

# 1

## Por uma visão crítica das organizações

Esta pesquisa acadêmica visa a estudar um tipo de manifestação tecnológica do Estado, com foco no design de suas interfaces com os cidadãos e a sociedade em geral. Em particular, pretende-se analisar manifestações técnicas contemporâneas do governo eletrônico (e-Gov) – os portais do Estado acessados nas telas de computadores, *notebooks*, *handhelds* e celulares, através da rede mundial de computadores.

Por isso, é natural procurar uma compreensão ampla das formas de organização e de racionalidade que marcam as manifestações e a própria gestão do Estado e das organizações burocráticas modernas. É o que se discute neste capítulo introdutório, que pretende lançar um olhar sobre as bases filosóficas que orientaram e legitimaram a administração das organizações do Estado.

Seu objetivo é traçar um panorama resumido do comportamento das organizações burocráticas, vistas sob um ângulo crítico. Em busca desses fundamentos, recorreu-se ao aporte teórico da Ciência das Organizações, com a inspiração da Teoria Crítica.

### 1.1

#### Questionando a racionalidade das organizações

A Teoria Crítica foi um sistema de idéias filosóficas que dissecou as formas de racionalidade que orientaram o aparecimento das organizações burocráticas modernas. Essa teoria explicou os aspectos filosóficos e ideológicos ligados ao crescente papel da tecnologia nas sociedades industriais e em suas organizações. O fenômeno que analisou foi a fusão entre a técnica e o controle social, focalizando o conteúdo político da razão. Na sociedade tecnológica atual, o

controle social tendeu a perder o seu caráter abertamente opressor e a tornar-se puramente “técnico”. A noção tradicional de neutralidade da tecnologia não pode mais ser sustentada.

A Teoria Crítica discutiu como a racionalidade tecnológica reflete um tipo de racionalidade política. A força libertadora da tecnologia – a instrumentalização – tornou-se intrumentalização do próprio homem. Na visão de MARCUSE (1967), a tecnologia tornou-se um veículo de dominação.

O mundo agora tende a tornar-se o objeto de uma “administração total”, que absorveu a todos. Assim, a teia da dominação transforma-se na teia da razão, na qual a sociedade já estaria definitivamente emaranhada. Relendo a obra de Marcuse, GIDDENS (1998) considerou que, em tal tipo de sociedade, o consenso se dá somente em relação aos objetivos do crescimento econômico.

A ausência aparente de ideologias e o fim dos velhos mitos, na realidade, implicaram a introdução de novos mitos, como o do “saber técnico como salvação”. Segundo MOTTA (2003), uma camada social agora aspira a tornar-se a classe dirigente: a tecnoburocracia. Seu domínio repousa na tecnologia e seus imperativos raramente são questionados nas empresas. Procura-se sempre fechar o debate político a partir de questões técnicas que, de fato, são políticas.

## 1.2

### Universos instrumentais e substantivos

Na sociedade industrial, a razão técnica converteu-se na única forma de razão admitida como válida. A racionalidade da tecnologia redefiniu a razão de maneira puramente instrumental, nos termos de uma relação entre fins e meios. A razão instrumental seria supostamente neutra em relação a valores, mas preserva-se como um valor superior.

Esse tipo de racionalidade manifesta-se no interior dos diversos tipos de organizações, que definem os rumos de nossas sociedades. Para CHANLAT (2000), o universo das empresas é o lugar onde a racionalidade técnica triunfa.

De acordo com LEITÃO (2005), a razão instrumental é um conceito que se afasta da visão humanista. Este tipo de razão aprisionou a subjetividade. Ela prioriza o cálculo; ela exige o conhecimento das relações entre causa e efeito e o

controle de variáveis envolvidas. Domina a teoria administrativa e, nas organizações humanas, podem-se detectar quatro tipos de razão instrumental:

1. *Econômica* – forma de pensar que procura maximizar o valor esperado em função de uma utilidade, em um intervalo de tempo. Busca o resultado ótimo: considera as características objetivas de um ambiente e se relaciona a meios e a fins.
2. *Burocrática* – pressupõe uma adaptação racional do indivíduo aos objetivos da organização. Baseia-se em regras impessoais, sem desvios para objetivos pessoais. Valoriza os procedimentos e as normas estabelecidas pela experiência anterior. Valoriza o passado, o sucesso anterior. É dominante no setor público (organizações do Estado).
3. *Política* – busca as escolhas satisfatórias para o indivíduo, o grupo ou a organização. Valoriza o interesse próprio. Importa aqui conhecer e manipular os aspectos que influenciam a representação subjetiva da situação objetiva.
4. *Técnica (tecnológica)* – relaciona-se com a questão do “fazer”, o processamento que dirige qualquer atividade. Como a técnica é a manifestação prática de uma ciência (exemplo: a tecnologia da computação), ganhou muita força nos últimos tempos e tem ocupado cada vez maior espaço na mente do gestor, influenciando o pensamento administrativo em todo o mundo e moldando as suas ações.

Por outro lado, a *razão substantiva* é conceituada por LEITÃO (2005) como inerente à noção moral, atuando como uma espécie de centro ordenador e sendo existencial em sua finalidade, dentro de uma perspectiva holística. Possibilita ao indivíduo a capacidade de pensar e agir criticamente.

Segundo FEENBERG (2002), “universos substantivos” são essencialmente construídos por meio de um processo de abstração, que coloca em primeiro plano a coerência interna e as potencialidades de seus objetos. Esses objetos não são isolados nem descontextualizados, são analisados como um todo em interação essencial com o seu ambiente. A Teoria Crítica pressupôs a distinção entre o universo “substantivo” e o universo “lógico-matemático” ou “formal”.

Muitas vezes, a ciência social deixa de fazer, com precisão, a necessária distinção. Entretanto, um dos principais precursores do estudo das organizações modernas, Max Weber (*apud* RAMOS, 1981), já havia observado a distinção

existente entre *Zweckrationalität* (racionalidade formal) e *Wertrationalität* (racionalidade substantiva).

### 1.3

#### Questionando a administração tradicional

Segundo DRUCKER (2001), a organização é um grupo humano composto por especialistas que trabalham em conjunto em uma tarefa comum. As organizações têm cada vez maior poder de influência sobre a economia e sobre a sociedade, a tal ponto que a nossa sociedade foi chamada de *sociedade das organizações*.

De acordo com CHANLAT (2000), as organizações foram, durante muito tempo, consideradas locais de exploração e de alienação do homem. Entretanto, a organização tem se tornado a “instituição por excelência”, uma fonte de riquezas e de cultura, destinada a resolver a maioria dos problemas.

Viveríamos uma espécie de culto à empresa com a difusão em massa de discursos gerenciais. As manifestações da atual sociedade do *management* seriam múltiplas: princípios e noções originárias de empresas privadas (eficácia, *performance*, competência, cliente, *marketing*, reengenharia etc.) invadiram todos os tipos de organizações. Inclusive aquelas que não deveriam se guiar por esses princípios – como universidades, hospitais, administrações públicas etc. A invasão do *management* tem atacado a própria vida privada dos indivíduos: um exemplo disso é que hoje não se exprimem mais emoções, elas devem ser “gerenciadas”.

O *management* (gestão) aparece como uma prática social que coloca pessoas em uma situação de relacionamento, visando à eficácia econômica. Além disso, o *management* seria uma disciplina das ciências sociais. Apresentaremos a seguir alguns de seus aspectos atuais enquanto teoria científica.

A emergência do *management* foi um acontecimento central da história humana. Este acontecimento teve três grandes momentos:

1 – O movimento por uma “Administração Científica” (de que são exemplos: Taylor, Fayol, Gilbreth, Mayo e Citroën)

2 – O período da emergência das sociedades de consumo de massa (1945-1980), sob a influência norte-americana, em que houve a expansão de consultorias em *management*.

3 – A busca de eficácia em um contexto de globalização (a partir dos anos 80) – em que houve modificações importantes no discurso e no modo de gerenciar as empresas.

Para REED (1999), estudos organizacionais tiveram origem com pensadores do século XIX, como o socialista Saint-Simon. No início, a promessa da sociedade organizacional era a do predomínio das leis científicas sobre a subjetividade. Seu crescimento representou um avanço da razão, da liberdade e da justiça, além da possibilidade de erradicação da ignorância, da coerção e da pobreza. Entretanto, a compreensão conferida pela perspectiva histórica contemporânea é diferente. Atualmente, a prometida garantia de progresso material e social por meio do incremento tecnológico contínuo, da organização moderna e da Administração Científica parece cada vez mais distante.

Segundo ALVESSON & DEETZ (1999), o aporte da Teoria Crítica à Ciência das Organizações mostra-nos que, sob o disfarce da tecnocracia, a racionalidade instrumental tem apresentado pretensões de neutralidade e independência. Esconde, entretanto, com aparência de objetividade, conjuntos institucionalizados de conhecimentos, burocracias e mandatos formais.

CHANLAT (2000) observou que a Ciência das Organizações tem gerado um pólo não-ortodoxo de reflexão, no qual as obras de Proudhon (versão anarquista) e de Marx (versão socialista) constituem marcos importantes – o primeiro com a crítica radical ao Estado. Estas não foram as únicas fontes de críticas à gestão das empresas. Há o catolicismo social, o existencialismo, o feminismo, o ecologismo e o pós-modernismo. No *management*, tradicionalmente, essas questões têm sido excluídas em proveito de visões que permaneçam simpáticas ao poder instituído.

A questão da ética também surgiu como elemento para a reflexão sobre a ação das organizações e dos seus gestores (CHANLAT, 2000). No século XXI, advoga-se a necessidade de uma Ciência das Organizações que apresente maior abertura disciplinar. Reclama-se a valorização do livre trânsito teórico, do levantamento das barreiras de associação com pessoas e profissionais diferentes (como sociólogos, economistas, psicólogos, ecologistas, filósofos e designers).

## 1.4

### Uma crítica à emergência da burocracia

Segundo FOUNTAIN (2002), a estrutura burocrática que existe hoje no setor público é descendente direta dos princípios de “Administração Científica”. O Estado administrativo moderno é geralmente visto por cientistas políticos como resultado da Revolução Industrial e do industrialismo. O desenvolvimento tecnológico – a máquina a vapor, o telégrafo, o telefone e outras máquinas – tornaram possível o surgimento da burocracia no seio das indústrias e do Estado.

Com a proliferação de indústrias, as organizações tornaram-se mecanizadas e foi necessário que as pessoas se adaptassem às exigências das máquinas. Ocorreu uma crescente tendência no sentido da burocratização e rotinização da vida, gerando novas formas para o exercício do poder. De acordo com MORGAN (1996), muito foi inspirado no militarismo que, nos tempos de Frederico, “O Grande”, da Prússia, emergiu como o protótipo da organização.

A nova tecnologia mecânica foi reforçada com a mecanização do pensamento e da ação humana. As organizações que usavam máquinas tornaram-se muito parecidas com máquinas. No início do século XX, essas idéias foram sintetizadas numa teoria geral de Administração.

Uma importante contribuição foi realizada pelo sociólogo Weber (*apud* MORGAN, 1996) que enfatizou as conseqüências danosas da proliferação das burocracias e preocupou-se com o efeito negativo que poderiam ter na sociedade. Percebeu que o enfoque burocrático tinha potencial para corroer o espírito humano, rotinizando e mecanizando a vida.

O desenvolvimento marcante da teoria administrativa foi feito por teóricos que estabeleceram o que é atualmente conhecido como “Administração Científica”. Alguns princípios clássicos desta teoria são:

1. *Unidade de comando* – um empregado só deve receber ordens de um superior.
2. *Hierarquia* – a autoridade sobre o subordinado caminha do topo para a base em uma organização; essa cadeia resultante do princípio da unidade de comando deve ser usada como canal de comunicação.
3. *Divisão de trabalho* – a administração deve atingir especialização para que se chegue aos objetivos de maneira eficiente.

4. *Centralização da autoridade* – até certo ponto sempre presente, devendo variar para permitir a máxima utilização das capacidades de pessoal.

5. *Disciplina* – obediência, empenho, comportamento e atitudes de respeito adaptadas aos regulamentos.

Weber (*apud* FOUNTAIN, 2002) delineou os elementos centrais que caracterizam esta linha e levou ao entendimento do papel do burocrata nas organizações:

1. *Áreas de jurisdição* – Na noção de jurisdição está o núcleo dos conceitos de divisão do trabalho, diferenciações funcionais e limites de atuação, desenvolvidos posteriormente por outros teóricos da burocracia.

2. *Hierarquia* – Para muitos estudiosos, esta seria a essência da burocracia: a forma estrutural que habilita a divisão dos problemas complexos em problemas menores.

3. *Os arquivos e o staff* – A terceira característica do escritório comandado pela burocracia seria o arquivamento. A escrita e o arquivamento de processos formariam a base para a racionalização do Estado.

4. *A neutralidade burocrática* – A visão *weberiana* mostrou o papel do burocrata como neutro, em relação ao direcionamento da organização, e impessoal com respeito à aplicação da lei e das regulamentações. Embora diversos teóricos tenham questionado a noção de neutralidade, FOUNTAIN (2002) acredita que o conceito é chave no profissionalismo do serviço público.

5. *Regras e procedimentos* – A racionalização ocorrida nos escritórios burocráticos foi ordenada pela introdução de regras, normas e procedimentos.

Merton (*apud* MOTTA, VASCONCELOS & WOOD, 1993) viu na burocracia *graves disfunções*. A submissão à norma – que passou de meio a fim – gerou nas organizações um deslocamento de objetivos. Levou à rigidez de comportamento do burocrata e à dificuldade de trato com o público. Dá-se a redução das relações personalizadas e o desenvolvimento de um corporativismo, que representa a autodefesa do grupo burocrático perante a sociedade e seu público. A conseqüência é o surgimento de uma organização informal defensiva. Esta organização busca atender a seus próprios objetivos, muito mais do que aos dos clientes, para cujo serviço a burocracia existiria.

Quando forjado conjuntamente com a naturalização do saber técnico especializado, o controle burocrático transforma-se em *tecnoburocracia*, a forma de poder atual nas organizações. Segundo MOTTA (2003), a percepção de que a autonomia da burocracia inaugura um novo tipo de poder aflige diversos setores intelectuais. O controle tecnoburocrático passou a repousar na tecnologia e no poder legitimado pelo saber técnico.

Na mesma linha de análise proposta por MARCUSE (1967), o autor argumenta que os imperativos da técnica são raramente questionados nas organizações. O domínio do computador nas organizações atuais esconderia a naturalização do poder da *elite tecnoburocrática*.

## 1.5

### A lógica da mudança

Autor conceituado no campo da Administração, MORGAN (1996) nos encoraja a refletir sobre como podem ocorrer os processos de mudanças, com base nas pressuposições fundamentais que influenciariam as organizações e toda a sociedade. O autor nos oferece três imagens da mudança, aplicáveis às organizações – formas de se pensar sobre a *lógica da mudança*.

As suas três metáforas representam distintos aspectos do fluxo que determina a vida cotidiana, a saber: (1) a manifestação *autopoiética* das nossas ações; (2) a rede de *causalidade mútua* moldada por processos de *feedback* negativo e positivo; e (3) o processo *dialético*, cujas contradições se revelam. A seguir, nos deteremos a apresentar a imagem da mudança como processo dialético.

O hábito de se pensar linearmente tende a bloquear a nossa capacidade de pensar dialeticamente. Desta forma, falha-se em perceber como as sementes do futuro se acham embutidas nas oposições que delineiam o presente. A análise dialética demonstra que a gestão das organizações, da sociedade e da nossa própria vida pessoal envolve a gerência das contradições.



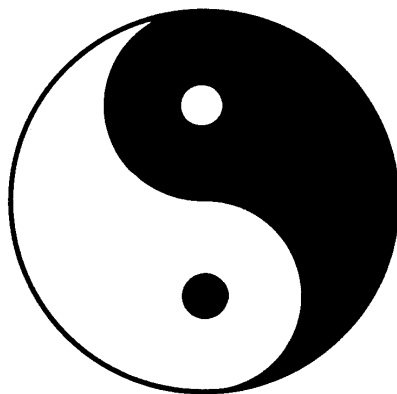


Figura 1.1 – Representação gráfica dos princípios taoístas do *yin* e *yang*.

Segundo MORGAN (1996), todo fenômeno implica e gera o seu oposto. Os opostos estão entrelaçados num estado de tensão que define a harmonia e a totalidade – como proposto pela *filosofia Taoísta*, originária da antiga China. Mas este também pode ser o fundamento da mudança. Os dois pontos que simbolizam os princípios do *yin* e do *yang* (figura) ilustram a idéia de que a força que atinge o seu extremo contém, em si, o embrião do seu oposto. Sempre que uma situação desenvolve qualidades extremas, invariavelmente se volta e assume qualidades opostas, no processo de tornar-se algo mais.

O autor explica-nos como as noções taoístas foram trazidas ao Ocidente e como foram desenvolvidas por diversos teóricos e cientistas sociais, sedimentando o que hoje é conhecido como *visão dialética da realidade* – um princípio universal que pode ser aplicado a diversos fenômenos, sociedades e organizações.

As imagens de mudança apresentadas por MORGAN (1996) sugerem que o desenvolvimento estratégico das organizações não pode ser unilateral. Um indivíduo ou grupo pode determinar em parte as mudanças, mas este processo será sempre dependente de complexos padrões de conectividade recíproca – que não podem ser previstos, controlados e nem manipulados.

## 1.6

### Conclusões deste capítulo

O capítulo pretendeu delinear, de modo bastante resumido, uma visão crítica das bases filosóficas que orientaram e legitimaram o poder e a administração das organizações burocráticas modernas e do Estado, lançando algumas luzes quanto à sua mudança.

A Escola de Frankfurt foi uma escola de pensamento crítico que dissecou as formas de racionalidade que orientaram o surgimento do modo de produção industrial. Questionou a fusão entre técnica e dominação, entre racionalidade e opressão e analisou o conteúdo político da razão. Para os pensadores alinhados a essa escola, a noção tradicional de neutralidade da tecnologia não poderia mais ser sustentada – uma idéia importante que tem implicações sobre o presente trabalho.

Para essa teoria, a sociedade tecnológica seria um sistema de dominação, que opera a partir da elaboração de suas técnicas e a *máquina* transformou-se em um instrumento político. Para os envolvidos com o campo do Design de interfaces, o questionamento proposto pelos pensadores críticos deve ser considerado, já que a sua atuação pretende contribuir para um desenvolvimento tecnológico realizado com foco nas necessidades humanas (*human centered Design*).

Para os teóricos críticos, por exigências da mecanização da produção, ocorreu a sujeição do ser humano ao aparato técnico e ao autoritarismo dos discursos gerenciais. Se, por um lado, a “gerência científica” e a divisão do trabalho contribuíram para aumentar a produtividade, por outro lado, o mundo tendeu a tornar-se um objeto de administração total que absorveu a todos em uma teia de *racionalidade instrumental*.

O objetivo seria a integração de todos a uma sociedade dirigida de forma a servir à camada social que aspira a tornar-se a classe dirigente: a *tecnoburocracia* (MOTTA, 2003). Seus imperativos não são nunca questionados no interior das organizações: procura-se fechar o debate político a partir de questões técnicas que são, de fato, políticas.

As organizações passaram a definir os rumos da nossa sociedade e a empresa transformou-se no lugar onde a razão instrumental técnica triunfou. Em tese, os universos substantivo e instrumental deveriam ser complementares, mas a

razão instrumental se apoderou do conceito de racionalidade. A hegemonia desse tipo de razão deu-se gradualmente, em toda parte, e impôs o advento da sociedade programada em todas as esferas.

Recentemente, estudos em Ciência das Organizações inspirados nas idéias de Frankfurt têm levado a novas linhas de investigação. Assim, diversas questões emergiram para a reflexão crítica com um novo viés teórico. Em face de lógicas de gestão impregnadas pela racionalidade técnica, devemos lembrar das questões fundamentais: o porquê, para quem e em nome de quem são realizadas as ações das empresas.

A possibilidade de uma contribuição dos designers de interfaces para o *processo organizacional* já foi abordada anteriormente em dissertação de mestrado (SHNEIDERMAN, MAYHEW e BIAS, *apud* AGNER, 2002). O Design de interfaces – ao deslocar o foco dos seus projetos do sistema técnico para o ser humano – pode ter importante contribuição a oferecer à dinâmica de mudança das organizações, além do âmbito específico das interfaces humano-tecnologia.

As técnicas de pesquisa propostas pela Ergonomia podem auxiliá-lo nesse desafio.

## 1.7

### Referências bibliográficas

AGNER, Luiz C. **Otimização do diálogo usuários-organizações na world wide web**: estudo de caso e avaliação ergonômica de usabilidade de interfaces humano-computador, 2002. 2 v. Dissertação (Mestrado em Design) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Artes e Design, Rio de Janeiro, 2002.

ALVESSON, Mats; DEETZ, Stanley. Teoria crítica e abordagens pós-modernas para estudos organizacionais. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 227-266.

CHANLAT, Jean-François. **Ciências sociais e management**; reconciliando o econômico e o social. São Paulo: Atlas, 2000. 100 p.

DRUCKER, Peter. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001. 192 p.

FEENBERG, Andrew. **Transforming technology: a critical theory revisited**. New York: Oxford University Press, 2002. 218p.

FOUNTAIN, Jane. Toward a theory of federal bureaucracy for the twenty-first century. In: KAMARCK, Elaine; NYE Jr., Joseph (Ed.). **Governance.com: democracy in information age**. Washington, DC.: Brookings Press, 2002. 192 p.

GIDDENS, Anthony. O guru improvável: relendo Marcuse. In: \_\_\_\_\_ **Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo**. São Paulo: Ed. da UNESP. 1998. p. 263-281.

LEITÃO, Sérgio Proença. Apostila de aula. Disciplina de conhecimento e aprendizagem nas organizações: Curso de Mestrado/Doutorado em Administração. Rio de Janeiro: Instituto de Administração e Gerência da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

MARCUSE, Herbert. **A ideologia da sociedade industrial**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 238p.

MORGAN, Gareth. A mecanização assume o comando: as organizações vistas como máquinas. In: \_\_\_\_\_ . **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996. p. 21-41.

\_\_\_\_\_. Revelando a lógica da mudança: as organizações vistas como fluxo e transformação. In: \_\_\_\_\_. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996. p. 239-278.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria das organizações: evolução e crítica**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

MOTTA, Fernando Prestes; VASCONCELOS, Isabella Gouveia; WOOD, Thomaz. Controle social nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: FGV, v.33, n.5, p.68-87, set./out. 1993.

RAMOS, Guerreiro. No rumo de uma teoria substantiva da vida humana associada. In: \_\_\_\_\_. **A nova ciência das organizações**. [Rio de Janeiro], FGV, 1981. p.25-49.

REED, Michael. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cyntia; NORD, Walter. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999, v.1. p. 61-98.