

# MARCHA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

## CRÍTICA DE LIVROS

### *Teoria da Organização e Administração Pública*

Tradução de CIEMA DE OLIVEIRA SILVA.

Charles A. Joiner, Universidade do Estado de Michigan. Crítica do Livro *Organizações Complexas: uma Coletânea Sociológica*, de Anitai Etzioni, Holt, Rinehart and Winston, 1961, 497 pp.

O estudo da administração pública esteve sempre intimamente ligado à teoria da organização. Mesmo os trabalhos de WEBER e os *Ensaio sobre a Ciências da Administração* (1) basearam-se em conceitos sobre como estruturar e programar a sociologia e a política da organização administrativa. Os *Ensaio* representaram uma integração importante de idéias, estudos e informações, disponíveis na época, sobre teorias de organização. Essa integração incluiu conceitos cuidadosamente articulados e desenvolvidos na administração pública, na administração de empresas, na sociologia industrial e na então proeminente escola do constitucionalismo e responsabilidade, dentro da ciência política. Infelizmente, entretanto, os *Ensaio* não integraram conceitos teóricos concernentes à política da estrutura informal em organização, tampouco incorporaram conceitos pertinentes à política sobre as contribuições de colaboradores de fora para o funcionamento das organizações. Esta omissão deveu-se ao fato de que, tanto a sociologia quanto a política formulada para as organizações administrativas, segundo os *Ensaio*, eram baseados na concepção econômica que considerava como contribuidores para o funcionamento das organizações apenas os homens da economia.

Desde 1937 várias tentativas de desenvolver a teoria da organização têm-se baseado no postulado de que os incentivos dados em troca de contribuições devem ser vistos, por igual, em termos sociais, políticos e econômicos.

A sociologia e a política de criar e distribuir incentivos a membros da organização e a colaboradores de fora têm recebido crescente atenção. Isto, por sua vez, vem concorrendo para aumentar a preocupação com o problema de encontrar a forma de

---

(1) Editado por LUTHER GILICK e L. URWICK (Instituto de Administração Pública, Universidade de Columbia), 1937.



estrutura organizacional que promova um máximo de incentivos. Estudos dos aspectos negativos do aumento da burocratização, por exemplo, têm-se preocupado com o volume de incentivos oferecidos pela formalização da estrutura. Analisam estes estudos a política da organização informal como uma reação ao tipo de incentivos decorrentes da formalização. Um artigo de ROBERT T. GOLEMBIEWKI, "O & M e o Pequeno Grupo", recentemente aparecido na *Public Administration Review*, acentua este ponto-de-vista em relação à administração pública. A preocupação com a estrutura organizacional também tem enfatizado os incentivos que certas formas de estrutura proporcionam aos colaboradores de fora. O estudo de PHILIP SELZNICK sobre a T.V.A. é clássico sobre este aspecto da sociologia e da política da organização administrativa. Particularmente, os analistas dos processos políticos de formulação de diretrizes e de adaptações estruturais da organização têm contribuído para a compreensão dos incentivos a colaboradores de fora. Esses analistas compreendem os teóricos do interesse pela atividade, tais como MURRAY EDELMAN, os teóricos da responsabilidade administrativa, como ARTHUR MAASS e os teóricos da área substantiva especial, como CHARLES HARDIM.

Infelizmente, os conceitos relativos à política e à sociologia do incentivo aos contribuidores de fora não têm sido adequadamente incorporados à teoria hodierna da organização. Mesmo JAMES G. MARCH e HERBERT A. SIMON, na obra *Organizações*, (2) falharam em desenvolver "modelos" para analisar esta espécie de incentivo. Entretanto, estudos de associações voluntárias, sindicatos e empresas demonstram que se pode analisar elementos presentes no ambiente de uma organização mediante o emprego de conceitos iguais àqueles desenvolvidos por EDELMAN, etc., para o estudo das organizações administrativas governamentais.

Uma integração desses conceitos oriundos de várias disciplinas acadêmicas, relativas ao aspecto político e social dos incentivos aos colaboradores de fora, poderia acelerar grandemente o desenvolvimento da teoria da organização. Primeiro, contribuiria para o desenvolvimento de um conglomerado de conceitos para descrever os incentivos, em geral, e os efeitos de incentivos específicos, em particular. Segundo, contribuiria para o desenvolvimento de uma teoria do comportamento político no seio das organizações. Terceiro, tornaria mais significativo o conceito de uma organização com entidade em marcha (um sistema social) cujas operações envolvem uma variedade de tipos de contribuidores e contribuições. Quarto, tornaria possível a análise e a descrição da formulação das diretrizes administrativas e a reorganização estrutural em todas as formas de organizações sociais. Final-

(2) JOHN WILEY AND SONS, 1958.



mente, estabeleceria um contexto teórico para descrever a sociologia e a política das adaptações das organizações como remédio contra as tensões internas e externas.

As operações das organizações administrativas, cumpre examiná-las também como processos políticos. Não se pode entendê-las com clareza à revelia: primeiro, da sociologia da organização administrativa, isto é, dos processos de interação, comunicação, e prestígio que definem a estrutura da organização operante; e segundo, da política da organização administrativa, isto é, dos processos de manipular a interação, comunicação e prestígio. Existe documentação pertinente nos relatórios, teorias e "modelos" oriundos das várias disciplinas acadêmicas que se ocupam com as diferentes formas de organizações sociais. Agora, a tarefa dos teóricos da organização consiste em reunir essa documentação e reduzi-la a conceitos significativos, teorias e padrões ou "modelos", a fim de descrever a sociologia e a política de tôdas as organizações sociais.

#### UM DIGESTO DE CONCEITOS TEÓRICOS DE ORGANIZAÇÃO NÃO-INTEGRADA

*As Organizações Complexas: uma Coletânea Sociológica*, de ANITAI ETZIONI, alia-se agora a outras tentativas recentes para integrar a documentação disponível em várias disciplinas referentes à fisiologia das organizações sociais. Trata-se de mais uma das muitas compilações que reproduzem, de modo mais ou menos lógico, certas declarações, teorias e estudos daqueles que concorrem para aumentar a compreensão de determinados fenômenos sociais e políticos. Por ser um "digesto", o trabalho de ETZIONI não chega a consolidar os subsídios que engloba. Sem embargo, numerosas formas de técnicas de integração conhecidas não foram exploradas pela ETZIONI. Por exemplo, os seus sete breves tópicos introdutórios poderiam levar a uma integração dos conceitos constantes dos ensaios compilados. Poderia haver desenvolvido uma teoria de organização por enunciado verbal baseada naqueles conceitos. Entretanto, suas notas introdutórias não passam de descrições do conteúdo dos ensaios individuais compilados, em lugar de considerações articulando os elementos comuns examinados. De modo geral, são boas as descrições das notas introdutórias; porém, vez por outra, o introdutor esquece a tese apresentada, como no caso em que descreve o ponto-de-vista de BLAUS sobre o comportamento burocrático como função da personalidade, e não da posição hierárquica. Também poderia ETZIONI haver integrado a sua documentação mediante elaboração de "modelos" ou teorias que especificassem conceitos principais com que os diferentes ensaios individuais contribuem para tornar os esboços de teorias ou teorias aplicáveis ao estudo comparado

de tôdas as formas de organizações. Êle falhou em desenvolver tais instrumentos de integração.

Por não conseguir consolidar de alguma forma os conceitos expostos nos ensaios compilados, ETZIONI torna o valor do trabalho abaixo de seu potencial. Por diversas razões, isto é particularmente verdadeiro como contribuição útil aos estudantes de administração pública. *Complex Organizations* não é uma contribuição para o desenvolvimento de uma teoria de política que abranja as operações e efeito de formas contemporâneas de estruturas intermediárias. Não é uma contribuição ao estudo da administração comparada, porque não contém definições operacionais, tampouco leva à integração de conceitos relativos a todos os tipos de organizações. Nem é um subsídio para uma teoria genuína de organização, porque ETZIONI não faz tentativa alguma no sentido de estabelecer ligação sistemática e integração das construções formuladas por estudantes de várias disciplinas com o objetivo de articular os componentes de certas formas de organizações.

E' pena que ETZIONI não haja conseguido amalgamar, fôsse por meio de uma descrição conceitual, fôsse por meio de "modelos" e padrões, os subsídios que utiliza. Faz-se necessária uma consolidação das hipóteses verificadas, generalizações de base empíricas e teorias, que se apresentam como universalmente aplicáveis. Construções que abranjam a dependência mútua, de grupos, indivíduos e organizações, dentre tôdas as formas de estrutura social, ainda não ultrapassaram as construções clássicas de HERBERT A. SIMON em seu *Comportamento Administrativo*, (3) ou de CHESTER I. BARNARD, em seu livro *Funções do Executivo*. (4) MARCH e SIMON tentaram integrar estudos de várias disciplinas. E alguns dos mais articulados estudantes das organizações sociais, como E. WIGHT BAKKE, CHRIS ARGYRIS e TALCOTT PARSONS, têm tentado desenvolver construções gerais do tipo das primeiras de BARNARD e SIMON. Mas, de modo geral, tôdas essas tentativas ficaram aquém de uma teoria unificada de organização.

A fim de integrar subsídios e elementos concernentes às variáveis e aos componentes das organizações, são necessárias muitas etapas. Cumpre categorizar e enunciar os conceitos sôbre variáveis e componentes. Essas variáveis e componentes deviam ser aquelas que se referem a tais aspectos das operações da organização como processo social e produto social, às pessoas que direta ou indiretamente operam, membros e "clientela" participantes, e à estrutura formal e informal. Muitos são os ramos científicos que estudam e analisam êsses e diversos outros aspectos

(3) PRENTICE-HALL, 1960.

(4) Editôra da Universidade de Harvard, 1938.



tos. Entretanto, a única tentativa real no sentido de integrar o acervo disponível, além da de MARCH e SIMON, *Organizations*, foi o trabalho de PFIFFNER e SHERWOOD, *A Organização Administrativa*. (5) Essas duas tentativas de integração concorreram em larga medida para refinar as formulações pioneiras de BARNARD e SIMON, e até para lhes dar sentido operacional.

É, naturalmente, difícil conseguir uma integração desse tipo através de uma coletânea de ensaios. Todavia, é possível selecionar não somente trabalhos, mas também excertos suscetíveis de integração verbal proveitosa. A compilação dessa documentação, entretanto, somente se torna viável por meio do desenvolvimento cuidadoso e preciso de uma estrutura conceitual que sirva de contexto para a integração. Esta estrutura poderia assumir a forma de um "modelo". ARTHUR RUBENSTEIN e CHADWICK HABERSTROH, na coletânea que intitularam *Algumas Teorias de Organização*, (6) tentaram, com relativo sucesso, desenvolver uma tal estrutura para a teoria da organização. Trata-se de contribuição importante, porque afinal de contas eles deram ao estudante de organização algo mais do que dispunha até então. Mas, não é matéria fácil construir esquemas referentes às palavras exatas de outros autores. Faz-se preciso certa dose de interpolação. O que MARCH e SIMON fizeram relativamente a copiosa documentação multidisciplinar é um exemplo de interpolação que se pode fazer na construção de esquemas desse tipo. Não obstante, suas tentativas ficaram mais no campo da explicação do sentido do que no da integração. Mas, a importância da explicação como fundamento para a integração não pode ser superestimada. Exemplo disso, temo-lo no livro de GEORGE C. HOMANS, *O Grupo Humano*, (7) publicado há tempo suficiente para dar alguma indicação sobre o impacto desse tipo de procedimento na teoria da organização. Esse trabalho abarca estudos particulares sobre as variáveis da organização informal dentro de moldura conceitual bem definida. O impacto do novo trabalho de HOMANS, "*O Comportamento Social: Suas Formas Elementares*", (8) em que a moldura conceitual vem mais claramente definida, deverá ser ainda maior do que o do *Grupo Humano*. Em cada caso — MARCH e SIMON, PFIFFNER e SHERWOOD, RUBENSTEIN e HABERSTROH, e HOMANS — o acervo de informações utilizado não é original. Ao contrário, eles aplicaram a técnica e os instrumentos das respectivas profissões para esclarecer, articular e conceituar muitos dos mais importantes estudos, idéias e "modelos" da teoria da organização. Não lograram, contudo, integrar todos os ele-

(5) PRENTICE-HALL, 1960.

(6) Editora Press, 1960.

(7) HARCOURT, Brace, 1950.

(8) HARCOURT, Brace, and World, 1961.



mentos conhecidos concernentes a cada um dos aspectos das operações ocorridas na organização. Mas conseguiram uma estrutura conceitual e uma série de "modelos", que, devidamente explorados, podem conduzir à integração de que tanto se necessita. Em outras palavras, fizeram um tipo de contribuição para uma compreensão melhor do comportamento da organização, um tipo de contribuição que ETZIONI simplesmente não alcançou fazer.

ORGANIZAÇÃO — DEFINIÇÕES — CONSEQÜÊNCIAS, METAS,  
ESTRUTURAS E MUDANÇAS

As graves críticas que ETZIONI merece por não haver conseguido nenhuma integração, de modo geral não se aplicam à seleção dos ensaios componentes de seu trabalho. Ele reuniu várias seleções excelentes e cinco ensaios originais, que representam verdadeiras contribuições. O seu primeiro capítulo, *Rumo a uma Teoria de Organização*, contém proposições bem conhecidas de WEBER, BARNARD, SELZICK, PARSONS, MERTON, MARCH e SIMON, e GOULDNER. ETZIONI reduz o valor dos ensaios contidos em seu trabalho, por não analisar as várias e diferentes definições de "organização" e não especificar os componentes comuns a todas as definições.

BARNARD, SELZNICK e PARSONS vêem a organização como um sistema social. MERTON, como uma atividade ligada a designios. MARCH e SIMON definem "organização" em termos de contribuidores e de sistemas de incentivos. "Sistema" é o elemento comum a essas definições. Todavia, GOULDNER questiona o sistema de definição, assim como certas definições encontradas em outros ensaios; e discute notadamente as teses da "necessidade de segurança" estrutural-funcional — de SELZNICK, e da burocratização, — de WEBER. As dúvidas de GOULDNER são penetrantes, embora, para respondê-las, não seja necessário sair do contexto geral de BARNARD, SELZNICK, etc. Por nem sequer tentar responder as indagações de GOULDNER, ETZIONI apresenta a seus leitores uma história interessante, mas confusa.

GOULDNER formula também dúvidas sérias sobre as repercussões sociais e políticas das teorias de organização. Essas repercussões são particularmente importantes no que diz respeito ao capítulo "Organização e Sociedade", no qual ETZIONI se contenta com as generalidades de amplos ensaios de índole sociológica. Em geral, os ensaios aqui apresentados são excelentes em si, embora não apropriados ao texto. Transfere êle a discussão da organização para a burocracia, sem definir a última. "As mais poderosas unidades sociais da sociedade moderna são burocracias" (p. 257). O ensaio precioso de LIPSET, por exemplo, não se refere à organização de *per si*, ou mesmo à burocratização da estrutura da organização. E' antes uma descrição do problema do choque



potencial entre os valores sociais e econômicos dos sistemas de serviço civil e dos políticos eleitos para governar. Entretanto, certos ensaios, contidos nesta parte, especialmente os de EISENSTADT e DUBIN, implicitamente esboçam as repercussões políticas e sociais do funcionamento organizacional e o significado disso não foi apontado por ETZIONI. Ademais, muitas das implicações que atraem a atenção dos estudantes de organização social em várias disciplinas, não são realçadas no texto. Exemplos: o impacto da organização sobre as atividades políticas e sociais de seus membros, a importância das associações voluntárias para formulação de políticas da comunidade, a influência das companhias e sindicatos (consideradas como organizações) no estilo de vida da comunidade, e a importância das organizações na estrutura do poder de cada comunidade.

Do texto de ETZIONI, as partes que combinam mais claramente conceitos na teoria organizacional são as que tratam das estruturas, objetivos e mudanças das organizações. Nessa parte, a natureza dinâmica das operações organizacionais é realçada. A necessidade de incentivos para os de casa e os contribuidores de fora, bem como os problemas pertinentes, também recebem atenção. Os ensaios são excelentes. Se utilizados com propriedade, poderão servir de base para a elaboração de uma teoria integrada da organização. A tese básica desses ensaios é a de que a estrutura e os objetivos podem ser adaptados no funcionamento, e que as adaptações adequadas asseguram contribuições contínuas dos de casa e dos de fora. Em sua maior parte, os ensaios selecionados são descrições clássicas dessa tese, como as de DALTON, SILLS, CLARK, THOMPSON e McEWEN, BLAUS e SELZNICK. Alguns ensaios originais, de autoria de BERNARD LEVENSON, ALLEN H. BARTON e BO ANDERSEN, concorrem para reforçar a tese. ETZIONI não esboça sequer a importância de *ajustar* e *adaptar*, mas, em lugar disso, trata da mudança de um estado de equilíbrio para outro. Entretanto, não especifica o que quer dizer por "equilíbrio". É lamentável, especialmente para os estudantes de administração pública, uma vez que a tese básica envolve o processo político das operações e transformações da organização. A tese ter-se-ia enriquecido, se ETZIONI tivesse feito sobressair o papel do interesse de atividade (dos de casa e dos de fora) como força atuante na formulação da política da organização. Qualquer de numerosos estudos poderia ter sido reproduzido, o que proporcionaria base para uma análise comparativa das organizações administrativas governamentais com outros tipos de organização, como as empresas industriais. Os conceitos desenvolvidos com vistas à política das mudanças na estrutura e nos objetivos das organizações poderiam ter contribuído para a construção de uma teoria integrada de organização para efeito de estudos comparados.



*Integração Metodológica: Uma base para integrar conceitos de teoria da Organização.*

O último capítulo de ETZIONI "Métodos para o Estudo da Organização", é o mais original, e, por várias razões, o mais estimulante. Os ensaios originais de LAZARFELD e MENDEL e de ZILDICH e HOPKINS são excelentes tentativas exploratórias. E o ensaio de WEISS e JACOBSON surge como uma das exposições mais interessantes da literatura sobre o papel da pesquisa na organização. ETZIONI enuncia corretamente a metodologia integrada. As questões são basicamente estas: aprender a aplicar ao estudo da organização métodos que possam servir na exploração frutífera de outros campos; adaptar ao estudo da organização técnicas desenvolvidas para o estudo de outras matérias como, por exemplo, os grupos pequenos; e estabelecer métodos de pesquisa que atendam às necessidades específicas do campo, criadas pelas "propriedades emergentes" deste tipo de unidade social. (p. 419)

A metodologia é um campo em que se têm obtido êxitos notáveis. Nestes últimos anos, todas as disciplinas das ciências sociais apuraram consideravelmente seus instrumentos de pesquisa. Variáveis mais e mais numerosas estão sendo colhidas por uma única observação; técnicas estatísticas mais adequadas para a análise dos dados estão sendo desenvolvidas; e está cada vez mais difundido o uso do processamento automático de dados. O que se tem descoberto em termos de progresso nos instrumentos de investigação é prontamente adaptável ao estudo das operações das organizações administrativas.

Informações e técnicas para reunir dados relativos a entidades sociais primárias, como pequenos grupos, freqüentemente podem ser adaptadas ao estudo das estruturas intermediárias, tais como as organizações administrativas. Naturalmente, em muitos casos, o rigor metodologicamente possível no plano do pequeno grupo, já não é possível no plano da organização. Obviamente, há limites práticos ao refinamento do estudo das operações não controladas e não verificadas em dada conjuntura de laboratório. Os ensaio de ZILDICH e HOPKINS contidos no trabalho de ETZIONI indicam o modo por que as organizações podem funcionar como laboratórios. Várias considerações têm-se feito em favor de técnicas metodológicas experimentadas e aprovadas para o estudo da organização administrativa:

- a) a adaptação de tais práticas contribui para o refinamento das técnicas existentes no estudo da administração;
- b) a adaptação de tais técnicas pode ajudar no desenvolvimento das definições operacionais das variáveis;
- c) a adaptação de tais técnicas dá também oportunidade para adaptar uma estrutura conceitual útil em outro plano de análise; e



d) a adaptação de tais técnicas, se bem sucedida, ajuda a desenvolver uma estrutura conceitual da análise já agora independente da organização. Podem-se dar numerosos exemplos de técnicas que foram adaptadas com grande sucesso. O próprio ETZIONI indica vários exemplos no capítulo sobre metodologia. Muitas outras técnicas de valor estão à disposição para serem adaptadas. De fato, exemplos de adaptações possíveis, e também de integração das várias técnicas, melhores do que as dadas por ETZIONI, encontram-se na *Teoria da Moderna Organização*, (9) editada por MASON HAIRE. Um bom começo no campo. A possibilidade futura de desenvolver uma teoria de organização integrada incluindo a política e a sociologia de ambas as contribuições dos de casa e dos de fora depende principalmente de maiores conquistas na adaptação e integração metodológicas.

POLÍTICA — SOCIOLOGIA: AS BASES MÚTUAS DA TEORIA  
DE ORGANIZAÇÃO

A necessidade de uma teoria de organização integrada na administração pública confunde-se com a indispensabilidade do desenvolvimento de uma teoria para esclarecer a política e a sociologia das operações das unidades administrativas. Essa teoria deve incluir os conceitos desenvolvidos com referência dos incentivos para os colaboradores membros e não-membros. ETZIONI não pode ser censurado por falhar em desenvolver uma teoria de organização que incorporasse todos os conceitos relativos ao aspecto político de tais incentivos. Como sociólogo industrial, sua tarefa foi integrar conceitos relativos à fase sociológica. Se tivesse integrado os conceitos sociológicos, contudo, teria inevitavelmente articulado e integrado certos conceitos políticos. Os dois grupos de conceitos — políticos e sociológicos — não podem ser considerados isoladamente. (10) São os dois lados da mesma moeda. Uma investigação rigorosa das operações de uma organização poria de manifesto não somente os processos de interação, comunicação e influência, mas, também, a manipulação desses processos. Uma teoria concernente às operações de todas as formas de organizações, simplesmente expressa esta constatação empírica em termos geralmente aplicáveis. O crescente número de escritos que são outras tantas tentativas de desenvolver uma teoria integrada de organização baseada em pesquisas e conceitos de várias disciplinas sociais torna mais óbvia do que nunca mútua dependência da política e da sociologia.

(9) JOHN WILEY e FILHOS, 1959.

(10) CHARLES A. JONIER, *A Organização Administrativa como um Sistema Social*. Dissertação não publicada PhD, Departamento de Ciência Política, Universidade de Illinois, 1958.