

BIBLIOTECA PIONEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
SOCIOLOGIA

Conselho Diretor:

RUY COELHO
LUIZ PEREIRA
JOSÉ DE SOUZA MARTINS

SÉRIE FUNDAMENTOS DA SOCIOLOGIA MODERNA

CIP-Brasil. Catalogação-na-Publicação
Câmara Brasileira do Livro, SP

E86o
7.ed. Etzioni, Amital. 1929- -
Organizações modernas / Amital Etzioni ; tradução
de Miriam L. Moreira Leite. — 7. ed. — São Paulo :
Pioneira, 1984. [Biblioteca Pioneira de ciências
sociais : Sociologia]
Bibliografia.
1. Organização I. Título.
84-0387 17. CDD-301.4
18. -301.18

Índices para catálogo sistemático:

1. Organização : Sociologia 301.4 (17.) 301.18 (18.)
2. Sociologia das organizações 301.4 (17.) 301.18 (18.)

UFPA / BIBLIOTECA CENTRAL

AMITAI ETZIONI
(da Universidade de Colúmbia)

BIBLIOTECA SETORIAL
CCSA - UFPA

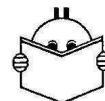
ORGANIZAÇÕES
MODERNAS

Tradução de
MIRIAM L. MOREIRA LEITE

7.ª Edição

65.01
E 850

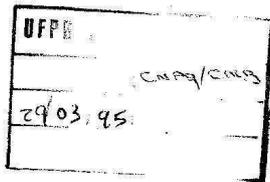
Organizações



LIVRARIA PIONEIRA EDITORA
São Paulo

Título do original em inglês:
MODERN ORGANIZATIONS

Copyright
PRENTICE-HALL, Inc. 1964



Capa de
JAIRO PORFÍRIO

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida
sejam quais forem os meios empregados
(mimeografia, xerox, datilografia, gravação, reprodução
em disco ou em fita), sem a permissão por escrito da Editora.
Aos infratores se aplicam as sanções previstas nos
artigos 122 e 130 da Lei n.º 5.988 de 14 de dezembro de 1973.

1984

Todos os direitos reservados por
ENIO MATHEUS GUZZELLI & CIA. LTDA.
02515 — Praça Dirceu de Lima, 313
Telefone: 858-3199 — São Paulo

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

índice

I

RACIONALISMO E FELICIDADE: O DILEMA DA ORGANIZAÇÃO, 1

Definição das Organizações, 3.
O Plano do Livro, 4

II

O OBJETIVO DA ORGANIZAÇÃO: SENHOR OU SERVO? 7

A Natureza dos Objetivos da Organização, 8
Como se estabelecem Objetivos, 9
Eficiência, Competência e o Perigo da
"Mensuração Excessiva", 11
Substituição de Objetivos, 14
Seqüência, Multiplicação e Expansão de Objetivos, 17
Organizações com Múltiplas Finalidades, 19
Modelos de Objetivos e de Sistemas, 22
Modelos de Sobrevivência e Eficiência, 25

III

A TEORIA CLÁSSICA, 27

A Teoria Clássica da Motivação, 28
A Teoria Clássica da Organização, 30
A Teoria da Decisão, 40

IV

DA TEORIA DE RELAÇÕES HUMANAS
AOS ESTRUTURALISTAS, 43

- Determinantes Físicos e Determinantes
Sociais da Produção, 43
- A Crítica Estruturalista, 43

V

BUROCRACIAS, ESTRUTURA E LEGITIMIDADE, 67

- Tipologia da Autoridade de Weber, 69
- Estrutura Burocrática, 71
- O Chefe Não-Burocrático, 73
- A Crise da Sucessão, 74
- Algumas Observações Críticas, 75

VI

CONTROLE E LIDERANÇA DA ORGANIZAÇÃO, 77

- Classificação dos Meios de Controle, 77
- Liderança e Controle da Organização, 81

VII

CONTROLE E OUTROS CORRELATOS DA ORGANIZAÇÃO, 91

- Controle, Seleção e Socialização, 91
- Controle, Difusão e Alcance, 94
- Pesquisas Futuras, 98

VIII

AUTORIDADE ADMINISTRATIVA E
AUTORIDADE DE ESPECIALISTAS, 101

- Autoridade Administrativa e Autoridade de Especialistas, 102
- A Organização do Conhecimento, 103
- Autoridade Especializada em
Organizações Não-Especializadas, 105
- Especialistas em Organizações Especializadas, 109
- Quem é Superior? 110
- As Organizações Semi-Especializadas, 117

Organizações de Serviços para Especialistas, 121
Fatores do Contexto, 122

IX

A ORGANIZAÇÃO MODERNA E O CLIENTE, 127

- Separação entre o Consumo e o Controle, 127
- As Conseqüências da Separação Consumo-Controle, 131
- O Problema da Ligação entre o Consumo e o Controle, 132

X

A ORGANIZAÇÃO E AMBIENTE SOCIAL, 141

- A Revolução da Organização, 141
- Interação da Organização e Ambiente Social, 148
- Tendências Futuras das Sociedades de Organizações, 152

BIBLIOGRAFIA SELECIONADA, 157

ÍNDICE REMISSIVO, 159

CAPÍTULO I

Racionalismo e Felicidade: O Dilema da Organização

A nossa sociedade é uma sociedade de organizações.¹ Nascemos em organizações, somos educados por organizações, e quase todos nós passamos a vida a trabalhar para organizações. Passamos muitas de nossas horas de lazer a pagar, jogar e a rezar em organizações. Quase todos nós morreremos numa organização, e quando chega o momento do funeral, a maior de todas as organizações — o Estado — precisa dar uma licença especial.

Ao contrário de sociedades anteriores, a sociedade moderna atribui um elevado valor ao racionalismo, à eficiência e à competência. A civilização moderna depende, em grande parte, das organizações, como as formas mais racionais e eficientes que se conhecem de agrupamento social. A organização cria um poderoso instrumento social, através da coordenação de grande número de ações humanas. Combina o pessoal e os recursos, ao reunir líderes, especialistas, operários, máquinas e matérias-primas. Ao mesmo tempo, avalia continuamente sua realização e procura ajustar-se, a fim de atingir seus objetivos. Como veremos, tudo isso faz com que as organizações satisfaçam, de maneira mais eficiente que os agrupamentos humanos menores e mais naturais, — como a família, os amigos e as comunidades —, as diversas necessidades da sociedade e de seus componentes.

As organizações não são uma invenção moderna. Os faraós delas se utilizaram para construir as pirâmides. Os imperadores da China delas se utilizaram, há milhares de anos, para construir grandes sistemas de irrigação. E os primeiros Papas criaram uma igreja univer-

1 Robert Presthus, *The Organizational Society* (Nova York: Knopf, 1962).

sal, a fim de servir uma religião universal. Contudo, a sociedade moderna contém mais organizações — a fim de satisfazer uma diversidade maior de necessidades sociais e pessoais —, que incluem uma proporção maior de seus cidadãos, e influem em setores mais amplos de suas vidas. Na realidade, a sociedade moderna tem tantas organizações, que é necessário todo um conjunto de organizações secundárias a fim de organizá-las e supervisioná-las. Nos Estados Unidos, existem os exemplos de comissões reguladoras, como a Comissão de Seguros e Trocas (*Security and Exchange Commission*) e o Departamento Nacional de Relações do Trabalho (*National Labor Relations Board*).

Finalmente, podemos também dizer que a organização moderna é, geralmente, mais eficiente que as de tipo antigo e medieval. As mudanças na natureza da sociedade tornaram o ambiente social mais compatível com as organizações; a arte de planejar, coordenar e controlar desenvolveu-se com o estudo da administração.

Esse aumento do alcance e do racionalismo das organizações não se produziu sem um preço social e humano. Muitas pessoas que trabalham para organizações estão profundamente frustradas e alienadas em seu trabalho. A organização, em vez de ser uma obediente servidora da sociedade, passa, às vezes, a dominá-la. A sociedade moderna — longe de ser uma reunião comunitária — aproxima-se, frequentemente, de um campo de batalha onde se chocam organizações gigantes. Mas existe um acordo quase geral que considera as indesejáveis conseqüências secundárias como incapazes de superar as grandes vantagens das organizações. Embora poucas pessoas concordem em voltar a uma sociedade mais tradicional, com agrupamentos humanos pequenos, íntimos e ineficientes, fazem-se constantes esforços para reduzir as conseqüências secundárias frustradoras e deformadoras desses enormes instrumentos sociais da sociedade moderna, embora mantendo, e até ampliando a sua eficiência.

Neste ponto, precisamos enfrentar uma séria incompreensão. *Nem* tudo o que aumenta o racionalismo reduz a felicidade, e *nem* tudo o que amplia a felicidade reduz a eficiência. Os recursos humanos estão entre os principais meios empregados pela organização para atingir seus objetivos. De modo geral, quanto menor a alienação de seu pessoal, mais eficiente será a organização. Habitualmente, os operários satisfeitos trabalham mais e melhor do que os frustrados. Dentro de certos limites, a felicidade aumenta a eficiência nas organizações e, inversamente, sem organizações eficientes seria inconcebível grande parte de nossa felicidade. Sem organizações bem administradas seria impossível manter nosso padrão de vida, nosso nível de cultura e nossa vida democrática. Até certo ponto, o *racionalismo da organização e a felici-*

dade humana são concomitantes. Todavia, em toda organização existe um ponto em que a felicidade e a eficiência deixam de se apoiar mutuamente. Nem todo trabalho pode ser bem pago e satisfatório, e nem todos os regulamentos e ordens podem tornar-se aceitáveis. Enfrentamos, então, um dilema real.

Portanto, o problema das organizações modernas é a maneira de reunir agrupamentos humanos que sejam tão racionais quanto possível e, ao mesmo tempo, produzir um mínimo de conseqüências secundárias indesejáveis e um máximo de satisfação. Ao procurar a melhor combinação desses valores humanos, encontramos um registro, tanto de progressos como de recuos. Como veremos, esse registro está marcado por opiniões conflitivas dos diversos especialistas e “escolas” quanto à melhor maneira de coordenar os esforços humanos a serviço dos objetivos da organização.

Definição das Organizações

As organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos.² Incluem-se as corporações, os exércitos, as escolas, os hospitais, as igrejas e as prisões; excluem-se as tribos, as classes, os grupos étnicos, os grupos de amigos e as famílias. As organizações caracterizam-se por: 1) divisões de trabalho, poder e responsabilidades de comunicação, que não são casuais ou estabelecidas pela tradição, mas planejadas intencionalmente a fim de intensificar a realização de objetivos específicos; 2) a presença de um ou mais centros de poder que controlam os esforços combinados da organização e os dirigem para seus objetivos; esses centros de poder precisam, também, reexaminar continuamente a realização da organização e, quando necessário, reordenar sua estrutura, a fim de aumentar sua eficiência; 3) substituição do pessoal, isto é, as pessoas pouco satisfatórias podem ser demitidas e designadas outras pessoas para as suas tarefas. A organização também pode recombinar seu pessoal, através de transferência e promoções.

Outras unidades sociais se caracterizam por certo grau de planejamento consciente (por exemplo, o orçamento familiar), pela existên-

² Talcott Parsons, *Structure and Process in Modern Societies* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1960), p. 17. Uma quantidade mínima dessa construção e reconstrução existe em todas as unidades sociais, mas é muito maior nas organizações.

cia de centros de poder (por exemplo, chefes tribais) e pela participação substituível (por exemplo, divórcio), mas essas outras unidades sociais são conscientemente planejadas, intencionalmente estruturadas e reestruturadas, com uma participação que muda regularmente em muito menor grau do que as unidades sociais que denominamos *organizações*. Portanto, mais que qualquer outro agrupamento social, as organizações controlam sua natureza e seu destino.

Existem muitos sinônimos da palavra *organização*. Um, *burocracia*, tem duas desvantagens. Em primeiro lugar, *burocracia* freqüentemente contém uma conotação negativa para os leigos, enquanto *organização* é uma palavra neutra. Em segundo lugar *burocracia*, para aqueles que conhecem a obra de Weber (ver Cap. 5), implica numa unidade organizada de acordo com os princípios que ele especifica. Todavia, muitas organizações, mesmo modernas, não são burocráticas nesse sentido técnico. Os hospitais, por exemplo, não têm um centro de decisões, enquanto, por definição, as burocracias o têm. *Organização formal* refere-se a um conjunto de características de organizações. Discutimos, adiante, esse aspecto; aqui, basta dizer que essa expressão não se refere a uma organização como uma entidade, mas apenas a uma parte dela. *Instituição* é utilizada às vezes para alguns tipos de organizações, umas muito respeitáveis — como no caso de "a General Motors é uma instituição", — outras pouco respeitáveis, como "ele está numa instituição". Às vezes, instituição se refere a um fenômeno muito diferente — isto é, a um princípio normativo, como o casamento ou a propriedade, que define culturalmente o comportamento. Dados esses dois empregos conflitivos, essa palavra provavelmente causou mais confusão do que *organização formal* e *burocracia* reunidas. As três podem ser evitadas, dando-se preferência à palavra simples — *organização*.

Como muitos agrupamentos sociais apresentam certo grau de configuração e alguma estrutura do controle — ao contrário, por exemplo, de uma multidão —, *organização social* tem sido utilizada para caracterizar esse fenômeno. Todavia, ultimamente, *estrutura social* vem sendo cada vez mais empregada para descrever as características das unidades sociais. Podemos reservar, sem riscos, a palavra *organizações* para unidades planejadas, intencionalmente estruturadas com o propósito de atingir objetivos específicos, e abandonar completamente as organizações sociais.

O Plano do Livro

O plano deste livro acompanha nossa definição de organizações como unidades sociais que procuram atingir objetivos específicos —

e são estruturadas para servir a estes —, evidentemente em certas circunstâncias sociais. O livro tem, portanto, três focos: os objetivos da organização; a estrutura da organização; as organizações e seu ambiente social. Dedicou-se um espaço consideravelmente maior à estrutura da organização que aos outros tópicos, e isso por duas razões: em primeiro lugar, houve mais pesquisas e existem mais trabalhos sobre a estrutura da organização do que sobre seus objetivos (Capítulo 2) e ambiente. Em segundo lugar, as principais escolas de análise de organização fixaram seus interesses nos aspectos estruturais da organização e, por isso, podemos avaliar melhor essas diferentes formas de estudo no contexto da estrutura da organização.

A maneira de estudar a estrutura da organização aqui utilizada pode ser considerada como uma síntese de duas escolas — a *formal*, escola de Administração Científica, e a *informal*, escola de Relações Humanas, cujas principais contribuições são analisadas nos Capítulos 3 e 4, respectivamente. A síntese resultante — o Estruturalismo — combina a perspectiva formal e a informal, bem como outros aspectos da análise da organização (Capítulo 4). Segue-se, no Capítulo 5, uma apresentação da teoria da burocracia de Max Weber, que representa o trabalho de um pioneiro do *estruturalismo* e, em si mesmo, tem uma grande importância. O resto do livro, numa perspectiva comparativa, aplica o Estruturalismo ao estudo da estrutura da organização (Capítulos 6-8), a um exame das relações das organizações com seus clientes (Capítulo 9) e com o ambiente mais amplo (Capítulo 10).

CAPÍTULO II

O Objetivo da Organização: Senhor ou Servo?

Os objetivos das organizações têm muitas funções. Pela apresentação de uma situação futura, indicam uma orientação que a organização procura seguir. Dessa forma, estabelecem linhas mestras para a atividade da organização. Os objetivos constituem, também, uma fonte de legitimidade que justifica as atividades de uma organização e, na verdade, até sua existência. Além disso, os objetivos servem como padrões, através dos quais os membros de uma organização e os estranhos a ela podem avaliar o êxito da organização — isto é, sua eficiência e seu rendimento. Os objetivos servem também, de maneira semelhante, como unidade de medida para o estudioso de organizações, que tenta verificar sua produtividade.

As organizações são unidades sociais que procuram atingir objetivos específicos; sua *razão de ser* é servir a esses objetivos. Todavia, depois de formadas, as organizações adquirem necessidades, e estas às vezes se apoderam da organização. Isso ocorre, por exemplo, quando uma organização para o levantamento de fundos gasta mais dinheiro em pessoal, prédios e publicidade, do que na caridade, para a qual se levantaram os fundos. Nesses casos, as organizações reduzem o atendimento dos objetivos iniciais, a fim de satisfazer as necessidades adquiridas, em vez de ajustar o atendimento das necessidades adquiridas ao de seus objetivos. Às vezes, as organizações chegam ao ponto de abandonar seus objetivos iniciais e adotar outros, mais ajustados às necessidades da organização. É isso que queremos dizer ao afirmar que o objetivo da organização se torna um servo da organização, e não o seu senhor. Neste capítulo tratamos das seguintes questões: quais são os objetivos das organizações? Em que condições podem ser atingidos? Quando é que as necessidades da organização se tornam dominantes, subvertendo os objetivos iniciais? Como se definem a eficiência e o

rendimento da organização, e qual o problema de organização que sua medida propõe? O capítulo se encerra com uma discussão do perigo da utilização de objetivos como o principal instrumento para o estudo, a avaliação de uma organização e a sugestão de uma alternativa.

A Natureza dos Objetivos da Organização

Um objetivo da organização é uma situação desejada, e que a organização tenta atingir. A organização pode, ou não, ser capaz de criar essa imagem desejada do futuro. Todavia, se o objetivo é atingido, deixa de ser a imagem orientadora da organização e é assimilado à organização ou ao seu ambiente. Por exemplo: o estabelecimento de um estado judaico era um objetivo do movimento sionista. Em 1948, quando esse objetivo se tornou realidade, deixou de ser o objetivo desejado. Nesse sentido, um objetivo nunca existe; é um estado que procuramos, não um estado que possuímos. Essas situações futuras, embora sejam imagens, têm uma força sociológica muito real, que influi nas ações e reações contemporâneas.

Todavia, qual é a imagem do futuro que a organização procura? A dos grandes diretores? A da comissão de diretores ou provedores? A da maioria dos participantes? Na realidade, nenhuma delas. O objetivo da organização é a situação futura que a organização, como uma coletividade, procura atingir. É influenciado, em parte, pelos objetivos dos grandes diretores, pelos da comissão de diretores e pelos dos subordinados. É determinado, às vezes, numa consulta pacífica, às vezes numa luta de poder entre as várias divisões, instalações, conspirações, subordinados e "personalidades" da organização.

Como verificar, então, qual o objetivo de uma organização? Em parte, os participantes podem servir de informantes. Podemos entrevistar os diretores e empregados dos diversos departamentos, a fim de verificar o que consideram os objetivos da organização. Ao entrevistá-los, precisamos distinguir cuidadosamente seus objetivos pessoais dos objetivos da coletividade. O objetivo de um diretor pode ser a obtenção da maior parte do capital; o do departamento financeiro, equilíbrio do orçamento; o dos empregados, um aumento. Mesmo assim, todos podem considerar o lucro como o objetivo da organização. Podem escolher o lucro porque acreditam que é esse o meio de satisfazer seus objetivos pessoais ou departamentais, ou porque acreditam, em princípio, que uma empresa particular deve obter lucros. Em qualquer dos casos, seus objetivos não podem ser confundidos com os

da organização. Deve-se perguntar aos participantes, especificamente, o que é que consideram como o objetivo da organização, distinto do seu objetivo pessoal e do que pensam que a organização *deveria* atingir. Podemos também obter importantes informações pelo estudo das atas das reuniões de diretores e pelo exame de outros documentos da organização. Podemos também analisar a divisão de trabalho da organização, seu ritmo de trabalho e sua distribuição de recursos, refletida no orçamento, a fim de verificar a orientação real da organização para uma situação futura.

São mais reveladoras as situações em que a distribuição de força humana e de recursos materiais sugere claramente uma direção do esforço, diferente da apresentada pelos informantes. Por exemplo: se o administrador de um hospital de doentes mentais nos informa que seu hospital inclui-se na categoria de sanatório, e verificamos que existem apenas 4 médicos (dos quais apenas um tem formação psiquiátrica) para 5 000 pacientes, que os auxiliares do hospital não têm mais preparo ou interesse em terapia que guardas de prisão, que 90% dos pacientes — muitos dos quais senis, geralmente considerados incuráveis — passaram 10 anos ou mais no hospital, podemos inferir que o objetivo do hospital é reduzir o nível de perturbação pública ou cuidar dos velhos, mas não curar ou reabilitar.

Existem, pelo menos, duas razões pelas quais o chefe de uma organização pode dizer que a organização aspira a determinados objetivos que, de fato, diferem dos que realmente procura atingir. Em alguns casos, o chefe pode não estar consciente da discrepância, a situação real não lhe é indicada. Os chefes de alguns departamentos universitários, por exemplo, só contam com informação muito imprecisa a respeito do que ocorre com a maior parte de seu "produto", isto é, os estudantes formados. Por isso, um chefe de departamento e sua equipe podem acreditar que o departamento se dedica a preparar futuros nobelistas em física, embora, na prática, funcione principalmente como fornecedor de competentes pesquisadores de ciência aplicada na indústria eletrônica. É mais freqüente que líderes de organizações expressem, conscientemente, objetivos que diferem dos que são realmente procurados, porque esse mascaramento auxilia os objetivos que a organização de fato deseja atingir. Uma organização cujo objetivo real é obter lucro pode ter vantagens se puder passar por uma organização educacional, não-lucrativa. E uma organização cujo objetivo seja derrubar o governo legítimo de um país, provavelmente, se beneficia se puder passar por legítimo partido político.

O pesquisador definirá como *objetivos* da organização as situações futuras para as quais se dirige a maioria dos recursos da organi-

zação e os principais compromissos dos participantes e que têm nítida prioridade em casos de conflito com objetivos estabelecidos, mas que controlam poucos recursos. Às vezes, o estabelecimento de um contato íntimo com participantes-chaves permite ao pesquisador determinar até que ponto os informantes estão conscientes das diferenças entre os objetivos reais de uma organização. Um exame da distribuição de recursos e da direção dos esforços é freqüentemente um método de pesquisa complementar e necessário para a obtenção de resultados satisfatórios.

A distinção entre objetivos reais e apresentados não deve ser confundida com a importante diferença entre as conseqüências intencionais e não-intencionais, muito utilizada em sociologia. Os objetivos são sempre intencionais; a diferença está entre as intenções apresentadas e as reais. A rigor, as conseqüências não-intencionais são resultados não planejados e inesperados da ação orientada para algum objetivo.

Como se Estabelecem Objetivos

Quase todas as organizações possuem um órgão formal, explicitamente reconhecido e às vezes legalmente especificado, para estabelecer os objetivos iniciais e suas modificações. Em algumas organizações, os objetivos são formalmente estabelecidos por voto dos acionistas; em outras, pelo voto dos membros (por exemplo: em alguns sindicatos); em outras, por um pequeno número de provedores; e em algumas outras, por um indivíduo que possui e dirige a organização.

Na prática, os objetivos são freqüentemente estabelecidos num complicado jogo de poder, que inclui diversos indivíduos e grupos, dentro e fora da organização, através da referência aos valores que dirigem o comportamento em geral e ao comportamento específico dos indivíduos e grupos importantes numa determinada sociedade.

O exemplo seguinte, retirado de conhecido romance, esclarece o processo pelo qual os objetivos podem ser estabelecidos numa organização. Numa fábrica de móveis, o diretor jovem e idealista do departamento de produção prefere produzir móveis de boa qualidade; o diretor mais velho, do departamento financeiro, está mais interessado em aumentar os lucros, através da fabricação de móveis de qualidade inferior. Até certo ponto, suas diferenças refletem uma luta pelo poder entre os dois, a fim de atingir a presidência da corporação. Observe-se que, em sua luta, ambos consideram necessário fazer referência a valores gerais — lucro e qualidade. Além disso, o jovem diretor da produção está tão comprometido com a reputação da firma e o valor da qualidade, que prefere não ter lucro a sacrificar o seu objetivo. A solução

formal desse conflito é dada na reunião do corpo de diretores — embora a principal luta pelo poder e suas manobras já estivessem encerradas.

Muitos fatores entram em choque a fim de determinar o objetivo ou os objetivos de uma organização. Freqüentemente, os departamentos ou divisões da organização desempenham um papel predominante no processo. Outro importante fator são as personalidades. Quando um líder forte conseguiu uma posição chave, de presidente ou de diretor executivo, freqüentemente é tão difícil depô-lo quanto adotar uma estratégia à qual ele tenha objeções, da mesma forma que é difícil contrariar o presidente em exercício dos Estados Unidos, a menos que ele cometa um erro essencial.

Além dos departamentos e das personalidades, um papel importante é desempenhado pelas forças do ambiente. Quase todas as organizações são menos autônomas do que parecem, à primeira vista. Imagine-se uma prisão em que se reduzam drasticamente as precauções de segurança, a fim de desenvolver o plano de permitir aos presos o trabalho nos campos — medida considerada útil na mudança do objetivo de custódia (mantê-los presos) para o de reabilitação (modificá-los, enquanto estão presos). Freqüentemente, a comunidade próxima se oporá — principalmente depois de uma fuga — a essa falta de rigor nas medidas de segurança, e exercerá grande pressão política a fim de impedir a mudança do objetivo da prisão, de custódia para reabilitação. Se for necessário, a comunidade pode fazer demitir o encarregado e o pessoal da prisão. De forma semelhante, as leis antitrustes, o Departamento de Saúde, os sindicatos e outras forças do ambiente estabelecem limites não só aos meios que uma organização pode usar, como aos objetivos que ela deseja atingir.

Eficiência, Competência e o Perigo da "Mensuração Excessiva"

Preende-se que as organizações sejam as unidades sociais mais eficientes e produtivas. A eficiência real de uma organização específica é determinada pela medida em que atinge seus objetivos. A competência de uma organização é medida pela quantidade de recursos utilizados para fazer uma unidade de produção. Esta, habitualmente, está muito ligada aos objetivos da organização, mas não se confunde com eles. Por exemplo, a Ford faz automóveis (sua produção), mas o seu objetivo parece ser o lucro. A unidade de produção é uma quantidade mensurável do que quer que seja que a organização possa fazer, ex-

pressa em automóveis, pacientes, ou outras coisas. A competência cresce à medida que os custos (os recursos utilizados) decrescem. É preciso levar em conta tanto os custos correntes, quanto as mudanças no capital.

É importante observar que embora haja tendência para que a eficiência e a competência apareçam reunidas, nem sempre o estão. Uma companhia competente pode não ter lucros, talvez por causa de um mercado em retração, e uma incompetente pode obter grandes lucros, por causa de um mercado em expansão. Além disso, a preocupação excessiva com a competência pode limitar o alcance das atividades de uma organização, enquanto a eficiência pode exigir uma grande variedade de atividades.

A mensuração da eficiência e da competência propõe muitos problemas delicados. Quando uma organização tem um objetivo limitado e concreto, é comparativamente fácil medir a eficiência. Por exemplo, no caso de duas organizações — uma, cujo objetivo era construir um canal ligando o Mar Vermelho ao Mediterrâneo, e a outra, cujo objetivo era construir um túnel entre a França e a Inglaterra — é claro que a primeira foi eficiente e a segunda não. Se o objetivo da organização é contínuo, a mensuração já é mais difícil. Se a finalidade de uma companhia é ter lucro, e consegue 3% num ano, 4 no seguinte e nenhum lucro no terceiro, qual é a sua eficiência? Aqui é preciso especificar um padrão, como o "Lucro comparado ao de companhias semelhantes no mesmo período", a fim de medir a eficiência. Finalmente, quando chegamos nas organizações cujo rendimento não é material (por exemplo, as igrejas), torna-se extremamente difícil fazer afirmações válidas sobre a eficiência.

Existe o mesmo problema na mensuração da competência e nos conceitos correlatos de produção, produtividade e custos. É possível verificar quanto custa a fabricação de um carro numa fábrica e noutra (embora mesmo neste caso existam alguns problemas difíceis, como o cálculo da amortização do equipamento e as mudanças no moral dos operários). Mas quando se procura comparar a competência de dois hospitais (medida, às vezes, pelo custo por cama) ou de duas escolas (raramente medida por estudiosos sérios de organização), o conceito torna-se consideravelmente mais vago; um hospital, uma escola ou uma igreja são mais competentes que outros somente se produzem o mesmo produto por menor custo e é muito difícil verificar essa "igualdade".

Quase todas as organizações, sob a pressão da racionalidade, tornam-se impacientes para medir sua competência. Curiosamente, esse esforço — o desejo de verificar nossa posição e de encontrar maneiras de melhorar, se não estivermos tão bem quanto deveríamos — apresenta,

muitas vezes, resultados muitos indesejáveis, do ponto de vista dos objetivos da organização. A mensuração freqüente pode deformar os esforços da organização porque, geralmente, alguns aspectos de sua produção são mais mensuráveis do que outros. A mensuração freqüente tende a encorajar a superprodução de itens de fácil mensuração e o descaso pelos dificilmente mensuráveis. Quando uma fábrica faz grande pressão sobre seu pessoal de produção, a fim de aumentar sua competência, pode produzir mais itens, mas de qualidade inferior. Se se acentua o controle da qualidade, o pessoal da produção pode descuidar da manutenção do equipamento, a fim de concentrar os esforços no sentido de satisfazer a maior pressão para a manutenção da qualidade.

As conseqüências deformadoras da mensuração excessiva são maiores quando é impossível e não é prático quantificar a produção mais central e duradoura de uma organização e quando, ao mesmo tempo, alguns aspectos exteriores do produto ligados superficialmente à sua essência são facilmente mensuráveis. As escolas secundárias que medem a qualidade de seus currículos pelo número de alunos que passam nos Exames Vestibulares (acentuando-se um componente da eficiência) verificam que alguns professores descuidam do desenvolvimento do caráter de seus alunos, para treiná-los para os exames. Se os superiores supervisionam constantemente um pastor, a fim de verificar a quantia que conseguiu para uma nova catedral ou quantas crianças comparecem à escola dominical de sua paróquia, ele em breve estará mais ocupado com a obtenção de dinheiro ou com o tamanho da classe do que com a orientação espiritual de seus paroquianos.

Este problema não tem uma solução completa. É melhor que as organizações reconheçam que muitas medidas estão longe de ser precisas. A atribuição de demasiada importância a algumas indicações de êxito da organização e de insuficiente importância a outras pode levar a uma grande deformação dos objetivos da organização e minar a competência e a eficiência que procura. Com o emprego de medidas dos diversos aspectos do produto (por exemplo: quantidade e qualidade, bem como controle da manutenção) e a acentuação dos aspectos mais próximos do objetivo da organização reduz-se o problema da mensuração do êxito da organização, embora nunca se consiga eliminá-lo.

A deformação dos objetivos que surge da mensuração excessiva de alguns aspectos do rendimento da organização, em detrimento de outros, é uma das principais categorias de deformações que aparecem nas relações entre as organizações e seus objetivos. Nas partes seguintes vamos tratar de diversas outras formas do fenômeno da deformação. As deformações causadas pela mensuração excessiva são comparativamente pequenas, pois os principais objetivos da organização se mantêm

intatos, embora alguns aspectos desses objetivos sejam excessivamente acentuados, à custa de outros, às vezes mais importantes. A substituição de objetivos é muito mais nociva.

Substituição de Objetivos

Esta grave deformação da organização foi estudada, pela primeira vez, há 50 anos, pelo sociólogo alemão Robert Michels. Surge quando uma organização substitui seu objetivo — isto é, substitui o objetivo legítimo por algum outro, para o qual não foi criada, para o qual os recursos não estão distribuídos e que não se sabe se será útil.

A forma mais comum e mais suave de substituição é o processo pelo qual uma organização inverte a prioridade entre seus objetivos e meios, de maneira que os meios se transformem em objetivos, e os objetivos em meios. Os meios mais comuns substituídos dessa forma são a própria organização. As organizações são instrumentos; foram criadas para servir a um ou mais objetivos específicos. Todavia, no seu processo de formação, de obtenção de recursos e de mobilização de pessoal, formam-se grupos de interesse, mais preocupados em preservar e construir a organização que em auxiliá-la a cumprir sua finalidade inicial. Esses grupos de interesse utilizam os objetivos da organização como meios para levantar fundos, obter isenções de taxas ou posições na comunidade, em resumo, como meios para seus objetivos pessoais.

O livro de Michels, *Partidos Políticos*, é considerado como a primeira descrição e análise extensas do fenômeno, que não é incomum, da substituição do objetivo.¹ Michels estudou os partidos socialistas e os sindicatos da Europa, antes da Primeira Grande Guerra. Mostrou que os partidos e os sindicatos se formaram para incentivar a revolução socialista e estabelecer um regime democrático nos países totalitários, como a Alemanha de Bismarck. Em seus esforços para atingir esses objetivos, o movimento socialista criou as organizações do partido e do sindicato. As organizações exigiam liderança; os líderes logo tiveram interesses adquiridos na manutenção de suas posições, pois a perda das posições de sua organização forçaria os líderes a voltar ao trabalho manual, a uma vida de pouco prestígio, baixo salário e sem a satisfação psicológica da liderança. Michels mostrou que, por essas razões, os líderes procuravam cuidadosamente firmar sua posição. Através do controle

1 Robert Michels, *Political Parties* (Nova York: Dover, 1959).

dos meios de comunicação da organização, da absorção ou "expurgo" de líderes jovens e ambiciosos da organização, os líderes estabelecidos procuravam garantir suas posições. Nesse processo, que Michels denomina "Lei de Ferro da Oligarquia" (de ferro, porque é presumivelmente sem exceções, e oligarquia porque se impõe a lei de um pequeno número), subvertendo-se, segundo Michels, os objetivos democráticos da organização. Além disso, os líderes eram cada vez menos estimulados a perigos em suas atividades revolucionárias, pois temiam represálias do governo e, dessa forma, arriscar a existência da organização. O partido abandonou suas atividades militantes, em favor de uma crescente atenção ao desenvolvimento do funcionamento suave da máquina da organização. Os movimentos revolucionários são cada vez mais adiados, a fim de permitir "novos preparativos", que equivalem a maior firmeza da organização, de seus bens e das posições de seus líderes. Michels sugeriu, portanto, que as organizações com objetivos revolucionários se tornaram mais conservadoras em seu comportamento.

Desde a apresentação, por Michels, da Lei de Ferro da Oligarquia, essa tendência da organização tem sido repetidamente documentada. Em muitos países e em diferentes tipos de organizações, mesmo quando a liderança é eleita e pode ser mudada pelos participantes, as oligarquias dominam. Observe-se, contudo, que o estudo de Michels propõe a questão: as organizações com finalidades limitadas *precisam* ser democráticas? Não será uma questão de um conceito mal colocado, transferido artificialmente do domínio do governo público para o "governo" privado, em organizações de finalidades limitadas?²

Michels e muitos de seus continuadores parecem não ter compreendido que uma organização internamente não-democrática pode também servir ao objetivo de provocar o estabelecimento de um regime democrático na sociedade em que funciona. É mesmo possível que uma oligarquia, ao evitar o desperdício de esforços em lutas internas, possa dirigir mais eficientemente os participantes da organização para a realização de objetivos democráticos. Todavia, fica muito claro que mesmo que *não* tivesse havido a substituição do objetivo democrático nas organizações que Michels estudou, o objetivo da revolução socialista se diluiu muito, através de adiamentos contínuos e, com toda probabilidade, foi finalmente sacrificado em favor da preservação da organização.

A partir do trabalho de Michels, observou-se a substituição de objetivo em diferentes organizações. S. D. Clark revelou-a em seu es-

2 Ver S. M. Lipset, M. A. Trow, e J. S. Coleman, *Union Democracy* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1956).

tudo do Exército da Salvação, no Canadá.³ Mostrou que, à medida que a organização aumentou e obteve mais êxito em sua capacidade de conseguir membros e fundos, a liderança começou a dedicar atenções e recursos cada vez maiores à manutenção da organização. Chegou a desistir do trabalho de evangelização nas regiões do Canadá onde o apoio financeiro local era insuficiente para manter um capítulo, provavelmente porque esse capítulo poderia drenar os recursos nacionais da organização.

Robert Merton discute outra importante origem dessa tendência de substituição, acentuada por Michels.⁴ Aqui, a substituição não ocorre na direção da organização mas em seu corpo, e não se dá em associações voluntárias, mas em burocracias públicas e particulares. Merton sugeriu que a burocracia exerce determinadas influências sobre as personalidades de seus membros, que estimula as tendências para a aceitação rígida de regras e regulamentos, como valores independentes. Verificamos que isso pode ocorrer mesmo quando a organização, como parte de sua política ou de acordo com seus objetivos, formal ou informalmente estimula a flexibilidade na aplicação das regras. Por exemplo, um assistente social pode temer os riscos de uma decisão pessoal; procura a segurança, e por isso negligencia as considerações mais importantes do tratamento. Isso acontece, por exemplo, quando um assistente social, contra seu julgamento quanto ao que seria melhor para seus clientes, recomenda que uma criança com perturbação mental continue com a família, porque a instituição tem a norma de não romper unidades familiares, embora a presença da criança em casa possa perturbar o ajustamento das outras crianças da família. Em vez de fazer, dos processos, meios para atingir o objetivo da organização, faz que sejam fins em si mesmos. As normas se tornam o critério dominante para as decisões, e o assistente social controla as necessidades dos clientes, a fim de ajustá-las à norma. Para o burocrata, a adesão às normas da organização tornou-se o objetivo desta.

Outra forma apresentada pela substituição foi exposta por Selznick, quando descreveu uma situação muito conhecida dos indivíduos que alguma vez trabalharam para departamento do governo:

"A direção de uma organização, como uma atividade especializada e essencial, cria problemas que não têm relações necessárias com os objetivos declarados ou 'originais' da organização, e são freqüente-

mente opostos a estes. O comportamento cotidiano do grupo torna-se centralizado ao redor de problemas específicos e se aproxima de objetos que têm, fundamentalmente, uma importância interna. Como essas atividades passam a consumir uma proporção cada vez maior do tempo e dos pensamentos dos participantes, substituem — do ponto de vista do comportamento real — os objetivos declarados."⁵ A fixação nos problemas internos, indicada por Selznick, faz com que a organização, voltada para si mesma, já não procure atingir suas finalidades propostas.

Seqüência, Multiplicação e Expansão de Objetivos

A tendência das organizações para encontrar novos objetivos — quando os anteriores foram, ou não podem ser atingidos — é semelhante em suas origens sociológicas e psicológicas, mas muito diferente do ponto de vista da realização de objetivos. Exemplo ilustrativo é o de *Os Voluntários* de David Sills,⁶ um estudo da Fundação da Paralisia Infantil, que é muito conhecida por sua campanha anual "A Marcha dos Dez Centavos". O principal objetivo da Fundação era mobilizar o apoio público para as pesquisas médicas necessárias ao combate à poliomielite e proporcionar assistência às vítimas da doença. Segundo Sills, a Fundação não se afastou de seu objeto. Ao contrário, num esforço que durou duas décadas, conseguiu proporcionar muitos dos meios que levaram à quase completa eliminação da doença; financiou grande parte das pesquisas médicas realizadas nesse campo, que conduziram finalmente à famosa vacina Salk. Depois, a Fundação ficou, por assim dizer, "desempregada". Existia uma ampla rede de voluntários que obtinha diferentes satisfações sociais e normativas com o trabalho para a Fundação, uma liderança nacional e um quadro de auxiliares, todos coordenados numa organização competente e evidentemente eficiente — mas uma organização que ficara sem objetivo. A Fundação poderia desfazer-se mas, em lugar disso, encontrou um novo objetivo — combater o artrismo e os defeitos de nascença. O estudo de Sills mostra tanto o profundo interesse adquirido que surge para a manutenção da organização, uma vez que se tenha firmemente

3 S. D. Clark, *Church and Sect in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1948).

4 Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1957), pp. 197 e segs.

5 Philip Selznick, "An Approach to a Theory of Bureaucracy", *American Sociological Review* (1943), 8:49. Citado por David L. Sills em *The Volunteers* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1957), p. 64.

6 Sills, *The Volunteers*, p. 64.

estabelecido, quanto à função que o objetivo desempenha na organização (e não o contrário). Sem um objetivo, a atividade da Fundação não tinha sentido para seus membros, nem legitimidade na comunidade. Precisava encontrar um novo objetivo ou cessar sua atividade.

São raros esses casos tão nítidos de sucessão de objetivos, seja porque a maioria das organizações não atinge os objetivos de uma forma tão definida — quanto o fez a Fundação da Paralisia Infantil — seja porque muitas das que atingem os objetivos são dissolvidas, como ocorreu, por exemplo, com a maioria das organizações antinazistas clandestinas, depois do colapso do Terceiro Reich.

É mais freqüente a sucessão dos objetivos quando o trabalho do anterior fracassou, sendo preciso que a organização, para sobreviver, encontre novo objetivo. É ainda mais freqüente que, em tais condições, uma organização estabeleça outros objetivos ou expanda o alcance de seus objetivos anteriores. Ao fazer isso, a organização procura aumentar a dedicação de seus membros e encorajar a mobilização de novos membros. Nos últimos cem anos, as escolas superiores de cursos básicos (*undergraduate colleges*) dos Estados Unidos, propuseram, como objetivo, o estudo pós-graduado, um objetivo muito diferente do objetivo original de formar cavalheiros “que soubessem ler, escrever e ficar fora da cadeia”. Muitas organizações religiosas acrescentaram objetivos sociais e de serviços para a comunidade que, em alguns casos, superaram os antigos objetivos espirituais. Em alguns casos, as preces são reduzidas a fim de deixar mais tempo para o baile. Outro exemplo: a Cruz Vermelha, formada originalmente com o fito de “estar preparada para — em caso de guerra ou de qualquer calamidade de âmbito nacional — iniciar medidas práticas para atender os sofredores, proteger e curar os doentes e feridos, de acordo com os propósitos da Associação...” perdeu suas funções depois da Primeira Grande Guerra; também perdeu adeptos, contribuições e conceito popular.⁷ Posteriormente, superou essa crise ao criar um outro objetivo — preservar e melhorar a saúde pública.

Os interesses da organização podem, portanto, levá-la a substituir os objetivos originais por objetivos secundários ou por meios, bem como, depois de atingir os objetivos iniciais, a procurar ativamente novos objetivos, ou a aceitar objetivos adicionais. No começo, esses últimos objetivos são muitas vezes justificados pelo fato de estimularem o trabalho com os objetivos iniciais, mas, freqüentemente, tornam-se totalmente equivalentes àqueles, quando não os “dominam”.

⁷ Foster R. Dulles, *The American Red Cross: A History* (Nova York: Harper, 1950). Citado por Sills, *op. cit.*, p. 262.

Organizações Com Múltiplas Finalidades

Existem muitas organizações que, simultânea e legitimamente, têm dois ou mais objetivos. Algumas acrescentam novos objetivos aos originais, mas muitas formaram-se, inicialmente, para atingir mais de um objetivo ao mesmo tempo. No campo acadêmico, existe maior número de organizações que combinam ensino e pesquisa (a maioria das universidades) do que de organizações dedicadas principalmente ao ensino (a maioria das escolas de cursos básicos superiores [*colleges*] ou que se dedicam exclusivamente à pesquisa (por exemplo, a Organização Rand; o Instituto Stanford de Pesquisas). Embora alguns hospitais sejam quase exclusivamente lugares de tratamento para pessoas doentes, muitos hospitais funcionam também como centros de preparação para a profissão médica, e alguns deles são também centros de pesquisa. Quase todas as organizações religiosas contemporâneas combinam um objetivo social com um objetivo espiritual.

Na medida em que essas coisas podem ser medidas, parece que muitas das organizações com múltiplas finalidades tendem a atingir seus objetivos separadamente, e todos eles reunidos, mais eficiente e competentemente que as organizações de uma finalidade única, da mesma categoria. Por exemplo, muitos, senão quase todos os hospitais muito conceituados têm três finalidades — terapia, pesquisa e ensino — enquanto os hospitais que somente curam, como é o caso da maioria dos hospitais de comunidades, são geralmente inferiores na qualidade de cuidados médicos que oferecem.

A maior parte das descobertas científicas importantes da última década e grande parte do trabalho notável em ciências sociais provêm dos corpos docentes de universidades onde se combinam ensino e pesquisa, e não das pessoas ocupadas integralmente em organizações de pesquisa. (Não se sabe se o ensino é mais eficiente nas universidades onde se acentua a pesquisa, ou nas escolas que se dedicam, principalmente, ao ensino. Em parte, a resposta depende dos critérios de avaliação ou do fato de se preferir a inclusão do desenvolvimento do caráter, além da aquisição de conhecimentos e habilidades.) Finalmente, as organizações religiosas das áreas de classe média, nos Estados Unidos, hoje dificilmente poderiam atender às suas finalidades espirituais, sem lhes acrescentar alguns objetivos sociais, porque são estes que atraem muitos participantes, pelo menos inicialmente, para as igrejas de dupla finalidade. Parece que a comunidade que se mantém unida também reza unida.

Até certo ponto, a relação entre a eficiência e as organizações de múltipla finalidade parece falsa — isto é, resultado de fatores extrínsecos. Por exemplo, as organizações de múltiplas finalidades encontram-se mais freqüentemente nos centros urbanos maiores, e as de finalidade única nas comunidades menores. Quase todas as principais universidades americanas e quase todos os centros médicos, por exemplo, encontram-se nas principais cidades ou próximos delas. Como quase todos os especialistas, quando têm a oportunidade, preferem viver nos centros urbanos, as organizações de finalidades múltiplas tendem a contar com maior reserva de profissionais qualificados do que as organizações de finalidade única. Todavia, a relação entre a eficiência e a multiplicidade de finalidades parece persistir, mesmo quando se mantêm constantes esses fatores extrínsecos; se comparamos, por exemplo, as organizações de finalidade única e as de finalidade múltipla da mesma cidade — uma escola superior ou uma organização de pesquisa com uma universidade de múltiplas finalidades, numa cidade americana importante.

Existem diversas razões para que as organizações de finalidade múltipla tendam a ser mais eficientes do que as de finalidade única. Em primeiro lugar, a busca de um objetivo freqüentemente aumenta — dentro de certos limites — as possibilidades de atingir um outro. Por exemplo, muitos pesquisadores se sentem estimulados ao ensinar alunos inteligentes e curiosos. Os pesquisadores, por sua vez, trazem novas idéias para o ensino, bem como um conhecimento de primeira mão da experiência em pesquisa, na qual preparam os alunos. Em segundo lugar, via de regra, as organizações de finalidade múltipla apresentam maior atração que as de finalidade única, em parte porque a melhor qualidade está freqüentemente associada à multiplicidade. É difícil encontrar muitos exemplos de organizações de finalidade única com mais prestígio que suas correspondentes de finalidades múltiplas. Em terceiro lugar, embora alguns indivíduos prefiram trabalhar exclusivamente num serviço, muitos consideram a combinação de dois serviços mais atraente, porque lhes permite satisfazer um número maior de necessidades de sua personalidade. Dá, também, maior oportunidade a ajustamento de fases ou de ciclos de vida; por exemplo, a acentuação da pesquisa nos primeiros anos e, depois, do ensino, ou o contrário.

Todavia, existem limites na capacidade de organização para atingir múltiplos objetivos. A perda de eficiência parece ocorrer, por exemplo, quando todas as organizações de uma categoria específica aceitam finalidades múltiplas. Em alguns campos — como o ensino ou a medicina — que contam com um agrupamento de atividades asso-

ciadas, muitos especialistas preferem participar de uma combinação dessas atividades. Contudo, alguns dedicam toda a sua atenção a uma ou a outra, e têm uma atuação marcadamente melhor numa área que na outra. Por esta razão, a eficiência parece aumentar quando existem organizações de finalidade única e múltipla na profissão, a fim de permitir que os dois tipos de personalidades encontrem aplicação mais ajustada a suas capacidades e a suas necessidades psicológicas.

No interior das organizações de finalidades múltiplas, alguns tipos de conflito são inevitáveis. Freqüentemente, os diversos objetivos apresentam, à organização, exigências incompatíveis. Pode haver conflitos quanto à distribuição de meios, tempo e energia para cada objetivo. Por exemplo, o objetivo de tratamento de um hospital pode ser atingido de melhor maneira através de um programa de admissões livres — pelo qual se aceitam todas as pessoas que precisam de tratamento — enquanto o objetivo de pesquisa é mais facilmente atingido por um programa de admissões selecionadas, destinado a dar número suficiente de tipos específicos de doenças, exigidas nesse momento, pelos interesses da equipe de pesquisa. O estabelecimento de um conjunto de prioridades, que definem claramente a importância relativa dos diversos objetivos, reduz as conseqüências prejudiciais desses conflitos, embora não elimine o problema.

Além disso, uma pluralidade de objetivos pode criar tensões no pessoal. Por exemplo, a pesquisa exige especialização e permite que o estudioso dedique um tempo considerável à pesquisa de um problema específico, muitas vezes aparentemente limitado. O ensino, ao contrário, exige amplitude de conhecimento.

Existe também o perigo de que um objetivo possa dominar completamente outro, às vezes mais importante, de maneira que este não possa ser eficientemente atingido. Uma igreja pode iniciar atividades sociais a fim de atrair os membros para os serviços religiosos, mas se as atividades sociais consomem a maior proporção dos recursos da igreja ou se transformam no principal foco dos compromissos de seus membros, acabam por enfraquecer a realização do objetivo religioso. A afirmação "a praxe das principais universidades sugere que o equivalente a um dia por semana pode ser considerado como uma quota normal de tempo para pesquisa",⁸ é mais uma expressão da preocupação com o papel dominante que esse objetivo tende a adquirir, que uma expressão de uma norma estatística. Em resumo, as organizações de finalidade múltipla têm tensões básicas, em parte derivadas das mesmas características que as tornam geralmente mais eficientes que as de finalidade única.

⁸ *The Faculty Handbook* da Universidade de Colúmbia, 1962, p. 31.

Modelos de Objetivos e de Sistemas

Implicitamente, até aqui seguimos a apresentação mais difundida de análise da organização, que se concentra no estudo dos objetivos e considera as organizações como suas servidoras, obedientes ou não. Essa maneira de estudar tem algumas desvantagens nítidas, tanto para o estudo como para a avaliação das organizações. Essas desvantagens se tornam mais salientes quando se compara a forma tradicional de estudo com uma nova, que eu defendo, e que será predominante em grande parte deste livro.

É comum que um indivíduo de fora, pesquisador ou avaliador (um jornalista ou um político, digamos), meça uma organização através de seu objetivo ou objetivos; a pergunta mais comumente feita a respeito de organizações é a seguinte: Até que ponto conseguiu atingir seus objetivos?

Essa forma de estudo apresenta dois perigos potenciais. Em primeiro lugar, tende, embora nem sempre o faça, a dar aos estudos de organização um tom de crítica social, e não de análise científica. Como a maioria das organizações, na maior parte do tempo, não atinge seus objetivos num sentido indiscutível, as monografias sobre organizações freqüentemente apresentam longas discussões a respeito dessa falta de êxito, e excluem tipos mais penetrantes de análise.⁹ A pouca eficiência é uma característica geral das organizações. Desde que os objetivos, como unidades simbólicas, são ideais mais atraentes que a realidade atingida pela organização, esta quase sempre pode ser apresentada como um fracasso. Embora essa maneira de estudar seja válida, é válida apenas do ponto de vista específico escolhido pelo pesquisador. Esse *modelo de objetivo*¹⁰ define o êxito como uma realização completa ou, pelo menos, considerável do objetivo da organização. Aqui, o pesquisador assemelha-se ao engenheiro eletricitista que considerasse como "ineficientes" todas as lâmpadas, pois convertem apenas cerca de 5 por cento de sua energia elétrica em luz, "desperdiçando" o resto em calor. Na prática, verificamos ser mais significativa a comparação de uma lâmpada com outra, em vez de compará-la com uma "superlâm-

9 Uma discussão desse ponto de vista e citações a seu respeito na literatura podem ser encontradas em Amitai Etzioni, "Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and a Suggestion", *Administrative Science Quarterly* (1960), 5: 257-278.

10 Num outro livro desta série encontra-se uma discussão do conceito de modelo: Alex Inkeles, *O que é Sociologia? Uma introdução à disciplina e à profissão* (S. Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1967). É aqui utilizado para constructos conceituais ou metateorias.

pada" ideal, que transformaria toda energia em luz. Torna-se, então, significativo que a realidade "A" converta apenas 4,5 por cento da energia em luz, enquanto a qualidade "B" converte 5,5 por cento. Da altura olímpica do objetivo — luz sem calor — os dois resultados são inapelavelmente inadequados. Do ponto de vista realista da análise comparativa, uma lâmpada é 22 por cento mais eficiente que a outra (o pode até ser a lâmpada mais eficiente que se conhece).

A abordagem através do modelo do objetivo não é a única maneira de avaliar o êxito da organização. Em vez de comparar as organizações existentes com ideais do que poderiam ser, podemos avaliar suas realizações relativas. Não diríamos, apenas, que praticamente todas as organizações são oligárquicas; tentaríamos verificar quais são mais (ou menos oligárquicas que as outras). A análise comparativa das organizações sugere um estudo alternativo, que denominamos *modelo de sistema*. Constitui uma afirmação a respeito de relações que devem existir, a fim de que uma organização funcione.

Quando utilizamos um modelo de sistema, somos capazes de verificar uma deformação básica na análise das organizações, que não é visível ou explicável a partir da perspectiva de avaliação do modelo de objetivo. Esta abordagem espera que a eficiência da organização aumente com a atribuição de novos meios aos objetivos da organização. Na perspectiva do modelo do objetivo, é uma contradição sugerir que uma organização possa tornar-se mais eficiente pela atribuição de um número menor de recursos às atividades do objetivo. Todavia, o modelo de sistema leva a concluir que, exatamente como pode haver uma distribuição muito pequena de recursos para atingir os objetivos da organização, também pode haver uma distribuição excessiva desses recursos. O modelo de sistema reconhece explicitamente que a organização resolve alguns problemas, além dos incluídos na realização do objetivo, e que uma preocupação excessiva com este pode provocar uma atenção insuficiente a outras atividades necessárias da organização, a falta de coordenação entre as atividades excessivas do objetivo e a redução das atividades não voltadas para o objetivo. Um banco pode concentrar toda a sua atenção em ganhar dinheiro e ignorar completamente o moral de seus empregados. Essa falta de atenção às atividades não dirigidas para o objetivo podem provocar a insatisfação do grupo dirigente, e esta pode exprimir-se através do mau trabalho dos empregados, o que, por sua vez, pode provocar a redução da competência, ou mesmo uma onda de desvios de dinheiro que, finalmente, reduzem a eficiência do banco.

O modelo de sistema não está livre de obstáculos; é mais rigoroso e dispendioso, quando utilizado para pesquisa. O modelo de objetivo

exige que o pesquisador verifique os objetivos da organização — e nada mais. Se são escolhidos objetivos explícitos, isso se torna comparativamente fácil. É mais difícil verificar os objetivos reais que a organização de fato procura atingir. A fim de descobrir a orientação real da organização, às vezes é necessário não apenas conquistar a confiança de sua elite, mas também analisar grande parte da estrutura da organização.

A pesquisa realizada com base no modelo de sistema exige mais esforço que um estudo que segue o modelo de objetivo, mesmo quando este se centraliza em objetivos reais. O modelo de sistema exige que o analista determine o que ele considera uma distribuição muito eficiente de meios. Isso freqüentemente exige um grande conhecimento da maneira pela qual funciona uma organização do tipo estudado. A obtenção desse conhecimento é muitas vezes difícil, mas (1) os esforços despendidos, a fim de obter a informação necessária para o modelo de sistema, não são perdidos, pois a informação reunida no processo de criação do modelo de sistema terá muito valor para o estudo de grande parte dos problemas de organização; (2) as considerações teóricas podem, freqüentemente, servir de fundamento para a construção do modelo do sistema. Este ponto exige maiores explicações.

Uma teoria bem desenvolvida da organização inclui afirmações a respeito das exigências funcionais¹¹ a que diversos tipos de organização devem satisfazer. Assim como os seres humanos têm necessidades diferentes, também as organizações exigem coisas diferentes para uma atuação adequada. O conhecimento dessas necessidades orientará o pesquisador que constrói um modelo de sistema para o estudo de uma organização específica. Na pesquisa, em que é grande a pressão para economia, o modelo de sistema teórico do tipo específico de organização pode ser usado diretamente como um padrão e guia para a análise de uma organização específica. Todavia, deve-se assinalar que, na fase atual da teoria da organização, não se dispõe, freqüentemente, desse modelo. Atualmente, a teoria da organização está construída, de modo geral, num elevado nível de abstração que se refere, principalmente, aos princípios gerais que se aplicam igualmente bem — mas também igualmente mal — a todas as organizações. São muito grandes as diferenças entre os diferentes tipos de organizações; portanto, qualquer teoria de organizações em geral deve ser muito abstrata. Pode

11 Exigências funcionais, aqui e no resto deste livro, referem-se apenas a exigências que devem ser satisfeitas para que funcione a unidade específica, que está sendo discutida. Uma discussão mais ampla deste importante conceito encontra-se em Inkeles, *O que é Sociologia?*

servir como um importante quadro de referência para a especificação — isto é, para o desenvolvimento de modelos teóricos especiais, para os diferentes tipos de organização — mas não pode substituir essas teorias, transformando-se num modelo de sistema a ser diretamente aplicado à análise de organizações reais.¹²

Talvez a melhor comprovação da tese de que um modelo de sistema pode ser formulado e aplicado com proveito se encontre num estudo da eficiência da organização, feito por B. S. Georgopoulos e A. S. Tannenbaum,¹³ um dos poucos estudos que distinguem explicitamente as maneiras de estudo da eficiência através do objetivo e do sistema. Ao invés de focalizarem os objetivos das organizações de entrega que estudaram, os pesquisadores construíram três índices, cada um dos quais media um elemento fundamental do sistema. Eram os seguintes: (1) produtividade da agência; (2) tensão no interior das organizações, indicada pela incidência de tensão e conflito entre subgrupos da organização; (3) flexibilidade da organização, definida como a capacidade para se ajustar a mudanças externas e internas. O resultado total de eficiência assim obtido tinha uma correlação significativa com as avaliações de eficiência que diversos especialistas e “componentes” atribuíram às 32 agências. Compararam-se as agências entre si, através dessas dimensões, e não através de um quadro idealizado do que deveria ser uma agência de entregas.

O desenvolvimento mais completo desses índices de eficiência do sistema exigirá a elaboração da teoria da organização, de acordo com as orientações acima discutidas, pois é necessário conseguir os fundamentos lógicos para a mensuração de alguns aspectos do sistema, e não de outros.

Modelos de Sobrevivência e Eficiência

Um modelo de sistema constitui uma afirmação a respeito de relações que, se realmente existentes, permitiriam à organização manter-se e funcionar. Existem dois principais subtipos de modelos de sistema. Um pode ser denominado modelo de sobrevivência — isto é, um conjunto de exigências que, se forem satisfeitas, permitem que o sistema

12. Uma tentativa para criar modelos para a análise de diversos tipos de organizações encontra-se em Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (Nova York: The Free Press of Glencoe, 1961).

13 B. S. Georgopoulos e A. S. Tannenbaum, “A Study of Organizational Effectiveness”, *American Sociological Review* (1957), 22:534-540.

exista. Num modelo desse tipo, cada relação especificada é uma exigência preliminar para o funcionamento do sistema; se alguma delas for removida, o sistema deixa de funcionar, como um motor sem as velas de ignição. O segundo subtipo é um modelo de eficiência. Define um padrão de inter-relações entre os elementos do sistema, que o tornariam mais eficiente a serviço de um determinado objetivo, em comparação com outras combinações dos mesmos ou de outros elementos semelhantes. Aqui, a pergunta é a seguinte: Qual é o tipo de vela de ignição que faz com que o motor funcione melhor?

Existe grande diferença entre os dois submodelos. As alternativas que são igualmente satisfatórias, do ponto de vista do modelo de sobrevivência, têm um valor diferente do ponto de vista do modelo da eficiência. O modelo de sobrevivência dá um resultado "sim" ou "não", ao responder à pergunta: Será necessária uma relação específica? O modelo de eficiência revela-nos a eficiência relativa de diversas alternativas; há a primeira, a segunda, a terceira e a enésima escolha. Neste sentido, raras vezes dois padrões são alternativas completas — isto é, apenas raras vezes têm o mesmo valor de eficiência. O modelo de sobrevivência não registraria mudanças significativas nos trabalhos da organização; o modelo apenas pergunta se foram preenchidas as exigências fundamentais da organização. A utilização do modelo de eficiência avalia as mudanças que ocorreram na organização, e de que modo influíram na sua capacidade para atingir os objetivos, em comparação com suas fases anteriores ou com outras organizações do mesmo tipo.

CAPÍTULO III

A Teoria Clássica

A procura de maior eficiência e competência para as organizações provocou o aparecimento da *Teoria Clássica* de Administração, cuja melhor denominação talvez seja *Administração Científica*, pois este último título exprime a acentuação dessa abordagem da organização: os trabalhadores eram vistos como motivados pelas recompensas econômicas e a organização se caracterizava por uma divisão de trabalho claramente definida, com um pessoal muito especializado e pronunciada hierarquia de autoridade. Provém desta tradição a caracterização da *organização formal*, como um esquema de acordo com o qual as organizações devem ser construídas, e a que devem obedecer.

Tendo surgido, em parte, como reação à Administração Científica, outra escola salientou-se nos Estados Unidos — a de *Relações Humanas*. Ao contrário da Teoria Clássica, a escola de Relações Humanas acentua os elementos emocionais, não-planejados e irracionais do comportamento na organização. Descobriu o significado, para a organização, da amizade e do agrupamento social dos trabalhadores. Indicou, também, a importância da liderança, da comunicação e da participação emocional na organização. A partir dessas observações, criou-se o conceito de *organização informal*. Esta é, às vezes, considerada como a parte da organização que existe fora da estrutura formal; às vezes, como a vida real da organização, diversa do esquema e dos gráficos.

Coube a uma terceira tradição a ligação entre os dois conceitos de organização formal e informal e a apresentação de um quadro mais completo e integrado da organização. Essa grande convergência da teoria da organização, a teoria *Estruturalista*, tornou-se mais refinada através da análise comparativa. Enquanto as primeiras escolas concentraram sua atenção principalmente nas fábricas e, até certo ponto, na administração pública, e só posteriormente, se adaptaram ao estudo de outras organizações, o alcance da teoria estruturalista foi muito mais amplo.