou em funções. Isto significa que são *contratados* em algum setor do mercado de trabalho. Não se baseia na atribuição de posição, através de parentesco ou outros tipos de vinculação, porém depende dos termos específicos acordados entre a administração da organização e o contratado. Há, naturalmente, muitos tipos de contratos de emprego. Algumas variações relacionam-se com os agentes envolvidos no ajuste dos termos; por exemplo, a negociação coletiva é muito diferente da negociação individual. Outros relacionam-se com a duração das obrigações, variando desde uma relação casual, terminável quando melhor aprouver, até uma nomeação de duração fixa.

Mais importantes, apenas em sentido limitado, são, porém, os termos específicos, *ad hoc*, contrabalançando serviços especificamente definidos, comparados com a remuneração monetária específica, e que cobrem exclusivamente os fatores empiricamente importantes, incluídos no contrato do emprego. Em sentido econômico, o mercado de trabalho não pode assimelhar-se proximamente a um "mercado perfeito". Tem diferentes graus e tipos de imperfeição, de acordo com a posição do empregador e do tipo de organização em que atua, e de acordo com o tipo de serviço humano com que se relaciona. Algumas destas diferenças serão mencionadas posteriormente. Aqui, o ponto essencial é que, com a diferenciação de organizações funcionalmente especificadas, pela base de agrupamentos sociais dispersos, tais organizações se tornam progressivamente dependentes em contratos explícitos de emprego para os seus serviços humanos.

Poder-se-á chamar a atenção para uma diferenciação particularmente importante, entre tipos de relações existentes entre o executante dos serviços e os beneficiários ou recebedores do "produto" final. No caso típico da indústria manufatureira, o operário típico trabalha dentro da organização. O resultado final é uma comodidade física que é depois vendida aos consumidores. O operário não tem contato pessoal com o freguês ou cliente da empresa; realmente, representante algum da empresa precisa ter tal contato, exceto para ajustar os termos da venda. Todavia, quando o "produto" é considerado serviço pessoal, a situação é bem diferente;

o operário precisa ter um contato pessoal com o cliente durante a efetiva realização do serviço.

Uma das maneiras porque o serviço pode ser organizado é quando nem o executante nem o "cliente" pertencem a uma organização. A prática profissional particular é um caso típico, como um médico e um paciente, por exemplo, que constituem em pequena escala, uma coletividade solidária, e autônoma. Esta representa a base principal da escala como padrão de remuneração. Um segundo modo de organização é o que assmila a prestação de serviços ao padrão normal de produção de commodities físicas: o favorecido é um "cliente", que paga por serviço, sendo os preços determinados pela concorrência comercial. É no caso de serviços como o de barbearias.

Particularmente no caso de serviços profissionais, existe, porém, outro padrão assaz importante, em que o favorecido pelos serviços se torna membro operante da organização que proporciona o serviço. A escola, a universidade e o hospital são exemplos que ilustram este padrão. A frase "membro da universidade" automaticamente inclui estudantes. Em certo sentido, o corpo docente é empregado duas vezes; de um lado, pelos seus estudantes; de outro lado, pela administração da universidade. A transição é particularmente clara no caso do hospital. Na prática particular, o paciente inequivocamente é o "empregador". Mas na prática hospitalar, a organização emprega um grupo de especialistas, profissionais médicos, para atender aos pacientes. Esta admissão do cliente, acolhendo-o dentro da organização, tem implicações importantes para a natureza da organização.

Em uma sociedade como a nossa, as necessidades de uma organização quanto aos recursos fluídos estão sendo, em certo sentido e nível, atendidos suficientemente pelo financiamento, isto é, pela provisão de verba financeira à disposição da organização. (4) Isto aplica-se a instalações físicas, equipamentos, materiais, prédios e ao emprego de serviços humanos e, na verdade, também aos recursos culturais, posto que os direitos de emprego de processos patenteados podem ser adquiridos. Portanto, a disponibilidade de financiamento adequado é sempre problema vital para todas as organizações que operam em uma economia monetária, não importa qual possa ser o tipo de seu objetivo; é tão vital para igrejas, orquestras sinfônicas e universidades, como para empresas comerciais.

Todavia, os mecanismos mediante os quais os recursos financeiros são postos à disposição diferem enormemente, de acordo com os diferentes tipos de organização. Todas, exceto as organizações "puramente" filantrópicas, de qualquer maneira dependem das rendas que recebem pelo fornecimento de alguma espécie de produto, seja material, seja serviço, como educação ou música. Mas, mesmo dentro desta extensão, enorme variação existe na adequação desta renda ou resultado, para atender plenamente

(4) Weber, *op. cit.*, cap. iii.

às necessidades financeiras. A empresa comercial está em um pólo, a este respeito. A previsão normal é que, a longo prazo, ela estará capacitada para autofinanciar-se adequadamente, baseada no resultado financeiro das vendas. Mas, mesmo aqui, isto é apenas verdade a longo prazo; o investimento de capitais à espera de entradas futuras constitui, naturalmente, um dos mecanismos mais importantes da nossa sociedade.

Dois outros mecanismos importantes são a taxação e as contribuições voluntárias. Em uma economia de "livre empresa", o princípio geral que governa o financiamento por meio da taxação é que as organizações serão ajudadas de duas formas pela própria taxação: 1) se a meta for considerada como suficientemente importante, caso em que, todavia, as organizações que a ela se dediquem ou que a visem, não podem ser levadas a "pagar", como acontece com a empresa particular, que proporciona o serviço em base comercial, por exemplo, o cuidado dispensado a grande número de pessoas dos grupos de renda inferiores, que (consoante padrões atuais) precisam ser hospitalizadas para tratamento de doenças mentais; ou 2) se a maneira pela qual o serviço fornecido pela empresa particular pudesse afetar o interesse público; por exemplo, o emprego de forças militares para a defesa nacional poderia ser contratado, porém confiar o controle do poder até este ponto a particulares representaria ameaça demasiadamente séria para a estabilidade política da sociedade. Outros serviços destas categorias são deixados ao "princípio" voluntário, se forem sancionados publicamente, geralmente na forma de organizações "não lucrativas".

É importante observar que o financiamento das organizações é, em regra, "considerado interesse público" e, em certos casos, deverá ser encarado como exercício de poder político. Esta consideração resulta do caráter de uma organização, como sistema social que visa metas. Todas as submetas dentro da sociedade devem, com alguma profundidade, ser integradas na estrutura de metas da sociedade como um todo e é com esta estrutura de metas da sociedade que as instituições políticas se situam acima de todas as demais. (5)

O último dos quatro fatores da produção é o que certos economistas, notadamente Alfred Marshall, passaram a denominar "organização", no sentido técnico acima referido. Refere-se à função de combinação dos fatores de produção, de tal forma que facilite a consecução efetiva das metas da organização (no sentido geral que adotamos, os seus aspectos "econômicos" ou que consomem fatores). As suas entradas (*input*) em relação à organização estão situadas em nível diferente do nível dos serviços de trabalho e finanças, já que não se relaciona com as facilidades diretas para a execução de determinadas funções de maneira relativamente rotineira.

(5) Esta tese geral da relação entre financiamento e poder político e o interesse público concebida por Parsons e Smelser, na obra "Economy and Society" (Londres, 1956), especialmente capítulos ii e iii.

neira, mas, ao contrário, se relaciona com o reajustamento dos padrões da própria organização. Portanto, é basicamente significativo na perspectiva a longo prazo e está envolvido em processos de modificação estrutural na própria organização. No comércio é aquilo que J. A. Schumpeter mencionou como sendo "espírito de empresa".<sup>(6)</sup> A organização neste sentido econômico constitui, todavia, um fator essencial em *todo* o funcionamento da organização. Representa, necessariamente, fator básico na fase da "fundação" de qualquer organização. Periódicamente, adquire importância nas fases posteriores, pôsto que se revelam inadequados os tipos de ajustes para situações modificadas, que são possíveis através dos mecanismos rotineiros de contratação de serviços profissionais, e através dos dispositivos para obtenção de adequados recursos financeiros; portanto, necessário e mesmo desejável se torna uma modificação estrutural mais fundamental na organização. Na presente estrutura de referências, esta modificação exigiria entrada (*input*) adicional do fator da organização neste sentido técnico.

O equivalente mais generalizado do fator "terra", exceto para as modificações sociais mais duradouras e mais profundas, é considerado o ponto de referência mais constante de todos; a base de referência essencial é a estabilidade do sistema de valores, em cujos termos a meta da organização se define e se legitimam as obrigações dela decorrentes. É a partir desta base de referência que surgirão as normas que definam os tipos amplamente previstos do mecanismo, particularmente os mais ativamente envolvidos nas operações a curto prazo, isto é, a contratação de serviços humanos no mercado de trabalho e o financiamento da organização.

### OS MECANISMOS DA IMPLEMENTAÇÃO

O problema da mobilização de recursos fluidos relaciona-se com um aspecto importante das relações externas da organização face à situação em que opera. Desde que ela controle os necessários recursos, precisa dispor de um conjunto de mecanismos, por cujo meio tais recursos possam influir no processo efetivo da implementação de metas, em uma situação instável. De certo ponto de vista, há dois aspectos neste processo. Em primeiro lugar, temos o conjunto de relações com a situação externa, as quais se centralizam em torno do problema da "disposição" do "produto" das atividades da organização, o que envolve a base em que se estima a escala de operações e na qual se ajusta a liquidação com os recebedores do produto. No contexto econômico, é o problema do *marketing*, mas, para os propósitos atuais, é necessário generalizar este conceito, para incluir nêle todos os produtos da organização em funcionamento, sejam "vendidos" ou não; por exemplo, os produtos de uma organização militar

(6) J. A. Schumpeter, *The Theory of Economic Development* (Cambridge, Mass.) 1934.

podem ser considerados como aplicados imediatamente em relação ao Executivo e ao Legislativo do Governo e, através destes, ao povo, mas, naturalmente, não são vendidos em nenhum sentido direto. O segundo aspecto do processo relaciona-se com os mecanismos internos da mobilização de recursos para a implementação da meta. Para os fins da presente análise todavia, não será necessário abordar estas referências internas e externas separadamente: ao contrário da mobilização de recursos, podem ambas ser tratadas conjuntamente, governadas pelo "código operante" da organização.

Este código precisará ter uma base essencial no sistema de valores que governa a organização. No caso da mobilização de recursos, esta base relaciona-se com o problema das "reivindicações" da organização para obter os recursos de que precisa e, portanto, a liquidação dos termos em que estaria disponível para ela. No caso operacional, relaciona-se com a maneira de sua utilização dentro da organização e com seus beneficiários. Podemos falar da implementação de valores correlata, como centralizada na questão da "autorização" das medidas atinentes à execução processual da utilização de recursos.

Um sentido importante, em que são focalizadas tôdas as funções, é comumente denominado o "processo da tomada de decisões". Presumimos que a consecução de metas tem evidente primazia no funcionamento da organização. O conjunto principal de decisões será, então, dentro da estrutura da legitimação antes referido, o conjunto de decisões tendentes a atingir a meta (no nível mais generalizado). Isto é geralmente considerado como a área de decisões de *diretrizes*. Um segundo conjunto de decisões relaciona-se com a implementação de utilização de recursos disponíveis para a organização. Estas são decisões *distributivas* e relacionam-se com dois assuntos principais: a distribuição de responsabilidades entre pessoas; isto é, suborganizações e indivíduos, e a distribuição de recursos fluidos, isto é, potencial humano e facilidades monetárias e físicas, de acordo com estas responsabilidades. Finalmente, um terceiro conjunto de decisões relaciona-se com a manutenção da *integração* da organização, facilitando-se a cooperação e lidando com os problemas motivacionais que surgem dentro da organização quanto à manutenção da cooperação. Os primeiros dois conjuntos de decisões estão no setor que Barnard chama o problema da "eficácia"; o terceiro é o *locus* do problema da "eficácia", em seu sentido lato.<sup>(7)</sup> Examinemos mais detidamente cada uma destas áreas ou setores de decisão.

### DECISÕES QUANTO A DIRETRIZES

As decisões quanto a diretrizes representam decisões que se relacionam, de forma relativamente direta, com a organização como um todo,

(7) Barnard, *op. cit.*, parte I, cap. V.



Organizações diferentes, de acôrdo com o tipo gradativo e qualitativo, naturalmente possuem diferentes caminhos concretos para organizar o processo da tomada de decisões. Frequentemente, o nível mais elevado da política está situado principalmente nas mãos de alguma espécie de Junta, cabendo à "administração" a responsabilidade pelos níveis mais elevados, sendo os mais baixos delegados aos escalões operacionais.

#### DECISÕES DISTRIBUTIVAS

Decisões mais altas quanto a diretrizes relacionar-se-ão com o tipo geral e a quantidade de recursos trazidos para a organização e com as diretrizes mais generalizadas relacionadas com a contratação de pessoal e com os trabalhos financeiros. Mas o emprêgo operacional destas facilidades não pode ser controlado totalmente do centro. Deverá existir alguma organização, que distribua os recursos dentro da entidade, distribuindo-se também a responsabilidade de seu emprêgo nas diversas tarefas operacionais necessárias. Isto significa que a especialização nas funções administrativas ou gerenciais afasta dos incumbidos destas funções a execução dos processos técnicos principais, que conduzem à meta da organização e, portanto, da tomada das principais decisões de funcionamento no nível do "trabalho". Assim, um general comandante não poderá, em verdade, comandar determinado avião ou comandar uma unidade de artilharia; um deão de universidade não pode ativamente lecionar todas as matérias pelas quais a universidade é responsável.

De certo ponto de vista, estes mecanismos de distribuição interna podem ser encarados como "delegação de autoridade", embora esta fórmula tenha de ser qualificada em conexão com outras considerações interligadas e relacionadas com tipos de concorrência. Um general que já foi artilheiro, dados o treinamento e a experiência que possui, quando estiver no comando, não "delegará" simplesmente autoridade ao elemento aéreo sob seu comando: de alguma forma, êle terá de reconhecer a especial competência técnica dos elementos da tripulação aérea, pois nesse setor êle não pode ter essa mesma competência. Da mesma forma, um deão de universidade que, em virtude do preparo acadêmico, tenha sido professor de inglês, não delega meramente autoridade aos físicos de sua faculdade. Ambos terão de reconhecer uma base técnica independente nos escalões "mais baixos" que executam suas funções da maneira recomendada pelo seu próprio critério técnico. O técnico pode, razoavelmente, ser considerado responsável pelos resultados de suas operações; não pode, todavia, receber "di-tado" para realizar determinada coisa ou tarefa a respeito dos processos técnicos pelos quais atinge tais resultados.

Encarado dêste ângulo, há dois aspectos principais do processo de distribuição de decisões. Um dêles relaciona-se principalmente com o pessoal (organizado em suborganizações, como, por exemplo, "departamentos"); o outro é de natureza financeira e, no nível exigido, abrange facilidades ou instalações físicas. No caso do pessoal, a consideração fun-

e que estão em conexão, também relativamente direta, com suas funções básicas. São decisões que afetam temas como a determinação da natureza e os padrões de qualidade de "produtos", modificações na escala de operações, problemas de abordagem dos usuários do produto ou serviço e problemas que abrangem toda a organização quanto às maneiras do funcionamento interno.

As decisões a respeito de diretrizes assim concebidas poderão ser tomadas em diferentes níveis de generalização, a respeito das funções da organização. O nível mais elevado relaciona-se com decisões para estabelecer determinada organização ou, em sentido inverso, para liquidá-la. Próximo àquele nível estão as decisões sobre a fusão de várias organizações. A seguir, a escala desce através de níveis tais como modificações principais em tipos de produtos, ou na escala de operações, para as decisões diárias sobre o funcionamento corrente. Amplamente falando, êste nível de generalização coincide com uma escala de alcance de tempo quanto à relevância das decisões; as que afetam os problemas de mais longo alcance da organização tendem a ser as que estão situadas em um nível mais elevado de generalização, envolvendo maior número de considerações e con- ducentes a compromissos mais sérios. Tarefa importante para a teoria da organização é a classificação sistemática dêstes níveis de generalização de decisões.

Como foi observado, o aspecto crítico das decisões quanto a dire- trizes é que compromete a organização como um todo, para desempenhar as ações resultantes. Esta área de decisões constitui o foco do problema da responsabilidade. Ademais, apenas um dos aspectos principais da res- ponsabilidade reside em que todas as operações da organização envolvem riscos de alguma profundidade e o elemento que toma decisões, recebe aqui determinado volume de "crédito" pelo êxito e ali é considerado res- ponsável pelas consequências desfavoráveis. Um dos principais aspectos dos papéis de responsabilidade consiste no manejo destas consequências, o que se torna particularmente complicado psicologicamente, porquanto frequentemente é impossível avaliar exatamente a extensão em que o êxito ou o malôgro, no caso, resultam de determinadas decisões ou provêm de fatores estranhos ao contrôle, do elemento que toma decisões ou de seus poderes previsíveis. Os conflitos envolvendo valores morais podem tam- bém processar-se em altos níveis de responsabilidade. (8)

Em vista da ação da organização como um todo e — por via dela — dos interesses de todos que dela participam, em maior ou menor ex- tensão, a autorização torna-se particularmente importante no nível de decisão de diretrizes. Isto está claramente vinculado ao sistema de valores e, portanto, ao problema da legitimidade. Não se relaciona simplesmente ao conteúdo de determinadas decisões, porém ao direito de tomá-las.

(8) *Ibid.*, cap. xvii.

damental é a distribuição da responsabilidade: empregando as decisões como ponto de referência, o foco básico do problema consiste na distribuição da responsabilidade para decidir, isto é, na resolução sobre quem deverá decidir, segundo as palavras de Barnard. Como tais, as operações técnicas poderão então ser tratadas ou consideradas como sendo controladas pela distribuição da responsabilidade de decidir.

O segundo aspecto principal do processo distributivo é o orçamento. Embora seja, em regra, apenas formalizado em organizações muito grandes e diferenciadas, analiticamente o orçamento constitui concepção central: representa a distribuição de recursos financeiros fluídos, os quais, por sua vez, podem ser empregados para determinados "fins", isto é, aquisição de facilidades físicas e emprego de pessoal. A distribuição de responsabilidade é a definição das *funções* de subsistemas, organizados de forma humana e preenchidos por pessoas. A distribuição de verbas orçamentárias dá a estas suborganizações os meios pelos quais podem estas desempenhar suas funções. Há certo conflito nas duas linhas, já que a decisão nos níveis mais altos tende a ser de natureza orçamentária, deixando o emprego do pessoal importante para o subsistema a que são distribuídos os fundos financeiros. As pessoas responsáveis nesse nível, por sua vez, dividem o fluxo de recursos, dedicando parte ao pessoal, cuja contratação é tema de diretrizes gerais, sob seu controle, destinando a outra parte da distribuição suborçamentária de verbas ao pessoal que empregam. Esta série decrescente continua até que o pessoal recebe vários tipos e níveis de controle ou uso de facilidades físicas, e não controle de verbas.

#### DECISÕES DE COORDENAÇÃO

Até agora foram debatidos dois tipos de decisões operacionais, isto é, decisões quanto a diretrizes e decisões distributivas. Mas existe uma terceira categoria, que poderá ser denominada "decisões de coordenação", envolvendo aquilo que Barnard chamou de problemas de "eficácia". São as decisões operacionais, relacionadas com a integração da organização como um sistema. Os nossos dois tipos de recursos fundamentais têm uma relação fortemente assimétrica, comparada com estas decisões, como se verifica também nas decisões distributivas. As disponibilidades financeiras (consideradas independentemente dos prestamistas ou outros supridores) e os recursos físicos não precisam ser motivados para cooperar em encargos organizacionais, mas isto se dá com os agentes humanos. As decisões quanto a diretrizes e as decisões quanto a distribuição da responsabilidade deixam em aberto a questão da motivação para a execução adequada.

O problema é integrativo, porquanto não se pode pressupor que os tipos especiais de desempenho, necessários para conseguir as múltiplas contribuições complexas conducentes a uma meta organizacional, possam ser motivados pela mera "natureza" dos participantes, independentemente das sanções atuantes na situação organizacional. O que é coordenação, do

ponto de vista da operação da organização, é "cooperação" do ponto de vista do pessoal. O caso limitado da falta de cooperação vai em declínio mantendo-se o emprego na organização, caso de suficiente importância, que não pode ser negligenciado, quando existe um mercado livre de trabalho. Mas à falta deste, relativamente às metas da organização, é razoável lembrar uma tendência centrífuga inerente de subunidades da organização, uma tendência que reflete impulsos resultantes da personalidade dos participantes, das especiais exigências adaptativas de sua situação específica funcional e, possivelmente, de outras fontes.

Nesta conjuntura, a administração da organização deve, de alguma forma, tomar ou estar pronta a tomar medidas para agir contra o impulso centrífugo, mantendo reduzido (ao menos em níveis toleráveis) a mudança no quadro de pessoal (*turnover*) e, internamente, para fazer que o desempenho das subunidades e dos indivíduos mais se adapte às exigências da organização. Estas medidas podem adotar qualquer combinação ou um conjunto de três formas fundamentais: 1) coerção, pela cominação de penalidades ante a falta de cooperação; 2) estímulos, pela outorga de recompensas a desempenho de elevado valor; 3) "terapêutica", mediante complexa e judiciosa combinação de avaliação dos obstáculos motivacionais que se contraponham à satisfatória cooperação, em um nível que "ultrapasse" as óbvias e ostensivas razões alegadas pelas pessoas envolvidas nessas dificuldades<sup>(\*)</sup>.

ROBERT K. MERTON

#### ESTRUTURA BUROCRÁTICA E PERSONALIDADE \*

Uma estrutura social, racionalmente organizada, envolve padrões de atividade claramente definidos, nos quais, segundo a maneira ideal, cada

(\*) O famoso fenômeno da restrição da produção no grupo não-convenional, relatado por F. J. Roethlisberger e W. J. Dickson (Management and the Worker — Cambridge, Mass., 1939, parte IV) é um caso de relativa falha de integração e, portanto, de certo ponto de vista, representa malôgo da administração na função de coordenação. Não poderia ser abordado, do presente ponto de vista, nem por decisões quanto a diretrizes (por exemplo, não contratar "operários que não cooperam") nem por decisões distributivas (por exemplo, considerar o chefe da oficina como estritamente responsável para atingir elevadas cotas de produção), mas apenas por meios de decisões coordenativas, presumivelmente incluindo medidas "terapêuticas".

(\*) Reproduzido de *Social Theory and Social Structure*, ed. rev., pp. 195-206, com permissão do autor e editor, The Free Press. Copyright, 1957.