

Análise das Principais Teorias de Organização

BEATRIZ M. DE S. WAHRlich

CAPÍTULO VI

HAVERÁ UMA TEORIA GENERALIZADA DE ORGANIZAÇÃO?

É deveras compensador fazer-se pesquisa sôbre as teorias de organização; o empreendimento não só proporciona uma melhor perspectiva, como também deixa a pessoa mais otimista quanto às possibilidades finais de progresso nesse campo de conhecimento.

Contudo, no que diz respeito ao resultado da presente pesquisa, a resposta à pergunta formulada no início dêste Capítulo — haverá uma teoria generalizada de organização? — deve continuar sendo negativa. Tal negativa não tem, porém, um sentido desalentador, porque se, por um lado, esta análise não conseguiu descobrir sinais de uma teoria de organização generalizada, de outro, evidenciou a existência de algumas poucas, porém bem desenvolvidas teorias de organização — especializadas ou à base da clássica dicotomia — Administração Pública e empresa privada — ou à base dos dois aspectos fundamentais da própria organização: o “problema técnico” e a “estrutura social”, conforme ressaltou SELZNICK com as seguintes palavras:

“Pode-se encarar a organização sob dois pontos de vista que são analiticamente distintos, mas que se acham reunidos empiricamente num contexto de conseqüências recíprocas. De um lado, qualquer sistema concreto de organização constitui uma *economia*; ao mesmo tempo, representa uma estrutura social ajustável”. (1)

Os “engenheiros da organização” formularam bases teóricas para a organização que tiveram impacto apenas indireto sôbre a Administração Pública. Com exceção da “supervisão funcional”, a maioria de suas conclusões reflete valores e objetivos industriais e comerciais, especialmente produtividade, presteza, eficiência e economia.

Não obstante ter sido seu fundador um industrial, a teoria dos “anatomistas da organização” tem em mira especialmente a análise e resolução dos problemas administrativos, ressaltando em particular as questões peculiares à

(1) “Foundations of the Theory of Organization”, *American Sociological Review*, fevereiro de 1948, p. 25.

alta administração. Para esta escola, economia e eficiência são acessórios; o principal são: adequação, responsabilidade e receptividade.

Todavia, tanto os “engenheiros” como os “anatomistas” interessaram-se essencialmente pela organização como um problema técnico, a *economia*, nas palavras de SELZNICK. Concentraram seus esforços no aperfeiçoamento da estrutura formal, das rotinas e dos sistemas. Os papéis a serem representados — e não os atores, nem o impacto por eles causado sobre seus papéis — é que foram objeto da teoria organizacional dos “engenheiros” e dos “anatomistas” da organização. Preocuparam-se com a organização como um “sistema de relações que definem a disponibilidade de escassas fontes, e que podem ser manejadas em termos de eficiência e produtividade”. (2) Compartilharam da convicção de que

problemas como o alcance do controle, o papel do *staff* ou dos órgãos auxiliares, a relação entre órgãos centrais e regionais, os méritos relativos de órgãos do tipo colegial, de direção singular ou múltipla, são assuntos típicos da ciência da administração. O princípio da coordenação através da escala hierárquica e o princípio funcional, como elementos da teoria de organização, resultam da tentativa de explicar os aspectos mais gerais da organização como um problema técnico, ou, em nossa expressão, como uma *economia*. (3)

Encontram-se num pólo oposto os psicólogos e sociólogos da organização. Interessam-se êstes pelo homem e pelas reações individuais, bem como pelo homem como integrante do grupo e ainda pelo comportamento social.

“Do ponto de vista da organização como um sistema formal, encaram-se as pessoas funcionalmente, como decorrência de seus papéis, como integrantes de determinados setores do sistema cooperativo. Mas, na realidade, os indivíduos têm uma propensão para resistir à despersonalização, para transpor os limites de seus papéis parciais a fim de participarem cada um como um todo.” (4)

Nos indivíduos assim considerados — cada um como um todo — e na sua interação, é que os psicólogos e os sociólogos concentraram sua atenção. O aspecto técnico da organização tornou-se um problema secundário, algumas vezes, mesmo, um setor esquecido.

Assim, essas quatro maneiras teóricas de tratar o assunto dedicam-se a quatro fases ou aspectos diferentes da organização, e, se tomadas isoladamente, não fornecem uma base teórica adequada para a organização; sem qualquer dúvida, necessitam elas de integração.

No que diz respeito a entidades governamentais, PFFIFNER e PRESTHUS tentaram fundir essas quatro concepções numa série de proposições administrativas, apresentadas com as seguintes palavras cautelosas:

“Os capítulos que se seguem apresentarão o que parece ser o pensamento atual sobre a organização correta das instituições admi-

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Ibid. p. 26.

nistrativas. À guisa de introdução, vamos sugerir algumas proposições que parecem caracterizar tais instituições. Gostaríamos de poder chamá-las de hipóteses, termo que significa proposições cuja validade científica ainda não foi comprovada, existindo, porém, algumas indicações preliminares de que podem ser verdadeiras. Do ponto de vista do método científico, tais hipóteses deveriam ser enunciadas de forma suficientemente explícita para facilitar a prova e a confirmação. Infelizmente, a ciência da organização não atingiu ainda um nível de maturidade que, em grande número de casos, permita fazer mais do que afirmações muito gerais." (5)

A contribuição desses autores abrange a questão toda e é bem organizada, mas nota-se uma preocupação demasiada de permanecer num ponto equidistante das diferentes escolas que procura harmonizar. Não obstante, é importante que se tenha tentado, e com bastante sucesso, no campo da teoria administrativa, a integração das principais teorias de organização.

Se pode ser bem sucedida uma tentativa desse gênero, que se proponha a formular uma teoria generalizada de organização — uma teoria que possa ser aplicada universalmente, capaz de vencer não só as barreiras entre governo e administração privada, como também as existentes entre os diferentes e mesmo opostos ambientes políticos — é uma questão ainda duvidosa.

A análise empreendida neste ensaio mostra, uma vez mais, como a administração pública foi buscar fundamentos teóricos junto à empresa privada, e esta, por sua vez, fez o mesmo, em relação àquela. Esse fato sugere que ambas poderiam terminar obedecendo ao mesmo conjunto de princípios e normas de organização; a maior concentração num ou noutro aspecto poderia ser, talvez, suficiente para atender aos diferentes valores e objetivos que caracterizam uma e outra.

Por outro lado, o problema não se resolve pelo maior ou menor relevo dado a certos pontos quando se trata de sistemas políticos antagônicos. Não é de natureza de uma administração autoritária, por exemplo, dar atenção especial ao aspecto das relações humanas, a não ser para fins de manipulação. E uma administração democrática não pode deixar de dar atenção primacial aos aspectos essencialmente humanos da organização, preferentemente aos aspectos mecânicos e racionais. Em resumo, o mesmo conjunto de normas e princípios dificilmente satisfará a ambas.

Sugere isto que realmente existem barreiras intransponíveis não entre administração pública e empresa privada, mas sim entre diferentes quadros sociais.

Quando a administração pública e a empresa privada operam no mesmo ambiente ou em ambientes semelhantes, seus padrões sociais fundamentais podem ser idênticos ou pelo menos parecidos. Daí ser possível que governo e empresas particulares compartilhem padrões de administração, que tenham um denominador comum, ou seja, no presente caso, o mesmo conjunto de princípios e normas referentes a organização.

(5) *Public Administration*, 3.^a edição, p. 149.

Mas quando um governo opera dentro de quadro político e social substancialmente diferente do de outro, seus padrões sociais básicos podem ser opostos, tornando assim seus padrões de administração necessariamente diferentes.

Uma teoria generalizada de organização pode permanecer um sonho eterno. Contudo, nada impede que as teorias de organização existentes continuem a desenvolver-se e alcancem uma integração maior. O desafio que oferecem, bem como a necessidade de uma teoria mais perfeita, deveriam ser suficientes para tentar os mestres a empenharem-se em tal tarefa com o objetivo de produzirem — não uma ciência esotérica, que sirva apenas como campo de discussão para os eruditos — mas um conjunto de princípios e normas de organização que se enquadre na definição de organização dada por GAUS:

“Encaro a teoria não como um setor de estudo isolado, de certa forma superior e mais respeitável, mas sim como um esforço muitíssimo prático e básico, destinado a extrair, da experiência, padrões e orientação”. (6)

(6) JOHN M. GAUS, “Trends in the Theory of Public Administration”, *Public Administration Review*, Summer 1951, pp. 161-168.