

COPPEAD/UFRJ

RELATÓRIO COPPEAD Nº 6  
TIPOLOGIAS ORGANIZACIONAIS E  
REQUISITOS ADMINISTRATIVOS

Sérgio Alves de Souza\*

Maio 1977

\* Sérgio Alves de Souza é M.Sc. em Administração pela COPPE-Universidade Federal do Rio de Janeiro e Professor Assistente do Programa de Administração COPPE/UFRJ. O autor agradece os comentários de Alfred M. Jaeger, Professor Visitante da COPPEAD.

## I. INTRODUÇÃO

Na grande maioria dos casos, a eficiência e a eficácia da ação administrativa estão intimamente relacionadas, por um lado, com as características da personalidade e natureza das habilitações do administrador que a deflagra e, por outro, com as peculiaridades da organização (em um dado meio-ambiente) que origina e onde se verifica aquela ação, e na qual aqueles atributos se manifestam.

Um excelente desempenho de um determinado administrador profissional em uma certa organização não o qualifica, necessariamente, a obter performance igualmente satisfatória em uma outra organização. Tampouco, a tese de que um dado tipo de organização, com base em suas características percebidas, requer e impescinde de um "perfil específico" de administrador eficiente, parece não resistir a uma investigação mais profunda, porquanto, ao contrário de uma padronização restritiva e propensa à manutenção do status quo, a dinâmica externa e interna às organizações for mais complexas invoca uma administração flexível e adaptativa.

Para o desenvolvimento dessas idéias serão apresentadas algumas classificações ou tipologias organizacionais, como base para considerações exploratórias do que poderia vir a ser, na realidade, "o administrador ideal".

## II. TIPOLOGIAS ORGANIZACIONAIS

A classificação de um fenômeno, muitas vezes, precede ao seu estudo propriamente dito. No caso da pesquisa organizacional, a essência do esforço para a classificação das organizações, reside na necessidade de serem determinadas variáveis críticas que permitam ordenar a investigação dessas complexas entidades. Pelo alto grau de complexidade que as organizações encerram, todavia, os esquemas tipológicos sugeridos não são de todo satisfatórios, na medida em que não compreendem todo o espectro de ações e interações que se verificam intra e inter-organizações, e entre essas e o meio-ambiente do qual fazem parte. O conhecimento de tipologias organizacionais, no entanto, faculta ao estudioso importantes instrumentos de análise das organizações, assim como propicia elementos norteadores do processo de adequação da pessoa e da função administrativo-gerencial a uma dada organização.

### i) Katz e Kahn

Para esses dois autores<sup>1</sup>, as organizações se enquadram em quatro amplas classes, embora se distingam subtipos. Tendo em vista a atividade em que a organização se acha empenhada como um subsistema de um todo maior, que é a sociedade (função genotípica), propuseram a classificação abaixo:

- a. Organizações Produtivas ou Econômicas - dedicam-se à criação de riqueza, à manufatura de bens e à prestação de serviços para o público em geral. Elas podem ser subdivididas segundo atividades primárias (lavoura, mineração), secundárias (manufatura e processamento) e terciárias (serviços, comunicação). Elas geram produtos que satisfazem às necessidades básicas da população e contribuem para a manutenção da ordem coletiva por meio de recompensas indutoras.
- b. Organizações de Manutenção - dedicam-se à socialização e à habilitação das pessoas para seus papéis em outras organizações, como também na sociedade. A escola e a igreja seriam exemplos de entidades de manutenção e restauração da ordem social.
- c. Organizações Adaptativas - dedicam-se à criação, desenvolvimento e transmissão de conhecimentos que geram informações que respondem a questões ou problemas existentes na sociedade. As universidades e instituições de pesquisa, por exemplo, teriam essa função adaptativa.

- d. Organizações Políticas e Administrativas - dedicam-se à adjudicação, coordenação e controle de recursos, pessoas e subsistemas. O Estado representaria o mais abrangente exemplo, secundado por sindicatos, entidades governamentais, partidos políticos.

Katz e Kahn se valem do que denominam de fatores ou características de segunda ordem, para uma descrição mais precisa das organizações. Para tal, discutem a natureza do processamento organizacional - transformação de objetos e/ou modelagem das pessoas; os processos para assegurar a manutenção de insumo humano - compensações expressivas e/ou instrumentais; a natureza da estrutura burocrática - permeabilidade organizacional e configuração estrutural; e o tipo de equilíbrio - forma de utilização de energia e recursos disponíveis.

Sem dúvida, as relações entre a sociedade como um todo e as organizações são de enorme importância, porém os critérios extraídos daí por Katz e Kahn para classificá-las apresentam dificuldades, quando, por exemplo, se deseja distinguir a que classe pertence o governo (executivo) ou instituições militares.

#### ii) Etzioni

Antes de estabelecer a sua tipologia organizacional, Etzioni<sup>2-3</sup> elabora o conceito de consentimento - o equivalente da ordem social na organização-, descrevendo-o como "uma relação que consiste no poder (coercivo, remunerativo e normativo) empregado pelos superiores para controlar os subordinados (aspecto estrutural) e a orientação destes em relação àquele poder (aspecto motivacional)".

A tipologia proposta por Etzioni se vale de três grupos principais para classificar as organizações:

- a. Organizações Coercivas - entidades onde o exercício do poder (coercivo) é feito principalmente através de sanções físicas, resultando numa participação de natureza alienatória por parte dos membros inferiores. Esse tipo de organização se caracteriza pela existência do consentimento predominante coercivo. Prisões, campos de concentração e de prisioneiros de guerra, hospitais de doenças mentais, entre outros exemplos, pertenceriam a esse grupo.

- b. Organizações Utilitárias - instituições que se caracterizam pela utilização do poder remunerativo (sanções materiais) e participação calculista, resultando em um consentimento predominantemente utilitário. Alguns exemplos seriam os bancos, repartições governamentais, fábricas (trabalhos do tipo auxiliar).
- c. Organizações Normativas - entidades que se caracterizam pela existência do consentimento predominantemente normativo, por conta de uma participação moral como resposta ao poder normativo vigente. Exemplos deste tipo seriam organizações religiosas, universidades, partidos políticos.

Coexistindo com os três grupos principais, são também consideradas as organizações com estrutura dualística: Organizações Normativo-coercivas (unidades de combate); Organizações Utilitário-normativas (sindicatos); Organizações Utilitário-coercivas (indústrias tradicionais).

### iii) Blau e Scott

Uma outra classificação das organizações frequentemente utilizada, baseia-se nos "principais beneficiários". Utilizando esse critério, Blau e Scott<sup>4</sup> identificaram quatro tipos de organizações:

- a. Associações de Benefícios Mútuos, cujo principal beneficiário é o quadro social.
- b. Firms Comerciais, nas quais o principal beneficiário é o proprietário.
- c. Organizações de Serviços, onde o principal beneficiário é o grupo de clientes.
- d. Organizações de Bem-estar Público, nas quais o principal beneficiário é o grande público.

Cabe ressaltar que esses autores prevêem a possibilidade da transferência de um beneficiário principal de uma categoria para outra.

### iv) Haas, Hall e Johnson

Esse grupo de estudiosos<sup>5</sup> desenvolveu um sistema classificatório através de uma taxinomia derivada empiricamente. Estudando 75 organizações diversas, identificaram 99 variáveis organizacionais. Com o auxílio de programa computador, essas organizações foram agrupadas em 10 classes, conforme atributos organizacionais em comum. Ocorreram muitos casos em que um mesmo "tipo" de organização (banco, fábrica, escola pública) pertencia tanto a uma classe como, a outra.

Essa pesquisa empírica, embora tenha a sua generalização prejudicada devido ao reduzido tamanho da amostra utilizada, permitiu aos seus autores identificar limitações e falhas nas tipologias organizacionais propostas nos trabalhos teóricos de Etzioni e de Blau/Scott<sup>6</sup>.

Para tal, foi analisado, entre outros, o caso das escolas públicas, que são classificadas por Etzioni como organizações com controles normativos, com a coerção como fonte secundária de consentimento. Como resultado, foi encontrada grande variedade de envolvimento por parte dos membros da organização, como também foi verificada diversidade no que diz respeito à forma pela qual o controle era exercido.

No mesmo exemplo (escolas públicas), se observado pela ótica da tipologia de Blau e Scott, o principal beneficiário é o cliente (estudantes). Todavia, não seria igualmente verdadeiro afirmar que a sociedade como um todo é o principal beneficiário do desempenho dessa organização de serviços?

v) Woodward

Uma pesquisa empírica, que redundou em um esquema classificatório-descriptivo de organizações industriais, tendo por características básicas a tecnologia (conceito de difícil operacionalização) e sistema de controle, foi relatada por Woodward<sup>7</sup>, cuja obra foi objeto de penetrantes comentários críticos por parte de alguns especialistas brasileiros<sup>8-10</sup>.

A coleta de dados foi feita junto a organizações industriais na região sudeste de Essex (Inglaterra) na década de cinquenta. A amostra abrangeu cerca de 90% das empresas da região. As empresas pesquisadas possuíam um número de empregados superior a cem. O grupo de firmas estudadas compreendia tanto filiais como matrizes, possuíam metas produtivas e variadas e tinham idades diferentes.

A maioria dos aspectos organizacionais examinados apresentou muitas discrepâncias, que não podiam ser explicadas em termos de idade ou tamanho das organizações. A origem e natureza das diferenças estruturais e gerenciais encontradas tiveram a sua discussão orientada em função das variáveis: tecnologia e sistema de controle predominante.

De acordo com o grau de complexidade dos sistemas produtivos, as firmas estudadas foram consideradas como pertencentes a três grupos e, para cada um deles, foi relacionada uma série de características comuns àquelas de maior sucesso. O quadro a seguir ilustra a classificação oriunda da pesquisa de Woodward.

ESQUEMA CLASSIFICATÓRIO - DESCRITIVO DAS ORGANIZAÇÕES INDUSTRIAIS ESTUDADAS POR WOODWARD

Sistema de Produção	Sistema de Produção Unitaria ou de Pequenos Lotes	Sistema de Produção em Massa ou de Grandes Lotes	Sistema de Produção por Processo (intermitente e de fluxo contínuo)
Característica Organizacional			
Sistemas de controle	Devido à relativa imprevisibilidade do processo produtivo, o controle é bastante flexível e pessoal.	Devido às incertezas das operações, em termos de capacidade produtiva e de mudanças nas tarefas, o controle é menos flexível e pessoal que o anterior.	Devido à imprevisibilidade das operações de fabricação, é maior a possibilidade de um controle fragmentado e pessoal.
Número de níveis de autoridade/hierarquia	Estrutura hierárquica muito achatada e com linhas de autoridade curtas. Sem rigidez departamental.	Estrutura hierárquica menos achatada que a anterior; características burocráticas-tradicionais.	Hierarquias alongadas e de baixa estreita; uso da administração por comitês maior do que da autoridade de linha.
Supervisão	Trabalhadores em sua maior parte qualificados e sob uma supervisão mais direta e pessoal.	Grande número de trabalhadores semi-qualificados sob supervisão em moldes amplos e com atenção especial às relações humanas.	Grupos de trabalhadores qualificados, que mantêm um estreito relacionamento pessoal com a supervisão.
Comunicação/Definição de deveres	Muito pouca utilização de comunicações escritas; definição de deveres muito flexível.	Intensa utilização de comunicações escritas; clara definição de deveres.	Pouca utilização de comunicações escritas; definição de deveres um tanto abrangente.
Status funcional	Pesquisa e desenvolvimento apresentam-se como as funções mais relevantes.	Maior atenção é dada à função produção.	Marketing é a atividade administrativa mais cuidada.

Não obstante a contribuição que a pesquisa de Woodward deu ao estudo das organizações industriais, ela também não está imune a críticas desfavoráveis. Essas se evidenciam, por exemplo, quando se constata a existência de muitas indústrias que, apresentando sistemas produtivos mistos, não podem ser enquadradas em nenhuma das três classes sugeridas. Por outro lado, embora a tecnologia afete as políticas administrativas e a organização formal, a recíproca também poderia ser igualmente considerada, notadamente quando se incorporam ao estudo fatores ambientais exógenos à organização.

vi) Pugh, Hickson e Hinings

Outra pesquisa de grande importância foi a realizada na Inglaterra (Birmingham), por Pugh, Hickson e Hinings<sup>11</sup>. Ao final da investigação de 52 instituições, foram identificados sete tipos de estrutura organizacional (variações burocráticas), através de um enfoque tridimensional, onde foram consideradas três variáveis ou dimensões básicas - concentração de autoridade, estruturação de atividades e natureza de controle - e tendo por alvo a concepção organizacional weberiana\*. Abaixo estão descritos os tipos organizacionais encontrados:

- a. Burocracia Plena: alta estruturação de atividades; alta concentração de autoridade; baixa integração do fluxo de trabalho, em termos de tecnologia adotada; alta padronização nos procedimentos de seleção e promoção; alta formalização na definição de papéis. Exemplo encontrado: uma entidade governamental.
- b. Burocracia Plena Nascente: características análogas às anteriores, porém em menor evidência. Exemplos encontrados: empresa de construção civil, fábrica de abrasivos.
- c. Burocracia de Fluxo de Trabalho: alta estruturação de atividades; baixa concentração de autoridade; baixo controle de linha no fluxo de trabalho. Exemplos encontrados: as empresas de maior porte.
- d. Burocracia de Pessoal (características opostas às da anterior): baixa estruturação de atividades; alta concentração de autoridade; alto con-

---

\* Vide comentários críticos sobre esta pesquisa nos trabalhos dos autores relacionados nas referências 8, 9 e 10.



trole de linhas no fluxo de trabalho. Exemplos encontrados: órgãos governamentais.

- e. Burocracia Nascente de Fluxo de Trabalho: características análogas às da Burocracia de Fluxo de Trabalho, porém em menor evidência. Exemplos encontrados: as empresas relativamente grandes.
- f. Prê-Burocracias de Fluxo de Trabalho: baixa estruturação de atividades; baixa concentração de autoridade (funcional); baixo controle de linhas no fluxo de trabalho. Exemplos encontrados: organizações relativamente pequenas.
- g. Organizações Implicitamente Estruturadas: baixa estruturação de atividades; alta concentração de autoridade (acentuada centralização); alto controle de linha nos fluxos de trabalho. Exemplos encontrados: companhia de seguros, fábrica de brinquedos, empresa de construção.

#### vii) Outras Tipologias

Com o mesmo objetivo de agrupar as organizações de conformidade com certas características para permitir o seu melhor estudo, muitos outros autores utilizaram diversos esquemas tipológicos, a maioria de validade restrita. Assim, a título de ilustração, poder-se-iam ainda citar critérios de classificação que se valem da origem da propriedade; que utilizam a variável tamanho; que se valem das "metas organizacionais"; que observam a forma de aceitação de membros; que ressaltam o objeto com que trabalha o quadro técnico; que atentam sobre a forma de conseguir os objetivos dados; ou que focalizam a natureza tecnológica da tarefa executada (rotineiras ou não-rotineiras).

Em suma, a questão básica das tipologias organizacionais reside no fato de que a organização real não pode ser fácil e exatamente encaixada em quaisquer das categorias sugeridas, como seria o desejado em uma tipologia definitiva.

### III. REQUISITOS ADMINISTRATIVOS

A discussão do que viria a ser um administrador "ideal" envolve , pelo menos, dois aspectos básicos que se poderiam denominar: atributos intrínsecos e atributos extrínsecos. Como atributos intrínsecos estamos considerando aquelas peculiaridades inatas, que o distinguem como personalidade única; e como atributos extrínsecos estamos entendendo aquelas características ou habilitações adquiridas, reveladas e/ou desenvolvidas na vivência da atividade administrativa.

Seja qual for a categoria profissional a que um indivíduo pertença, desde que esteja inserido em uma organização, na qual dirija atividades de pessoas e assuma a responsabilidade funcional e moral de alcançar resultados através do esforço cooperativo, faz-se presente a necessidade de possuir, em maior ou menor escala, certas habilitações, tais como: instrumental, social e institucional. O termo habilitação é aqui usado de acordo com o sentido que lhe é dado por Katz<sup>12</sup>, que o conceitua como "capacidade que pode ser desenvolvida e não necessariamente inata, que se manifesta no desempenho e não apenas em potencial".

A habilitação instrumental ou técnica está associada à idéia de especialização em determinado campo ou segmento do conhecimento administrativo; a habilitação social ou humana reflete a aptidão do administrador em bem relacionar-se com membros da equipe que formalmente dirige ou coordena, em especial, e com outros participantes e grupos da organização, em geral; e a habilitação institucional, globalizante ou conceitual consiste na capacidade do administrador em, mesmo estando mais atento para um ponto focal, manter uma visão da totalidade organizacional, tanto no que diz respeito às inter-relações intra-organizacionais, como no que concerne ao negócio frente ao seu ambiente operacional externo relevante, em um dado contexto cultural.

Cabe sustentar que esses dois elementos (atributos intrínsecos e extrínsecos), coexistem no indivíduo de maneira interligada e interdependente e que, só em alguns instantes do exercício profissional, pode-se vislumbrar a nebulosa fronteira que os separa. A predominância relativa de um ou de outro, no entanto, manifesta-se, especialmente, no processo de tomada de decisões que requeira maior ou menor utilização de mecanismos mentais "não-lógicos" (intuitivos) ou "lógicos" (racionais), por conta do menor ou maior conhecimento das relações entre causa e efeito, tendo em vista o alcance de um determinado objetivo<sup>13</sup>.

Tal equilíbrio dinâmico, que pode também ser ilustrado na idéia de "mentes" e

"cérebros", é fundamental na atividade administrativa, na medida em que é necessário "sentir" a organização antes que se possam apreender e racionalizar os processos dialéticos inerentes às organizações, por conta da inevitabilidade do conflito e da mudança que se constata nas mesmas. Para Blau e Scott<sup>14</sup>, "a eficiência em uma organização depende de muitos fatores diferentes, alguns dos quais são incompatíveis entre si (...) a diferenciação hierárquica promove a coordenação, mas, ao mesmo tempo, restringe os processos de comunicação que beneficiam a tomada de decisões". Poder-se-iam acrescentar dilemas decorrentes de defrontamentos intra-organizacionais, como da disciplina burocrática versus especialização profissional ou planejamento administrativo versus iniciativa, entre muitos outros.

A prática administrativa demonstra que, do próprio processo de resolução de um problema organizacional complexo, costuma emergir um novo problema que, por sua vez, terá a busca e a escolha da alternativa de solução orientadas pelo aprendizado adquirido.

O exercício de atividade administrativo-gerencial demonstra, também, que aquelas três habilidades básicas coexistem (pelo menos em estado latente) na pessoa do administrador e independem do nível hierárquico. Numa dada organização, a evidência de uma delas, no entanto, apresenta-se como consequência da demanda decorrente de um problema que requeira plano ou estratégia de ação corretora, com ênfase em grau maior ou menor sobre fatores psicossociais, aspectos técnicos ou sobre propósitos organizacionais mais amplos.

Para cada uma das habilidades existem programas de treinamento de reconhecida validade, os quais, juntamente com o aprendizado no trabalho, proporcionam meios para um melhor desempenho em uma dada atividade administrativa. Cabe salientar, todavia, que a operacionalização dos conhecimentos obtidos deve, necessariamente, coadunar-se com a personalidade ou refletir as tendências naturais do administrador, porquanto a relação homem-organização deve ser biunívoca, sem aflorar predominância permanente de quaisquer das partes. Dessa forma, pode se manter preservado e intacto o ego do administrador profissional, o qual, com a sua essência pessoal salvaguardada e com as habilidades administrativas básicas adquiridas e adequadamente desenvolvidas, pode se revelar um dirigente eficiente e eficaz.

#### IV. CONCLUSÃO

Por conta da enorme complexidade e abrangência que envolve o estudo das organizações (formais e complexas), e considerando-se as diversas formas de abordagem que se podem utilizar para sua investigação, as pesquisas organizacionais são muitas vezes sistematizadas, tendo por base o estabelecimento de uma tipologia, cuja lógica interna repousa sobre pressupostos e critérios eleitos pelos pesquisadores, com vistas a específicos objetivos e propósitos de análise. Assim é que as organizações, conforme foi apresentado na primeira parte deste trabalho, puderam ser agrupadas segundo a função social da organização, enquanto subsistema componente do macrossistema social (Katz e Kahn), a identificação do principal beneficiário (Blau e Scott), a natureza da participação dos contribuintes inferiores (Etzioni), uma taxinomia derivada empiricamente (Hass et al), a estrutura organizacional vigente (Pugh et al) e a natureza tecnológica dos sistemas produtivos (Woodward).

Como se pode inferir, os dois componentes da nossa discussão (a organização e o administrador) não comportam classificação ou tipologia comum, única e generalizadamente aceitável - exceto para certas finalidades, didáticas ou analíticas\*. Diante disto, um posicionamento intelectual passivo e acrítico, que leve à aceitação de uma determinada classificação organizacional como definitiva, provavelmente por extensão, estaria associado a uma demanda de administradores "especialistas" por tipos de organização. Ou, no outro extremo, a uma necessidade de administradores "generalistas", completos e adequados para quaisquer organizações. Assim sendo, ambas as posturas frente ao conhecimento administrativo poderiam ser traduzidas na porposição aniqueista, segundo a qual o administrador "ideal" seria aquele indivíduo dotado de determinadas características pessoais (atributos intrínsecos) e com altas doses de atributos extrínsecos (instrumental, social e/ou institucional).

---

\* Modelos que tentam relacionar a organização e a previsibilidade da ação administrativa, tendo por base o passado organizacional (Greiner), são questionados por Thompson, que demonstra ser a questão básica, não o que a organização realizou, mas sim a sua aptidão para ação futura. Assevera ele que o futuro, por definição, é incerto e que as organizações nunca podem ter certeza dos efeitos que gostariam de causar, porquanto isto também compete aos elementos do ambiente operacional.

- . THOMPSON, James. Organization in Action. New York, McGraw-Hill, 1967.
- . GREINER, Larry E. Evolution and Revolution as Organizations Grow. Harvard Business Review, Jul/Aug 1972.

Imagine essa proposição analisada através de uma abordagem análoga à que adota uma perspectiva multidimensional para investigação dos postulados organizacionais weberianos, segundo a qual: a) nenhuma associação formal possuirá exatamente o conjunto das características incorporadas no tipo ideal de burocracia, embora b) este idealtipo possa, por meio de suas dimensões, ser utilizado como indicador, que possibilita determinar em que aspecto particular uma organização é burocratizada<sup>15-17</sup>. O alto grau de diversidade organizacional observado no mundo concreto - por conta das inevitáveis diferenciações nos ambientes operacionais das organizações, enquanto sistemas abertos<sup>18</sup> - implica em ampla e complexa variedade de demanda (externa e interna), que requer, portanto, administradores com qualificações pessoais e profissionais contingencialmente diferenciadas.

O "administrador - idealtipo" (especialista ou generalista), analogamente ao que se verifica para a burocracia, apresenta-se útil na medida em que nos fornece um referencial através do qual poder-se-ia avaliar até que ponto um "administrador-indivíduo" satisfaz integralmente aos requisitos administrativos da organização. Afinal, para se comprovar a possível existência de administradores da primeira categoria, deve-se ter como base demonstrativa, a avaliação do efetivo desempenho do mesmo em quaisquer "tipos" de organizações (dentro de uma mesma tipologia ou não), as quais, como se tentou demonstrar, são tão diversas entre si, como tão diversos podem ser os padrões administrativos por elas requeridos, para que um indivíduo possa adequadamente administrá-las...

Enquanto isto não ocorrer, permanecerá a concepção do administrador "ideal" como aquele indivíduo que, no seu efetivo desempenho profissional, satisfaz os critérios (locais e temporais) de eficiência e eficácia administrativa numa dada organização, prescindindo, portanto, de um juízo de valor apriorístico e determinístico dos seus atributos intrínsecos e/ou extrínsecos.