

gestão

DESENVOLVIMENTO CONTINGÊNCIA E REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL

Marcelino Lyra Passos *

1. INTRODUÇÃO: ADAPTAÇÃO ORGANIZACIONAL E TEORIA CONTINGENCIAL

O apreciável aumento da produção científica sobre questões relacionadas com processos de desenvolvimento e reestruturação organizacional nos últimos tempos deve-se, sem dúvida, prioritariamente, ao facto de não só instituições privadas como públicas se terem vindo a ver confrontadas com problemas altamente complexos no que respeita à forma como se devem (re)organizar de modo a poder aumentar a sua performance, no sentido do seu desenvolvimento, estabilização e realização de objectivos. Isto parece ser especialmente visível em projectos de reforma administrativa, talvez porque todo o processo, desde a sua fundamentação à sua descrição e avaliação é, regra geral, mais pormenorizadamente especificado e publicitado; pois de facto a longa duração, a difícil definição e implementação e a frequente revisão para formas mais moderadas ou mesmo insucesso parecem ser características de reformas administrativas, o que aliás, conforme o caso, é perfeitamente compreensível, dada a complexidade e inúmeras ramificações que o problema apresenta¹.

Este trabalho versa problemas de reestruturação organizacional, encarando tais situações como sendo impulsionadas por desenvolvimentos concretos externos e internos à organização, e a que esta tenta dar uma resposta adaptativa. A abordagem que

* Professor de Sociologia do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

¹ Para uma discussão crítica de recentes processos de reforma administrativa, cf. Gerald E. Caiden, *La vitalité de la réforme administrative*, Rev. Int. des Sciences Administratives, 3/1988, 369-400.

privilegiamos é suficientemente abrangente por forma a englobar não só a Administração Pública como organizações privadas, embora não descuremos as diferenças entre ambas².

A reflexão que se segue é resultado, por um lado, do estudo de teorias das organizações, que, como é sabido, é um dos campos onde a pesquisa empírica das Ciências Sociais é mais fértil, podendo-se dizer que as suas conceptualizações são em boa parte teorias sobre práticas organizacionais concretas. Apoiamo-nos em larga medida na teoria contingencial, como a mais profícua para os problemas em análise. Como teoria que se desenvolveu posteriormente a grandes paradigmas organizacionais, considera em boa parte a discussão ocorrida, daí advindo o seu cariz complexo e multifacetado; no entanto, muitas das suas teses e axiomas carecem de comprovação empírica ou foram no decorrer de diversas pesquisas ora verificadas ora falsificadas.

No essencial, a teoria contingencial afirma que a *gestalt* organizacional tem que corresponder e ser adequada ao grau de complexidade e dinâmica da envolvente, ou, dito de outro modo, ao cunho característico das variáveis que definem a contingência do seu contexto; isto significa a necessidade para a organização de acompanhar as suas modificações e estar sempre apta a promover reestruturações adaptativas — evitando assim a construção de definições estereotipadas da envolvente, que se perpetuam como pontos de referência mais e mais inadequados dos seus processos internos.

Mas para além disso é necessário privilegiar a perspectiva da dupla contingência e causalidade entre o sistema e a sua envolvente, considerando aspectos como interdependência e influência recíproca, causalidade circular, sistemas como envolventes de outros sistemas, estratégias de controlo da envolvente; também em relação a si própria a organização é fonte de contingência, na medida em que se modifica escolhendo diferentes alternativas e métodos de adaptação, toma decisões correctivas sobre decisões, etc.³.

² Juntamente com as críticas ao Estado-Providência, intensificou-se a discussão sobre os problemas gerados pelas diferenças de funcionamento entre os dois sectores, sendo apontadas duas alternativas: aproximação da Administração Pública do figurino da organização privada ou privatização.

³ Não iremos aqui tratar do facto de uma organização poder ver-se confrontada com uma envolvente heterogénea levando-a a estruturar os seus diversos sectores segundo diferentes lógicas (mais «mecânicas» ou «orgânicas»), de acordo com o grau de contingência dos segmentos correspondentes da envolvente. Cf. do autor a comunicação «Princípios organizacionais e comportamento estratégico», a ser publicada com as Actas do II Congresso de Sociologia. Cf. Sobre problemas centrais da Teoria Contingencial: Kieser/Kubicek, 1978, vol. 2, 105-152; Jesuino, 96, 129 ss.; Merton, 53; Jun, 294; Luhmann 1972, 160, 169; Gebert 1978, 28, 59, 65, 118; Pfeiffer, 121; Coser, 417. Dimock, et all., 167 s., Luhmann 1976, 508 ss., 521.

Por outro lado, através de um projecto de investigação em curso⁴, é-me dada a possibilidade de confronto da teoria com a realidade político-administrativa dos municípios portugueses e os seus processos de reestruturação.

Desde já é de frisar que este trabalho não pode ter a pretensão de apresentar uma perspectiva abrangente sobre formas e reformas organizacionais, mas tão-só abordar mais em pormenor uma vertente que reportamos de fundamental, a qual passo a descrever sumariamente.

A ideia de fundo é que a sociedade e a economia dos países industrializados e dos países em vias de desenvolvimento sofreram especialmente nas últimas três décadas profundas transformações, que modificaram de forma significativa as suas características básicas, no sentido de passarem de uma configuração predominantemente estática a uma mais complexa, dinâmica e interrelacionada.

As organizações e instituições passaram por isso a defrontar-se com um ambiente mais contingente e turbulento, e, em consequência, com novos problemas no que se refere ao seu funcionamento eficaz e eficiente, só solucionáveis através de mudanças organizacionais.

Para compreender a necessidade, a direcção, os problemas e as consequências inerentes a essas mudanças, baseamo-nos em alguns pressupostos teóricos como estruturantes da nossa reflexão:

— Conhecimentos da teoria da informação e da comunicação: revelam-se como úteis não só como instrumento de abordagem dos processos internos de execução de tarefas, mas também a fim de poder observar a organização como permeada por processos de recolha e tratamento de informações com vista à tomada de decisões e sua implementação.

— O fundamental da argumentação desenvolve-se em torno de quatro conceitos ou dimensões: a envolvente externa, as tarefas que a organização tem que executar, as características profissionais dos membros do sistema, e, por fim, os métodos de organizar as estruturas e processos internos.

Mais propriamente a ideia subjacente é a seguinte: as características da envolvente (enunciadas de forma dicotómica e simplificada: estática ou contingente) induzem um certo tipo de tarefas como predominantes numa organização (rotinizadas ou o desenvolvimento de soluções inovativas), que reclamam um certo tipo de aptidões profissionais dos seus membros para as executar (faculda-

⁴ Projecto sobre estruturas organizacionais e decisórias no município português, de Wolfgang Holler (Univ. Duisburg, RFA) e Marcelino Lyra Passos, financiado pela Fundação Volkswagen.

des repetitivas ou capacidade de resolução de problemas complexos e novos); tanto o tipo de tarefas como as características profissionais pressionam conjuntamente em direcção a um certo tipo de estruturas, métodos e processos organizacionais, desde a definição dos postos de trabalho até a formas de cooperação e de liderança. Assim, se uma envolvente estática favorece processos de burocratização organizacional (do que trataremos em 2.), envolventes contingentes, por outro lado, impulsionam processos de reestruturação abrangendo dinâmicas cujo desenvolvimento constitui o ponto forte deste trabalho (3.). Tentamos enquadrar a nossa exposição sobretudo socorrendo-nos de alguns aspectos essenciais da história económica e social.

2. ESTRUTURAS E PROCESSOS FUNDAMENTAIS DE ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS

Depois da 2.^a Guerra Mundial, a grande maioria dos países apresentava, em relação ao seu estado actual, um desenvolvimento socioeconómico ainda pouco significativo.

Isto ficou-se a dever, por um lado, a um nível de desenvolvimento ainda incipiente da economia de mercado nos países mais industrializados, que, após vários percalços (grande crise económica mundial, guerra e subsequente reconstrução), tiveram o mais importante período de crescimento a partir da década de cinquenta com a expansão do mercado mundial.

Por outro lado, no que se refere aos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, estes deparavam-se com situações diversas consoante o nível de desenvolvimento e inserção internacional — para além da grande maioria se ter debatido com o problema da sua independência, como pressuposto de um desenvolvimento socioeconómico mais dinâmico e homogéneo. Aqui encontrase um grande número de casos onde foram ensaiadas estratégias de planeamento central da economia ou de controlo estatal da economia de mercado por meio de diversos tipos de regime político e de políticas económicas, como por exemplo as experiências socialistas na Europa e Ásia ou de dirigismo económico mais ou menos acentuado, como no modelo do corporativismo autoritário em Espanha e Portugal. Nestas experiências, constitui uma das suas preocupações principais controlar a evolução socioeconómica nos seus aspectos fundamentais. Um dos pilares da política consistia assim numa estratégia de evitar o surgimento de processos complexos de mudança socioeconómica com dinâmica própria. Através de várias políticas sectoriais (em relação à agricultura e indústria, protecção, rede de instituições estatais ou controladas), conseguiu-se a compartimentalização e verticalização da economia e da sociedade, e a sua subordinação a uma estrutura política frequentemente monolítica e omnipresente, o que em certa

medida lhes cerceou parte da sua dinâmica intrínseca de desenvolvimento, em virtude do (maior ou menor grau de) controlo dos seguintes parâmetros fundamentais do processo de reprodução socioeconómica: conflitos e desenvolvimentos sociopolíticos e laborais; acção dos mecanismos espontâneos de regulação do mercado; concorrência, concentração e centralização do capital; investimentos, desenvolvimento tecnológico e inovações; relações económicas internacionais; mobilidade do capital e do trabalho, evolução de preços e salários. O desenvolvimento controlado, previsível e estabilizado, da economia e da sociedade garantia a reprodução das estruturas e interesses dominantes sem grandes abalos ou modificações bruscas, mas acarretou também, por outro lado, o desenvolvimento lento e incipiente das forças de produção objectivas e subjectivas, favorecendo assim estruturas de consciência caracterizadas pelo tradicionalismo, conformismo e autoritarismo.

Apesar das diferenças significativas entre os tipos de organização económica e social apontados, pode-se afirmar que apresentavam características semelhantes da sua reprodução socioeconómica, que influenciaram decisivamente a textura organizacional das suas instituições. Assim, a maioria das organizações que se constituíram e/ou desenvolveram a sua acção num tal contexto deparava-se com as seguintes condições⁵:

a) A sua envolvente caracteriza-se por uma grande estabilidade como consequência do baixo grau de contingência, pois não só a sua complexidade (os sectores da envolvente são pouco numerosos e diferenciados com um interrelacionamento limitado) como a sua dinâmica (modificações lentas e previsíveis dos mesmos sectores) são reduzidas. Os eventos e pressões contextuais com os quais os membros do sistema se vêem confrontados apresentam uma grande uniformidade: constituem um reduzido número de factores de configuração similar, permanecendo invariáveis, isto é, repetindo-se por largos períodos de tempo e colocando exigências semelhantes. O ambiente homogéneo é em larga escala previsível e, por isso, potencialmente controlável;

⁵ Cf. para os pontos que se seguem: Merton, 47, 49, 51, 53; Blau, 391; Nigro/Nigro, 220 ss.; La Porte, 353; Bonwitt, 256 ss.; Jun, 128 ss.; Weber, 128, 551, 562; French/Bell, 221 s.; Hill, et all., 163, 252, 274 ss., 289 ss., 325 ss., 329, 387 ss., 416; Gebert 1974, 54, 62, 69; Gebert 1978, 38; Gronemeyer, 25, 52, 60, 167 Lourenço/Rocha, 439 s.; Pfeiffer, 57; Mintzberg 1981, 15 ss., 21; Kieser/Kubicek 1978, 107; Jesuíno, 263 s.; Dimock et all., 157 ss., 216; Mayntz 1985, 56 s., 116 s., 213 s.; Hage/Finsterbusch, 162.

b) As tarefas a executar (o quê e como fazer) têm por isso características similares: são pouco complexas, uniformes, claramente estruturadas e resolúveis por via já experimentada. Apresentam um alto grau de rotinização e prestam-se a uma programação com alto grau de standardização do trabalho. Predominam, por isso, os programas condicionais, que descrevem de forma detalhada não só o tipo de tarefas existentes, de carácter repetitivo e uniforme, mas também os procedimentos para a sua resolução. Podem ser definidos pela seguinte fórmula: se/quando suceder a situação A, será dada a resposta A, cujo exemplo mais simples constitui o preenchimento de formulários standardizados a serem posteriormente tratados. É evidente que o desenvolvimento significativo de programas condicionais, pela sua tendência simplificadora, leva à introdução acelerada de tecnologias da informação em substituição do trabalho humano — tal como a simplificação e parcelarização dos postos de trabalho pelo taylorismo significou um impulso considerável à mecanização da indústria.

Como consequência, podem as decisões ser tomadas com grande margem de segurança e certeza. A envolvente e a tecnologia do sistema são assim simples, estáticas, específicas.

Esta situação apresenta uma correlação significativa com um baixo potencial de resolução de problemas por parte dos membros do sistema e formas de organização marcadamente burocráticas, que se revelam efectivas em contextos estáveis, o que mostraremos a seguir;

c) As características profissionais e o *background* sociocultural dos membros do sistema distinguem-se pelo seu baixo nível de conhecimentos e capacidades, formas cognitivas parcializadas (estreita delimitação e concentração sobre problemas parciais, negligência das interdependências entre os diversos aspectos do problema) e padrões de pensamento conservadores (fechamento em relação a novas experiências, prática profissional isolada com poucos contactos dentro e fora do sistema, fraca disposição para cooperação). Estas características são no fim de contas suficientes face ao baixo nível de exigências que as tarefas sem ambiguidade requerem; e têm como resultado global padrões de comportamento que se distinguem pela sua passividade, conformismo, falta de imaginação e capacidade de inovação. A qualificação profissional mais importante parece ser efectivamente a capacidade de executar um trabalho parcelarizado e individualizado, repetitivo e monótono por largos períodos de tempo com uma produtividade (pelo menos) média. Por isso, também se costuma falar em organizações mecânicas, englobando nesta designação não só a burocracia weberiana como o taylorismo;

d) Nestas circunstâncias podem desenvolver-se em toda a sua plenitude métodos de organização burocráticos. A grande trans

parência das tarefas organizacionais permite, em virtude duma estrutura formal rígida, um apertado controlo do tempo e modo como são executadas, e assim da performance de cada indivíduo, e que praticamente a totalidade das decisões ou sejam tomadas no topo da hierarquia ou sejam susceptíveis de ser por ele avaliadas; isto acarreta uma autonomia restrita dos subsistemas organizacionais e a concentração das informações no centro da rede organizacional, ou seja, um alto grau de centralização. Domina um estilo formal de autoridade e liderança directivo e autoritário, pouco tolerante, com diferenciação de *status* e atribuição de competências bem definidas, como forma de institucionalizar um adequado controlo do cumprimento de regras e a aplicação de sanções. A burocracia assegura assim um alto grau de regularidade, controlo e previsibilidade da acção organizacional como garantia de uma elevada segurança e certeza quanto ao atingir de objectivos. Ela constitui um dos pilares de estabilização da dominação no sentido lato em contextos envolventes com baixo grau de complexidade e contingência; ou, por outras palavras, num contexto socioeconómico pouco desenvolvido.

3. DESENVOLVIMENTO, CONTINGÊNCIA E REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL NO SENTIDO DUMA DESBUROCRATIZAÇÃO, PROFISSIONALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Tal como frisámos, foi a partir dos anos cinquenta e acompanhando a expansão do mercado mundial, que (embora naturalmente variando consoante o país ou região específica) se assistiu a uma aceleração generalizada do desenvolvimento socioeconómico, frequentemente em direcção a uma economia auto-sustentada evoluindo segundo a sua própria dinâmica, o que mexeu também com a questão da estabilidade social e política. Podemos sintetizar essas modificações, dizendo que se dá uma intensificação e um aprofundamento dos processos de mudança nos seguintes pontos fundamentais:

a) Mobilidade do capital e do trabalho, interdependência entre os sectores da produção e com o contexto económico internacional; tecnologias de produção e divisão do trabalho, acarretando modificações na estrutura das qualificações e de classes, sistema de ensino, mudança social, crescimento do terciário;

b) Ciclo de prosperidade e crise com os seus corolários de processos de centralização da produção e do capital, emprego -desemprego, conflitos e tensões sociais e políticas, «revolução das expectativas», exigindo a expansão do Estado Social ou Providência;

c) Dissolução de estruturas comunitárias, migrações, desenvolvimento urbano e regional.

A emergência dum economia desenvolvida modifica assim as condições dum reprodução estável da sociedade no seu todo. A estabilidade parece só poder ser garantida pelo desenvolvimento económico (senão surgem as consequências negativas das crises económicas, como desemprego e radicalização política) e o crescimento só é possível em estabilidade (senão há um retraimento do investimento), encontrando-se ambas as variáveis em estreita dependência mútua. A estabilidade é, por isso, resultado de desenvolvimentos económicos, sociais e políticos altamente complicados e conflituosos, que no seu processamento contraditório produzem tendencialmente um equilíbrio temporário, mais ou menos calculável, que podemos apelidar de estabilidade instável ou dinâmica, cabendo às instituições políticas e públicas no decorrer das últimas décadas cada vez mais funções e responsabilidades na sua promoção.

A realidade dum economia desenvolvida ou auto-sustentada apresenta assim um alto grau de contingência. A economia e a sociedade decompõem-se em numerosos sectores qualitativamente diferentes (complexidade crescente), caracterizados por uma constante evolução regida por leis que lhe são intrínsecas a par de modificações abruptas (turbulência dinâmica), enquanto se intensificam os processos de interdependência das variadas componentes — estruturais, conjunturais, socio-políticas — do desenvolvimento (riqueza de relações e dependências mútuas). O número de possíveis constelações do contexto organizacional, isto é, a sua instabilidade, aumenta, tendo como consequência que também aumentam não só o volume de soluções inovadoras, rápidas e complexas para problemas novos como também o número de modificações do ambiente com influência nos parâmetros de decisão. Contingência e complexidade alastram a todas as dimensões: à estrutura e função dos sistemas sociais e ao seu interrelacionamento, às relações dos indivíduos com os sistemas sociais e à acção da sociedade sobre o indivíduo⁶.

A afirmação e sobrevivência de organizações (e, em certa medida, dos indivíduos) perante estas circunstâncias exige por isso:

1) Que por unidade de tempo *a*) seja tratado um maior volume de informações de alta especificidade (isto é, que só pode ser compreendida e interpretada por *experts*), o que exige elevadas potências cognitivas, e, *b*) sejam tomadas mais decisões que incorporam soluções inovadoras. Em face da maior contingência do ambiente e incerteza sobre a correcta interpretação e suficiência da informação, isto só é, no entanto, possível, sob condições de grande

⁶ Gebert 1978, 25 ss., 80; Hill, et al., 429, 436.

insegurança: em virtude da relevância do factor tempo nas relações do sistema com a envolvente (os problemas requerem soluções atempadas e, para além disso, encontram-se em constante evolução, o que significa: a decisão adequada de hoje pode já não a ser amanhã, com o conseqüente agravamento dos problemas ou perda da oportunidade face a possíveis concorrentes), o decisor vê-se coagido a decidir em tempo útil, só o podendo fazer, no entanto, consciente do risco da sua decisão — pois que esta será tendencialmente tanto melhor quanto maior o volume de informação disponível, sendo a sua recolha e tratamento limitados pela complexidade substantiva dos problemas e pelo factor tempo, significando isto que em contextos contingentes será sempre considerado pouco satisfatório em relação à oportunidade da decisão. «Enquanto que a complexidade social organizada aumenta, temos que agir quando não podemos prever conseqüências; planear quando não podemos saber; organizar quando não podemos controlar. Na sua combinação, estas incertezas modificam o contexto da política, do planeamento e o *design* organizacional»⁷. Simultaneamente, situações frequentes de *overloading* pode levar a organização a negligenciar as decisões de médio e longo prazo.

2) Um incremento da propensão e capacidade de aprender e de se modificar, isto é, a aprendizagem da auto-mudança, através da análise crítica das próprias experiências (memória organizacional) num processo de autodiagnóstico e autoterapia, de modo a poder reagir às variações da envolvente, às disfunções internas e às conseqüências das próprias acções com as adaptações adequadas, adoptando uma postura de antecipação das questões cruciais. Como decisivo revela-se aqui a criação de grupos de auto-reflexão, onde a organização se debruça sobre si mesma e se dá conta do modo como tem funcionado e como o poderá fazer melhor, lidando com os seus erros e insuficiências de forma não punitiva e acentuando o aspecto do *shared, collective learning*. Como exemplos, servem o planeamento estratégico ou integrado, círculos de qualidade, de tecnologia, etc.⁸.

Para poder satisfazer estas exigências colocadas por uma envolvente contingente, é vital para a organização possuir três qualidades fundamentais: flexibilidade ou capacidade de reacção a novas situações; inovatividade; e superação ou domínio da incerteza. Pode-se constatar que organizações diante de tal cenário

⁷ La Porte, 345. Cf. Crozier, 208; Downs, 203; Gronemeyer, 25, 29; Gebert 1974, 13, 52; Hill, et all., 339; La Porte, 344 s.; Simon, 274 s..

⁸ Simon, 210; French/Bell, 228; Nigro/Nigro, 227 s.; La Porte, 351 s.; Crozier, 220 s.; Hill, et all., 441 s.; Gebert 1978, 27 ss., 123; Gebert 1974, 16, 66, 84ss., 128.

apresentam uma necessidade funcional de transformação dos parâmetros do seu funcionamento interno, que gira em torno das seguintes dimensões: por um lado, democratização/participação e profissionalização (como dimensões mais subjectivas), por outro, descentralização e deestandardização⁹. No seu todo, isto corresponde a algo mais do que a uma simples desburocratização — como caracterização negativa das reformas a empreender. O desenvolvimento daquelas quatro dimensões vai permitir, como veremos, definir os seus contornos de maneira mais detalhada e positiva.

Antes de o fazer, no entanto, enunciamos de forma breve o enquadramento geral da questão, para melhor a poder situar e definir. A constelação atrás descrita encerra as seguintes coordenadas básicas: nos dois extremos temos, de um lado, a envolvente contingente, produzindo constantes desafios à organização; do outro, membros da organização dotados de potências cognitivas geradoras de soluções criativas e adaptativas para tarefas não estandardizadas. Entre os dois pólos, e pesando negativamente ou constituindo um problema constante para a organização, encontramos: o factor tempo e as questões extremamente complicadas relacionadas com as dimensões da informação e da decisão neste tipo de situações, o que faz da mudança organizacional um tema central na busca de uma maior performance.

3.1. PROFISSIONALIZAÇÃO E DEESTANDARDIZAÇÃO

O carácter mais contingente da envolvente tem as seguintes consequências¹⁰:

— Faz aumentar o volume de tarefas novas, inéditas, caracterizadas pela sua complexidade, não-uniformidade e reduzido potencial de rotinização, para as quais não existem respostas estandardizadas. Sendo geralmente pouco provável que se possa definir *a priori*, de forma clara e com estabilidade temporal, os métodos mais adequados para as resolver, proceder-se-á por um processo selectivo de tentativas-e-erros.

— Principalmente devido ao carácter dinâmico e interdependente das componentes da envolvente (por exemplo: conhecimento e controlo pouco precisos sobre relações de causa e efeito), põe-se com mais frequência a necessidade de definir as questões fundamentais sobre as quais incidir e decidir, o que passa por uma abordagem integrada e prospectiva — sob pena de uma actuação ineficaz, a breve trecho ultrapassada pelos acontecimentos.

⁹ Gronemeyer, 51, 60; Gebert 1978, 25, 28 s., 88; Gebert 1974, 62 s..

¹⁰ Simon, 303, 329; La Porte, 346, 349 s.; Bennis, 331 s..

— O estado e as autarquias locais, como já frisámos, tem importantes funções no desenvolvimento e na estabilização socioeconómica, que realizam através de diversas políticas sectoriais, onde são politicamente definidos objectivos a alcançar, mas cuja implementação, com frequência extremamente complexa, só pode ser levada a cabo por pessoal especializado, em virtude da necessidade de concretizar e operacionalizar decisões globais ou estratégicas. Como exemplo sirvam processos de planeamento, como os Planos Directores Municipais em Portugal e decisões de política económica relativamente a temas como controlo da inflação e regulação económica — onde, no seu decurso, por vezes se dá uma maior produção de problemas imprevistos do que de soluções, precipitando assim acções correctivas e novas políticas; a implementação de políticas aparece então como «error marking: planning as learning»¹¹.

Por tudo isto cresce a incerteza tanto sobre a definição de objectivos como também sobre os meios para os alcançar.

Num tal cenário, assiste-se a um aumento significativo do grau de profissionalização das organizações (geralmente acompanhado pela introdução de tecnologia mais sofisticada) e da relevância dos profissionais no seu funcionamento, em virtude das suas capacidades no que se refere a: tratamento e interpretação de informação com alto grau de especificidade, encontro de soluções específicas e criativas para problemas complexos, desenvolvimento de alternativas de decisão e planos assegurando a sua posterior realização. Tais situações levam a um ascendente de programas finais, típicos de processos de planeamento e de resolução de tarefas não-estandardizadas, em detrimento dos condicionais. Este tipo de programa de acção administrativa determina de forma geral os objectivos da acção e as restrições no que se refere aos meios a empregar na sua solução, deixando ao executante qualificado uma larga margem de liberdade na escolha das medidas específicas mais apropriadas a tomar em função do contexto de acção e dos limites fixados¹².

Por isso, os profissionais distinguem-se geralmente por duas características, como resultado de uma elevada qualificação técnico-científica e de peculiaridades sócio-culturais, que lhes valem a designação de «complex man»:

Por um lado, pelo alto nível de informação e de conhecimentos em diversas áreas de conhecimento, assim como pelo seu pensa-

¹¹ Cf. La Porte, 347-356.

¹² Mayntz 1985, 56 s., 74 s., 216; Jun, 316; Gebert 1978, 86; Mosher, 112 ss.; Hill, et all., 339, 342 s., 392; Gronemeyer, 46; La Porte, 353 s.

mento sistémico (compreensão da totalidade, considerando um grande número de aspectos do problema e as suas interdependências). Por outro lado, por um padrão de comportamento activo e flexível, em correspondência com as suas capacidades inventivas¹³. Este conjunto de qualidades fundamentam a chamada «orientação profissional» (como antitética duma lógica burocrática) no desempenho de tarefas, a qual apresenta as seguintes especificidades:

a) Propensão à cooperação. A intensificação de contactos pessoais leva a um incremento da quantidade e heterogeneidade das unidades de informação recolhidas e do seu potencial de (re)combinação, como pressupostos simultaneamente da sinergia e criatividade de grupo e dum pensamento sistémico. Isto processa-se através de uma viva troca de informações com a envolvente e a criação de grupos de trabalho autónomos com discussão aberta e aprofundamento de divergências, através dos quais se patenteia o *know how* e a capacidade de coordenação de diversas áreas de saber (estruturas articuladas por projectos englobando diversas especializações).

Uma certa «sensibilidade social» revela-se necessária: capacidade de trabalho em grupo, abertura e espontaneidade; consciencialização sobre o próprio comportamento e suas consequências; intuição, tolerância, restrição de atitudes autoritárias e discriminatórias; consideração da individualidade de outros¹⁴;

b) Necessidade de autonomia, independência e acção auto responsabilizada por parte dos membros da organização, não só na execução de tarefas (prescinde-se duma programação rígida e rotineira de seqüências de actividades) como na tomada de decisões (grau de delegação de tarefas e de auto-coordenação significativo),

¹³ Hill, et all., 329, 393, 436; Gebert 1978, 83.

¹⁴ Jesuino, 267 s., 298; Nigro/Nigro, 228 ss.; Crozier, 53 s., 57; Mintzber 1981, 19; Gebert 1974, 12, 29 s.; Gebert 1978, 102 s., 106, 112; French/Bell, 228; La Porte, 355; Mosher, 21 ss.; Hill, et all., 102, 165, 260 s., 359 s., 362 ss., 393.

McGrath chama a atenção para a variedade de dimensões presentes (natureza dos problemas e tarefas; composição, liderança e formas de operação do grupo; conjunto de condições de trabalho) e relativiza o valor do trabalho em grupo destacando a sua função positiva como veículo de avaliação e selecção de ideias/soluções, tomada de decisões, resolução e execução de tarefas complexas e controversas requerendo diversas especializações e divisão de trabalho, enquanto que os seus potenciais pontos fracos se situariam na distorção do processo de decisão cerceando alternativas, na tendência de compromisso em conflitos internos e no favorecer de normas conservadoras estabilizantes do *status quo* — não sendo também especialmente ousados nas suas decisões. O(s) indivíduo(s) trabalhando individualmente parece(m) ser mais produtivos (por pessoa-hora) como meio gerador de novas ideias e soluções criativas do que o grupo (brain-storming) (McGrath, 64-69, 73, 80 s.).

o que corresponde a um baixo nível de standardização. Embora uma standardização acentuada já em virtude do tipo de tarefas predominante (resolução de «incógnitas») seja contraproducente, constitui um entrave para soluções inéditas, especialmente no que se refere à terceira fase (depois da recolha e tratamento da informação e formulação de hipóteses) da verificação de hipóteses na prática: pois o comportamento inovador pode, em certa medida, ser definido como «comportamento desviante da regra», o qual, em formas de organização altamente formalizadas, é geralmente enfrentado com intolerância e ameaça de sanções. Assim, pode-se afirmar que a inovação geralmente floresce em ambientes de trabalho onde é esperada e estimulada — pressupondo com frequência a produção de novas regras e estruturas adequadas¹⁵.

c) Relacionamento entre superiores e subordinados. Em organizações profissionalizadas, caracteriza-se por tendências horizontais de cooperação na busca das estratégias mais adequadas à resolução dos problemas, sendo a forma de comunicação informal, baseando-se em conteúdos com um ascendente de processos de influência social informativa (objectivação das relações de trabalho, autoridade substantiva ou de conteúdo); nas relações hierárquicas predominam, da parte dos superiores, tarefas de controlo e coordenação de cariz consultivo ou com uma função mediadora entre os estádios da tarefa e as capacidades dos executantes, assim como a delegação de responsabilidades (diferenciações de *status* pouco acentuadas e flexíveis, estilo de liderança colegial) — em vez do padrão clássico ordem-obediência, típico da lógica hierárquica tradicional. Não só nas relações de trabalho hierárquicas como também nas substantivas, predomina assim o aspecto material; características como discurso racional e persuasivo, autonomia, estruturas igualitárias e adaptação mútua, esforço inovador, método de trabalho interactuante (participação, discussão e comparação) são constitutivas da resolução de problemas complexos e ramificados¹⁶.

A chefia profissional e qualificada valoriza como critérios de performance e reconhecimento para além da competência, *know how* e saber, especialmente a criatividade, originalidade e propensão para inovar, em contra-posição a qualidades como conformi

¹⁵ Krockow, 32; Kieser/Kubicek 1978, vol. 2, 132; Jun, 301 s.; Jesuíno, 265, 279; Hill, et all., 331, 393 ss., 543; Pfeiffer, 70; McGrath, 79; Gebert 1978, 91, 105 ss., 109, 113; Gebert 1974, 12; Hull/Hage, 571.

¹⁶ Schluchter, 155; Bennis, 332, 335; French/Bell, 223 s.; Hage/Finsterbusch, 163; Pfeiffer, 74, 94; Gronemeyer, 60 s., 167; Jesuíno, 264, 267 s., 278; Jun, 322; Hill, et all., 244 ss.; Gebert 1974, 11 s.; McGrath, 67; Mintzberg, 19 s.; Hull/Hage, 568.

dade de valores, disciplina e obediência privilegiados por burocratas a fim de garantir a execução dum trabalho repetitivo e formalizado. O reconhecimento de autoridades por parte de profissionais processa-se por sua vez, com base, por um lado, na capacidade e conteúdo de resolução de problemas em função de conhecimentos especializados (autoridade substantiva), o que eventualmente se tem que legitimar caso a caso (e não somente em virtude da função exercida, como é o caso da autoridade de posto formal, burocrática); e, por outro lado, no grau de excelência da liderança participativa, no sentido de produzir, em cooperação com os restantes membros no quadro de uma estrutura complexa e fluída, a síntese e a eficiência de grupo assim como a mais valia de conhecimentos. Também aqui se verifica, deste modo, uma objectivação das relações laborais¹⁷.

d) A separação clara entre motivação individual e objectivo organizacional, típica de organizações burocráticas, é de igual modo rejeitada; pois só mediante a existência de um certo grau de identificação com os fins da organização assim como conhecimento dos seus diversos problemas e do contexto em que actua é que o *expert* pode valer a plenitude das suas qualificações e fantasia e pô-la ao serviço da organização. O aspecto do desenvolvimento da personalidade e da auto-realização no decurso da resolução de problemas que desafiam as próprias capacidades cognitivas constitui um aspecto marcante do trabalho de profissionais — o que coloca a sua estrutura de necessidades no nível mais alto da pirâmide de Maslow¹⁸.

Estas características no seu conjunto levam a que a inserção e adaptação de profissionais em instituições burocratizadas seja frequentemente um processo conflituoso, produtor de reestruturações organizacionais e nem sempre bem sucedido.

3.2. DESCENTRALIZAÇÃO

Descentralização designa o processo de diferenciação organizacional em sentido horizontal e vertical. Com o aumento da complexidade das tarefas, cresce o caudal e a especificidade das informações a considerar e interpretar, o que ultrapassa a capacidade do seu domínio por parte do topo da hierarquia (*overloading*).

¹⁷ Jesuíno, 103, 259 s., 262, 264, 268, 272, 277 ss.; French/Bell, 221, 223; Schluchter, 148 ss.; Mosher, 117 s.; Pfeiffer, 93 s.; Mintzberg, 19; Hill, et all., 244.

¹⁸ Jun, 316, 319; Deutschmann, 525; Pankoke/Nokielski, 19, 22 s., 94, 98; Flohr, vol. 2, 15/Bennis, 334; Weber, 129, 563, 854; Schluchter, 164 ss., 170; Crozier, 87; Hill, et all., 300, 358, 417 s.; Gebert 1974, 95; Gebert 1978, 13, 20, 46 s., 58.

A criação de estruturas descentralizadas revela-se imprescindível, para que os problemas e as informações possam receber um tratamento qualificado por sectores especializados.

Diferenciação horizontal significa então o processo de divisão de trabalho e especialização (diferenciação de funções e posições, decomposição de uma tarefa em processos parciais), o que geralmente induz uma elevação do nível tecnológico, impulsiona a profissionalização e faz crescer a organização. O aumento do número de subsistemas tem três objectivos: definir a envolvente pertinente do sistema e dos respectivos subsistemas; possibilitar a recolha e o tratamento adequado do maior volume de informações possível, de forma a poder reagir de forma flexível e antecipada a modificações externas e internas à organização, e a redução do âmbito de tarefas por posto de trabalho (especialização)¹⁹.

Diferenciação vertical significa, por outro lado, a descentralização do poder de decisão através da distribuição de competências decisórias por diversos níveis hierárquicos, o que acarreta uma repartição do poder e influência. Redes de comunicação e decisão descentralizadas são geralmente uma consequência da diferenciação horizontal. O aumento do nível de profissionalização numa organização assim como do volume de tarefas complexas leva a um acumular de *experts* altamente qualificados a níveis intermédios, com o que se estabelece frequentemente um desnível de saber e informação entre chefia e subordinados; como deve existir uma correspondência entre competência de saber e competência de decisão (as decisões devem tendencialmente ter lugar no contexto em que são necessárias e ser tomadas por aqueles que lidam com os problemas a fim de poder ser responsável e qualificada) revela-se necessário o uso mais alargado da delegação de decisões, de modo a que seja adequado não só ao nível de *know how* existente mas também ao grau efectivo de autonomia dos sectores subalternos na escolha dos processos de execução de tarefas. A ligação dos diferentes sectores com competência decisória à central de tratamento de informação permite combinar as vantagens de análises produzidas por esta com as vantagens da sua avaliação por diferentes sectores especializados. A seguinte fórmula permite ter uma noção aproximada do grau de descentralização decisória numa organização: quantas decisões relevantes são tomadas a que níveis? (estratégicas no topo, tático-operacionais e de execução a níveis inferiores).

Deste modo, com o aumento da sua diversidade e complexidade, a organização profissionalizada diferencia-se em subsistemas

¹⁹ Kieser/Kubicek 1983, 80 ss.; Gebert 1974, 65, 68; Gebert 1978, 52 s., 80 s., 124 s.; Hill, et all., 376.

largamente auto-regulados, embora coordenados superiormente, e tende a corresponder mais cabalmente ao paradigma dos sistemas complexos «quasi-decomponíveis», onde a intensidade dos fluxos de comunicação intra-sistemas é nitidamente mais forte (dinâmica de alta frequência) que a interação inter-sistemas, contribuindo para a sua estabilidade e eficiência²⁰.

A especialização e perícia na resolução de problemas complexos leva assim a uma redistribuição das relações de poder e influência (tanto informativa como também, na sua sequência, normativa) dentro da organização em favor dos profissionais, em virtude da sua imprescindibilidade e da frequente dificuldade em controlar a execução do seu trabalho — «saber resolver significa poder». Este ascendente e a maior margem de liberdade de acção, como consequência «natural» das características intrínsecas do trabalho profissional, encontra uma certa compensação ou correcção na personalidade acrescida pelos resultados obtidos (controláveis só a posteriori — *feedback control* — em termos de qualidade das soluções encontradas, custos e tempo de execução), em grande parte fruto de uma concepção autónoma e original²¹.

3.3. PARTICIPAÇÃO

Num tal contexto, a participação, como forma privilegiada de troca de informações e opiniões, intensifica-se, não só no seio da organização, como ficou patente no ponto 1), mas também entre esta e a sua envolvente pertinente.

Neste caso, a participação actua como instrumento de activação de relações de cooperação e funciona como um processo de *feedback*, que proporciona uma dupla adaptação: por um lado, do sistema às características da sua envolvente, e por outro, da envolvente aos constrangimentos e necessidades do sistema.

Pode, por isso, inserir-se tanto numa concepção de desenvolvimento e plano, que se tenta adequar às necessidades dos futuros beneficiários, fazendo-os colaborar em todas as fases do processo, como também significar uma estratégia de tecnologia social, destinada a melhor implementar políticas tecnocráticas concebidas sem considerar a componente sócio-cultural do desenvolvimento económico e tecnológico.

De uma forma ou de outra, a participação é um instrumento de aumento da eficácia e performance organizacional, por apresentar as seguintes vantagens para a organização:

²⁰ Dimock, et all., 164 s.; Simon, 309 ss.; La Porte, 354 s.; Hill, et all., 124, 232 s., 394 s.; Gronemeyer, 25 s., 64; Pfeiffer, 74 s.; Mosher, 134; Jesuíno, 257; Gebert 1978, 36 s., 114, 139; Gebert 1974, 52 s., 64, 71 s.; Kieser/Kubicek 1983, 156 ss.; Mintzberg 1981, 21; Deutschmann, 517 s.; Hull/Hage, 568.

²¹ La Porte, 354; Mosher, 120, 136 s., 232 s.; Dimock, et all., 230 s..

— Alargamento da base de informação e consenso em processos de planeamento.

— Na fase preliminar de preparação de decisões, uma participação crítica funciona como sistema de alerta, pois é um meio privilegiado para revelar problemas latentes ou não imediatamente perceptíveis, prevenir ou integrar eventuais potenciais de protesto e revelar alternativas de decisão adicionais, agindo assim como um correctivo de planos e decisões inoportunas ou inadequadas.

— Na medida em que a responsabilidade pelo resultado final é partilhada por um universo mais vasto que a organização, a participação facilita a aceitação das decisões como de eventuais consequências e custos pelos beneficiários.

Estruturas de participação significam, por isso, uma condição para o desenvolvimento das capacidades e da auto-realização dos indivíduos, como elementos fundamentais de processos de desenvolvimento socioeconómico, dada a sua função impulsionadora de processos de comunicação e recombinação de informações²².

4. CONCLUSÕES E NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE A ANÁLISE ORGANIZACIONAL

Pesquisas empíricas comprovam que flexibilidade/capacidade de reacção, capacidade de inovação e domínio, superação da incerteza como factores essenciais para organizações situadas em ambientes contingentes em rápida mudança apresentam uma correlação significativa com as dimensões organizacionais, participação, profissionalização, deestandardização e descentralização; e que estas, por seu turno, apresentam entre si graus de correlação significativos: participação principalmente com diferenciação vertical e deestandardização; profissionalização com descentralização; deestandardização e participação; descentralização com deestandardização²³.

Organizações burocráticas, pelo contrário, devido ao ênfase com que moldam as suas estruturas, redes de comunicação e processos com base na centralização, hierarquia e no binómio ordem-obediência, entram em crescente conflito com as exigências de cooperação resultantes de tarefas complexas, bloqueiam inovações, têm uma capacidade restrita em dominar a contingência

²² Scharpf, 148 s.; Jun, 238 ss.; Cernea, 41, 43; Wolin, 148 s.; Pankoke/Nokielski, 88 ss.; Pfeiffer, 109; Gronemeyer, 13, 30 s., 39 ss., 65, 145 s., 156 ss., 175 s., 187 ss., 208; Gebert 1974, 94, 119; Hill, et all., 111 s.; Mayntz, 246 ss..

²³ Cf. no que se refere à flexibilidade: Gebert 1974, 13, 52, 62, 68; Gebert 1978, 114; à inovação: Gebert 1974, 46 s., 49 ss., 61 s., 69; Gebert 1978, 88, 104 ss., 108 ss., 114, 128; ao domínio da incerteza: Gebert 1978, 79 ss., 114.

ambiental, se auto-modificar e aumentar a sua própria complexidade interna, e produzem atritos e prejuízos significativos pela insatisfação e desmotivação de grande parte dos seus membros: «Organizações complexas e formas de dominação monocráticas geralmente excluem-se mutuamente»²⁴. Organizações burocráticas mostram vantagens em envolventes pouco complexas e estáveis, típicas de sistemas sociais pouco industrializados apresentando tarefas simples e uma baixa taxa de inovação — tal terá sido, muito provavelmente, o caso na maioria dos países até há mais três décadas²⁵.

Para finalizar, algumas notas de reflexão sobre a metodologia da análise organizacional. A interpretação crítica que empreendemos de algumas formas organizacionais apresenta em nossa opinião as seguintes virtudes:

As diferentes *gestalt* organizacionais surgem como o resultado de um movimento englobando estruturas e processos, formas e conteúdos, destrinchados analiticamente e conjugados numa certa ordem hierárquica deduzida em função do trabalho fundamental da organização, que consiste no processamento de *inputs* para *outputs* (produção de decisões e/ou produtos e sua implementação ou colocação) a fim de poder alcançar os objectivos definidos e assegurar a sobrevivência. Tenta-se, por isso, mostrar a necessidade para a existência de diferentes formas organizacionais — em vez de, como frequentemente acontece (em especial no que se refere à burocracia), serem as suas características enunciadas como elementos isolados e desconexos, e desligados dos problemas concretos que se põem. Assim, juízos de valor sobre formas organizacionais só parecem fazer sentido se forem resultantes da sua apreciação num contexto suficientemente abrangente.

Para além disso é possível, com base nesta abordagem, encetar estudos comparativos, devido ao facto de serem tematizados elementos e coordenadas essenciais de qualquer *design* organizacional.

²⁴ Gronemeyer, 51.

²⁵ Jesuíno, 257; Jun, 134 s., 295; La Porte, 353; Hage/Finsterbusch, 158, 162; Pankoke/Nokielski, 95; Pfeiffer, 67 ss.; Lourenço/Rocha, 443 s.; Gronemeyer, 13, 25, 51, 57, 63 s.; Hill, et all., 101,417; Deutschmann, 523 s.; Gebert 1974, 54, 61 s., 76; Gebert 1978, 108, 115 s., 118, 121 ss.; Hull/Hage, 571 s..

BIBLIOGRAFIA

- BENNIS, Warren, Organizations of the Future, in: J. Shafritz, A. Hyde (Ed.), Classics of Public Administration, Chicago 1987, 325-338.
- BLAU, Peter M., The dynamics of Bureaucracy, in: Etzioni (Ed.), 387-397.
- BONWITT, Bob, Reforme de la Administration Publique: des missions aux objectifs, in: Rev. Int. des Sc. Administratives, 2/1989.
- CERNEA, Michael, Kann lokale Partizipation zur Entwicklung beitragen? in: Finanzierung und Entwicklung, 4/1984, 41-44.
- COSER, Lewis A, Sozialer Konflikt und die Theorie des sozialen Wandels, in: H. Hartmann (Ed.) Moderne Amerikanische Soziologie, Stuttgart 1973, 414-428.
- CROZIER, Michel, La Societé Bloquée, Paris 1970.
- DEUTSCHMANN, Christoph, Die «Adhocracy» in modernisierungstheoretischer Sicht, in: Die Modernisierung moderner Gesellschaften, Hg. von W. Zapf, Frankfurt 1991, 517-527.
- DIMOCK, Marshall, G. Dimock, M. Douglas, Public Administration, NY 1983.
- DOWNS, Anthony, Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme. Eine Theorie der Burokratie, in: K. Widmayer, Politische Okonomie des Wohlfahrts Staates, Frankfurt 1974, 199-207.
- ETZIONI, Amitai (Ed.) A Sociological Reader on Complex Organizations, London 1970.
- FLOHR, Heiner, Rationalität und Politik, Nuewied 1975.
- FRENCH, Wendell L., Bell Jr., Cecil, Organisationsentwicklung, Stuttgart 1977.
- GEBERT, Diether, Organisationsentwicklung, Stuttgart 1974.
- GEBERT, Diether, Organisation und Umwelt, Stuttgart 1978.
- GRONEMEYER, Reimer, Integration durch Partizipation, Frankfurt 1973.
- HAGE, J., K. Finsterbusch, Faire fausse route. Réponse à la Theorie de la Contingence, in: Rev. Int. des Sc. Administratives, 1/1989.
- HILL, Wilhelm, R. Fehlbaum, P. Ulrich, Organisationslehre, 2 vol., Bern 1981.
- HULL, Frank, J. Hage, Organizing for Innovation: Beyond Burns and Stalker's organic type, in: Sociology, Nov. 1982, 564-577.
- JESUÍNO, Jorge Correia, Processos de Liderança, Lisboa 1987.
- JUN, Jong, Public Administration — Design and Problem Solving, NY 1986.

- KIESER, Alfred, KUBICEK, H., *Organisationstheorien*, vol. 2, Stuttgart 1978.
- KIESER, Alfred, KUBICEK, H. *Organisation*, Stuttgart 1983.
- KROCKOW, Christian, *Reform als politisches Prinzip*, Munchen 1976.
- LA PORTE, Todd R., *Complexity and Uncertainty: Challenge to Action*, in: Todd La Porte (Ed.), *Organized Social Complexity, Challenge to Politics and Policy*, N. Jersey 1975, 332-359.
- LOURENÇO, Maria E., R. Rocha, *O fenómeno da Burocracia*, in: *Revista da Administração Pública*, 25/1984, 439-450.
- LUHMANN, Niklas, *Soziologische Aufklärung*, vol. 1., Opladen 1972.
- LUHMANN, Niklas, *Zweckbegriff und Systemrationalität*, Frankfurt 1973.
- LUHMANN, Niklas, *Generalized Media and the Problem of Contingency*, in: J. Loubser, et al., *Explorations in general theory in social science. Essays in Honour of Talcott Parsons*, vol. 2, NY 1976.
- MAYNTZ, Renate, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg 1985.
- MCGRATH, Joseph E., *Groups and the innovation process*, in: MERRIT, Richard L., Anna J. Merritt (Ed.); *Innovation in the Public Sector*, Beverly Hills 1985, 63-83.
- MINTZBERG, H., *Organiser l'entreprise: Prêt-a-porter ou sur mesure?* in: *Harvard — L'Expansion*, Été 1981.
- MERTON, Robert K., *Bureaucratic Structure and Personality*, in: Etzioni (Ed.), 47-59.
- MOSHER, Frederic, *Democracy and the Public Service*, NY 1982.
- NIGRO, Felix, L. Nigro, *Modern Public Administration*, NY 1977.
- PANKOKE, Eckart, H. Nokielski, *Verwaltungssoziologie*, Stuttgart 1977.
- PFEIFFER, Dietmar, *Organisationssoziologie*, Stuttgart 1976.
- SCHARPF, Fritz W., *Planung als politischer Prozess*, Frankfurt 1973.
- SCHLUCHTER, Wolfgang, *Aspekte bürokratischer Herrschaft*, Frankfurt 1984.
- SIMON, Herbert A., *As Ciências do Artificial*, Coimbra 1981.
- STILLMAN, Richard, *Public Administration. Concepts and Cases*, Boston 1980.
- WEBER, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980.
- WOLIN, Sheldon S., *A Critique of Organizational Theories*, in: Etzioni (Ed.), 133-149.