

Comunicação e gestão organizacional por compromissos*

Francisco Javier Uribe Rivera**

Sumário: 1. Apresentação; 2. Excurso sobre teoria organizacional a partir da perspectiva habermasiana; 3. A teoria das macroorganizações de Matus e a cultura da (não) responsabilidade ou do (não) compromisso; 4. O nosso protocolo de investigação no contexto do discurso prévio.

Palavras-chave: comunicação e gerência; gestão por compromissos; teoria da ação comunicativa.

Apresentação de metáfora organizacional, derivada da teoria do agir comunicativo de Habermas.

Communication and organizational management by commitment

The main objective of this article is to expose a certain organizational metaphor, derived from the theory of the communicative acting, formulated by Habermas. The organization, taken as a "communicative system", is a social subsystem where, in a dialectic tension, coexist elements that are communicative, meaning that they belong to the organizational world, or life, with predominance of the latter. To support this metaphor is used the organizational referential of Matus' situational planning. A correlation is established between the Matusian conception of basic rules of the organizational game and the Habermasian concept of organizational world, or life, the latter understood as a wider expression of the culture or of the tradition agglutinating as well as predeterminating the organizations. Some aspects of a communicative management are, finally, presented in the framework of the survey which has defined the title, mainly as to the question of the search of a greater institutional responsibility. And this presentation is founded on the supposition that between the cultural tradition and a communicative management is configured a dynamic interaction, turning each one of these terms a necessary extension of the other.

1. Apresentação

O objetivo deste trabalho se prende à necessidade de explicitar melhor alguns resultados de nossa investigação anterior, contidos na tese de doutoramento intitulada *O Agir Comunicativo e a Teoria da Planificação Estratégica* (no Setor Social e Sanitário): um Contraponto Teórico (Rivera, 1992). Especificamente, interessa-nos esclarecer as ligações entre o paradigma comunicativo de Jürgen Habermas e a teoria organizacional. Também nos motiva a necessidade de declinar nossos compromissos atuais de pesquisa e docência, que se encaminham no sentido de dar maior concretude operacional a esse paradigma.

* Artigo recebido em fev. e aceito em maio 1995.

** Professor adjunto e doutor em saúde pública da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz/RJ.

A preocupação cada vez maior de nossa equipe com a chamada instrumentalização gerencial nos leva a participar do esforço de construção coletiva, de algo assim como um novo enfoque gerencial (ou de esboços de uma escola gerencial). Nossa participação, nesse empreendimento, supõe um olhar acadêmico, porém não afastado da prática, e o pressuposto básico de que a gerência moderna tem na comunicação seu eixo central. Como salientaremos, muitas vezes gerir é comunicar, negociar, problematizar coletivamente e, sobretudo, estabelecer e acompanhar compromissos lingüisticamente mediados.

Neste trabalho, passamos em revista aspectos daquela tese ligados à fundamentação de uma visão comunicativa da organização, atualizando-os, e dialogamos com a teoria das macroorganizações de Carlos Matus. O objetivo central deste último debate é obter algumas pistas sobre como enfrentar a cultura da baixa responsabilidade ou do não-compromisso, que seria um traço distintivo das instituições públicas latino-americanas, com honrosas exceções.

A crítica da “cultura do não-compromisso” busca dizer não à indefinição, à linguagem vaga, à manipulação sutil e às vezes pretensamente democrática, ao individualismo organizacional, enfim, à destruidora ação estratégica. Impera uma preocupação essencial com a criação de contextos adequados ao agir comunicativo, como base para a ação cooperativa. Essa preocupação seria imanente à própria gerência.

Nosso método de trabalho está baseado num diálogo amplo com diferentes autores e pode ser representado pela expressão de Habermas: “fazer experimentos com idéias”. A dívida intelectual que temos com Habermas nos faz reproduzir aqui o que ele deve ter sustentado mais de uma vez. Talvez esse método habermasiano seja a busca de sínteses cada vez mais abrangentes envolvendo a contribuição de muitos autores decisivos e a busca, dentro dessa abrangência, de uma nova particularidade teórica capaz de afetar a ação prática.

2. Excurso sobre teoria organizacional a partir da perspectiva habermasiana

No trabalho já referido, problematizamos a teoria organizacional com a finalidade, já expressa, de afirmar um ponto de vista comunicativo das organizações, especialmente das organizações sociais e sanitárias.

Em um primeiro momento, distinguimos três modelos abrangentes de teoria: o modelo fechado, o modelo adocrático, ou de sistema aberto, e um modelo emergente, este último de natureza dialógica.

O modelo fechado englobaria a visão mecanicista da organização e a burocrática, caracterizando-se por pouca preocupação com a ambiência externa, pela rigorosa padronização administrativa de processos, pela neutralidade ideológica e a impessoalidade dos cargos e por certa rigidez e verticalismo organizacionais.

O modelo adocrático (sistêmico-contingencial) enfatizaria como objetivo central da organização a sua capacidade de sobrevivência em face das demandas da ambiência externa. Concordando com o modelo anterior quanto ao objetivo fi-

nal da eficiência econômica, o modelo adocrático diferenciar-se-ia daquele na medida em que desloca o eixo das preocupações das rotinas internas para o cumprimento de resultados ditados pelo ambiente externo. Os procedimentos internos e o sistema de papéis dependeriam dinamicamente da reciclagem dos resultados suscitados por um ambiente externo caracterizado por rápidas mudanças. A capacidade de auto-adaptabilidade em função da interação funcional das várias partes de uma organização (e desta com o ambiente externo) seria aqui uma premissa nuclear.

Várias vantagens desse último modelo foram assinaladas: a flexibilidade organizacional, alguns estímulos à descentralização, a tematização de funções e papéis (entre outras).

No entanto, submetemos esse modelo a uma crítica importante, constituída de várias razões: o ocultamento dos mecanismos de dominação; a subsunção dos atores a funções abstratas ou formais; a consideração de um único ator: os dirigentes da organização; uma compreensão reativa e determinística da organização como dependente de um meio ambiente dado e não tematizado, entre outras.

O terceiro modelo que extraímos da análise de bibliografia recente, notadamente de referências sobre a teoria da ação de Silverman e o enfoque dialético de Benson, feitas por Campos (1981:102-23), comporia um conjunto de teorias e de modelos estruturais que convergem para uma visão assentada na perspectiva de atores que produzem significados ativos (sobre a organização) e que constroem pactos normativos de base dialógica, capazes de operar como formas de contrato social ou como arranjos provisórios acerca da organização. Nessa perspectiva menos macro, os atores sociais exerceriam um papel privilegiado na definição de um determinado padrão de legitimidade capaz de coerir uma organização. É importante salientar que destacamos dentro desse modelo o caráter cooperativo da organização, relativamente a sua compreensão como sistema competitivo. Isto é, reconhecendo o conflito como algo imanente à expressão dos interesses de atores diferenciados, evitamos, porém, o tratamento estratégico do mesmo e procedemos assim por considerar que a supressão parcial do antagonismo pelo diálogo é uma das bases definitivas da possibilidade de agregação institucional. Esse tema merece ser discutido.

A leitura da tese de Lemos (1994) sobre o processo de definição de objetivos de acordo com as várias teorias organizacionais, além de ajudar a atualizar nossa visão do campo em foco, sugeriu-nos a princípio uma equivalência entre a nossa compreensão comunicativa da organização e a compreensão da mesma como sistema político. Parece-nos, não obstante, que essa equivalência é equívoca, tendo em vista que a metáfora do sistema político destaca o significado de uma organização composta de múltiplos atores que concorrem pela posse de recursos, entendida como sinônimo de poder. Delineando melhor essa relativização, acreditamos que uma das limitações dessa compreensão reside em um determinado conceito relacional e instrumental de poder, típico do paradigma da consciência: sujeitos isolados em posição competitiva que lutam pelo acúmulo de recursos funcionais e que nesse processo praticam uma sorte de reificação ou de objetuali-

zação dos outros. O risco de entendimento não-cooperativo de uma organização é aqui manifesto. Essa visão da organização como sistema político supõe uma teoria da ação racional de natureza weberiana, em que sujeitos atemorizados exercem relações de influência mútua através do uso prioritário do poder e/ou do princípio da utilidade econômica, o que caracteriza a ação estratégica, presa à velha relação sujeito/objeto (do paradigma aludido). Nessa construção, os sujeitos se defrontam com objetos através de uma dupla perspectiva: o conhecimento e/ou a dominação dos mesmos. O conhecer visa a dominação. Levar em conta o outro seria uma operação cognitiva objetiva que implica posicionamento desse outro na condição de recurso, meio ou restrição de nossa atuação teleológica, solitária. A metáfora do sujeito que busca a realização de fins particulares continua presente, e os resquícios de diálogo possíveis têm aqui um caráter meramente funcional. Isto é, o diálogo poderia coordenar ou agregar indiretamente modos de ação que continuam a se pautar pela idéia do poder como objetivo, e esse poder seria o equivalente à autoridade ou à capacidade de influência/dominação.

A análise que a autora citada faz da compreensão da organização como sistema político, incluindo autores como Scott, Perrow, Cyert e March (estes últimos representando a teoria das coalizões de poder), Bacharel e Lawler, permite encontrar uma base comum para essa visão, com algumas idéias-chave (que confirmam a crítica), tais como: a cooperação supõe algumas formas de pagamento à parte; a organização é um mercado onde incentivos são trocados; a organização é o resultado de complexas trocas entre indivíduos perseguindo uma diversidade de objetivos; a organização é um jogo de poder no qual múltiplos atores disputam benefícios pessoais; a organização é uma ordem negociada em que os atores permanentemente barganham, constroem e reconstroem coalizões e utilizam-se de táticas de influência; na organização haverá tantas racionalidades quantos diferentes interesses houver.

Diferentemente dessa visão teleológica, objetivizante, da ação racional, Habermas nos brinda com uma concepção da ação que subordina o aspecto finalístico — a busca de objetivos particulares — a uma coordenação intersubjetiva da ação, ensejada de maneira direta pela comunicação (Habermas, 1987:122-36). Lembremos que o agir comunicativo é uma forma de base que permeia as outras formas de agir: o agir teleológico, o agir normativo e o expressivo ou dramatúrgico, e que sua estrutura básica consiste no soerguimento de pretensões de validade que se candidatam a um sim ou a um não dos interlocutores. O resgate implícito ou explícito dessas pretensões, sob a forma da comunicação pura ou do discurso,¹ configura uma situação de entendimento que corresponde à noção de coordenação direta, intersubjetiva da ação. A noção de coordenação direta da ação aplica-se aos casos de ação em que os participantes da mesma se comprometem a

¹ A comunicação pura estaria caracterizada pelo reconhecimento ou aceitação aproblemáticos daquelas pretensões (dado um mesmo referencial de interpretação), e o discurso suporia um conflito de idéias a ser encarado argumentativamente, na perspectiva do alcance de um consenso fático (sempre processual).

perseguir fins com a condição exclusiva de um acordo racional. Em relação ao agir normativo, particularmente, há uma coincidência direta entre o aspecto finalístico e o entendimento. As normas geradas comunicativamente com a finalidade de agregar o tecido social são formas de entendimento. Fala-se, por outro lado, de uma coordenação indireta da ação quando nos casos de agir teleológico puro, estratégico (atuação sobre “objetos” sociais) e/ou instrumental (atuação sobre objetos não-sociais), os atos de fala (desacoplados do agir comunicativo) operam como meios funcionais para o alcance de objetivos parciais. Mesmo nessa situação, pode-se dizer que a comunicação é predominante relativamente ao agir finalístico, na medida em que este último não se poderia realizar sem o entendimento dos atos de fala envolvidos em uma relação estratégica e/ou sem o concurso de um saber implícito ou explícito que é fruto da cooperação imanente à linguagem.

Na perspectiva habermasiana, a linguagem seria o instrumento essencial da ação, especialmente da ação cooperativa. Esse autor sustenta com extrema consistência a necessidade de reconstruir a teoria da ação racional, situando-a em uma moldura linguístico-comunicativa. Essa posição não é exclusiva. Flores (1989), autor da área organizacional, escora-se na filosofia analítica da linguagem de Austin e Searle para fixar o entendimento de que a linguagem é uma forma de compromisso social, e que a comunicação é o processo de acoplamento dos atos ilocucionários ou de união da intencionalidade dos agentes. Matus, na esteira de Flores, também abraça a concepção linguística das organizações, resgatando a idéia de que toda ação é precedida de atos de fala. Os fluxos de produção organizacional supõem, para o autor, a distinção atos (de fala) — ação.

O paradigma comunicativo expressaria, nessa linha de raciocínio, a superação do paradigma da consciência, ao formular a relação cognitiva e de intervenção no mundo da seguinte maneira: antes que os sujeitos conheçam e atuem sobre objetos, eles têm que se colocar de acordo sobre o que significa o ato de conhecer e de intervir (sobre os mesmos). A cognição e a intervenção se confundem com a figura de uma intersubjetividade linguísticamente mediada, que se cristaliza em configurações simbólicas acumuladas que representam um *a priori* ou um quadro já dado para a interpretação e o desenho. Para uma discussão sobre os diferentes paradigmas (da consciência e comunicativo), sugerimos a leitura da tese de Artmann (1993), que é uma boa análise crítica da moldura teórica do planejamento estratégico.

A crítica central da autora se refere ao enquadramento do planejamento estratégico no paradigma da consciência. Os atores sociais praticariam uma objetivação individualizante, uma funcionalização dos outros. Abstrair-se-ia, relativamente, o elemento de cooperação inerente à formação, no interior de cada ator, de um saber consensual que opera como interesse básico da atuação dos mesmos. Ou seja, o comunicativo de cada ator — como ponto de partida do agir — não estaria sendo devidamente ponderado (pelo enfoque estratégico).

Prosseguindo com o nosso excursus, reafirmaremos a visão habermasiana de organização social, em que duas formas de integração são possíveis e simultâ-

neas: a integração sistêmica e a integração social (Habermas, 1987). A integração sistêmica seria uma espécie de agregação de interesses promovida prioritariamente por meios deslingüístizados: poder e dinheiro. Em termos de teoria da ação, o agir estratégico representa o formato adequado a essa forma de integração. A integração social, ao contrário, suporia a agregação de interesses a partir do diálogo, do agir comunicativo, enquanto potencial inequívoco de entendimento. A agregação procederia através do consenso motivado pelo caráter convincente e persuasivo dos argumentos racionais.

Este par de possibilidades comporta uma determinada tradução institucional (empírica, portanto): a integração sistêmica seria característica da dinâmica de funcionamento do mercado econômico e do aparelho administrativo estatal, enquanto a integração social seria característica do mundo da vida de grupos sociais mais ou menos homogêneos. Por estruturas do mundo de vida compreendemos: as instituições livres de formação da vontade coletiva, o aparelho educacional, a família, as instâncias cooperativas de representação, o arcabouço legal e moral que rege a vida interativa dos grupos, as estruturas subjetivas da experiência humana, as instâncias da arte, da ciência etc. Por mundo da vida entendemos as configurações simbólicas acumuladas e produzidas lingüisticamente — no nível da cultura, da sociedade e da personalidade — que servem de moldura para a interpretação das situações de ação dos grupos. Isto é, o saber multidimensional produzido por instituições *ad hoc*, que orienta a própria forma do agir voltado para fins. Esse mundo da vida é permanentemente recriado pela linguagem e se rege pela busca de consenso. É a sede e o correlato empírico do agir comunicativo.

Os componentes cultura, sociedade e personalidade do mundo da vida dos atores responsabilizar-se-iam organizacionalmente pela produção de significados passíveis de negociação. E é importante frisar que não haveria um único mundo da vida, mas vários. Isso ocasionaria a possibilidade do conflito, diante da qual duas opções são possíveis: a resolução discursiva do mesmo ou um agir de tipo estratégico. Para Habermas (Rivera, 1992), a difusão bastante generalizada de valores pertinentes a um tipo de procedimento formal — característico de uma argumentação que virtualiza (o máximo possível) coações, valores como igualdade, justiça, verdade e liberdade — gera a possibilidade de práticas discursivas capazes de consenso. Esses valores referir-se-iam aos procedimentos democráticos de formação da vontade coletiva e conformariam algo assim como regras formais e abstratas de um único mundo da vida. Graças a essa difusão, a opção da comunicação argumentativa se revela mais promissora do que um simples agir estratégico.

É decisivo avançar aqui que, assim como seria possível reconhecer mundos da vida diferenciados em função da gama de atores organizacionais distintos, também seria possível reconhecer a existência de um mundo da vida compartilhado que se confunde com o conceito de cultura institucional (sobre isso voltaremos adiante).

Seguindo o fio de nosso discurso (desenvolvido alhures), sustentamos a necessidade de uma perspectiva integradora no tocante ao emprego de visões diferenciadas da organização. Utilizamos referências como a de Campos (1990) para justificar a necessidade de utilizar visões “macro” e “determinísticas”, como a sistêmica, concomitantemente com visões “micro” e “voluntaristas”, como a da integração social (paradigma emergente da autora). A imagem do pêndulo, utilizada pela autora, afigurou-se uma boa representação dessa integração, pois sugere uma oscilação permanente de uma a outra perspectiva em função de necessidades analíticas, uma impossibilidade de precisão do local em que se encontra o pêndulo, a onipresença do mesmo em todas as dimensões. Essa perspectiva integradora não deve ser entendida, porém, como uma síntese reconciliadora, como uma simultaneidade pacífica, mas como um processo de tensão dialética entre sistema e mundo da vida.

À luz de Habermas, entendemos que ambos os processos de integração referidos ocorrem simultaneamente e que sua relação está condicionada historicamente, configurando, na modernidade, uma dada tendência seletiva que se define como sendo a colonização do mundo da vida pelo sistema. Assim, as organizações estruturadas formalmente neutralizam os componentes cultural, social e individual do mundo da vida dos atores, gerando um esvaziamento do potencial do agir comunicativo. Porém esse esvaziamento não é total, pois as organizações não podem prescindir nunca da comunicação que se expressa fortemente através da estrutura informal ou real de uma organização.

Astley e Van de Ven nos fornecem pistas definitivas sobre a forma de “reconciliação dialética” que se efetivaria entre as duas visões em pauta. Para eles, as organizações são simultaneamente um sistema técnico, racional e funcional, e um sistema político, uma construção social dos indivíduos. Eles reconhecem que “a ação individual é sempre, em alguma medida, controlada para evitar a total desintegração do sistema (...) mas o sistema nunca é totalmente integrado nem perfeitamente coeso” (Lemos, 1994:139). Há, para os autores, coesão e integração suficientes para evitar a destruição, alcançadas à custa “da supressão parcial do antagonismo interno”. A explicação para tal está na utilização da metáfora do jogo, uma visão segundo a qual a organização é um jogo com uma série de regras básicas que os atores ou jogadores reconhecem como tais, respeitando-as, fazendo suas jogadas (e desenvolvendo suas estratégias) dentro do espaço de variedade possível definido por essas regras, as quais, embora não sejam fixas (ou seja, poderiam ser mudadas), vigem por períodos mais ou menos prolongados. Essa visão se aproxima muito da visão organizacional de Matus, que é uma metáfora mista: a do jogo da produção social (como veremos adiante).

Pois bem, articulando essa discussão com o nosso ponto de vista (e relativizando o paradigma dos autores), podemos estabelecer a esta altura uma aproximação entre o sistema de regras e aquilo que se convencionou chamar de cultura organizacional — o correlato de um mundo da vida compartilhado. É a cultura organizacional que agrega de maneira tênue, mas suficientemente forte, para evitar o caos organizacional inerente a uma situação limite de agir estratégico. E

esse mundo da vida comum é produzido em um jogo histórico de natureza comunicativa. Nesse sentido, haveria a primazia de um saber de regras que aglutina, relativamente, os aspectos funcionais da organização.

A metáfora do jogo comunicativo é uma boa imagem que nos fala acerca da predominância da comunicação sobre a perspectiva sistêmica do agir estratégico.

Filosoficamente, essa predominância — como antecipamos — equivale a entender o agir estratégico como uma estrutura parasitária da comunicação, pois os agentes não conseguiriam realizar os efeitos perlocucionários (estratégicos) de sua interação, caso os interlocutores-alvo não entendessem os fins (conteúdos) ilocucionários de seus proferimentos lingüísticos. Equivale também a entender que a própria ação instrumental implica saber que “coagula” atos de fala que atingiram um consenso.

Nessa mesma direção, podemos argumentar assinalando que a necessidade de uma descolonização do mundo da vida pelo sistema nos leva também a priorizar a comunicação, em termos de uma opção deliberada.

Afinal de contas, a estrutura organizacional e seus objetivos não podem ser encarados como meros epifenômenos de determinações tecnológicas e ambientais, mas supõem opções das pessoas e dos grupos organizacionais.

Todavia, se aceitarmos que a compreensão da organização como sistema político é mais uma metáfora possível, que também se realiza, podemos derivar da própria idéia da organização como um poder compartilhado por vários agentes (em que nenhum deles consegue se impor em separado) a necessidade da negociação ou da universalização de interesses, do diálogo crítico. A própria metáfora do sistema político pode servir indiretamente como argumento para a comunicação.

Assim, falar em “reconciliação dialética” implica, para nós, tomar partido pelo agir comunicativo, implica um apelo consciente para um alargamento da comunicação e da linguagem de modo a que a organização, enquanto totalidade sistêmica, se impregne dos valores, idéias, ordenamentos e capacidades do(s) mundo(s) da vida dos atores e por eles seja regida. E essa proposta leva obrigatoriamente à necessidade de uma ruptura epistemológica ou paradigmática que venha substituir a categoria sujeito pela categoria intersubjetividade lingüisticamente mediada. E nessa moldura, reafirmamos, a teoria da ação deve ser reformulada à luz da filosofia da linguagem, do paradigma da comunicação.

No transcurso daquela discussão passada (que ainda nos informa), utilizamos Offe. Em trabalho brilhante. Offe (1984:216-33) assinala que a administração pública acumula historicamente três racionalidades contraditórias: a processual ou burocrática, a teleológica ou de adequação à função e a racionalidade do consenso político (com uma tendência ao fortalecimento das últimas).

Offe foi uma ponte importante para a apresentação da visão habermasiana das organizações e nos ajudou a fundamentar a necessidade de um modelo comunicativo (a racionalidade do consenso político) para as organizações sociais.

O autor sustenta que tais organizações se caracterizam: a) pela simultaneidade da produção e do consumo, o que transforma o consumidor em “partícipe” da

relação produtiva, dependendo sua eficácia da predisposição da clientela, da aceitação de uma relação comunicativa/produtiva; b) pela dificuldade de normatizar *a priori* a estrutura da oferta em termos de funções técnicas de produção, devido à diversificação do cuidado, à individualização do mesmo, à sua imprevisibilidade; c) pela necessidade de utilizar critérios políticos e sociais negociados ou convencionais para a formulação das funções de preferência social e das prioridades alocativas, dada a dificuldade de utilizar critérios econômicos de mercado, como o lucro ou alguma determinada relação custo/benefício; d) pela necessidade de gerar o conteúdo motivacional para definições concretas do bem-estar comum, já que as questões relacionadas ao consumo social não mobilizam interesses claramente articulados e dotados de potencial de conflito.

Habermas (1987:440) reafirma esse ponto de vista, assinalando que a situação em que se desenvolve o trabalho nas organizações sociais torna problemática a perspectiva de uma objetivização total, porque:

a) no aspecto cognitivo, o contexto local e histórico da ação social obriga quem trabalha em tais organizações a desempenhar um papel ativo no que diz respeito a interpretações e definições;

b) no aspecto social, a aplicação de regras de ação a contextos sociais de maior ou menor amplitude deve orientar-se de acordo com a situação;

c) no aspecto motivacional, a hipótese acerca de uma motivação ou suscetibilidade puramente orientadas por valores de troca, isto é, de caráter impessoal, resulta insustentável precisamente nas organizações estatais.

Essas conclusões tendem a coincidir com proposições muito em voga em nosso meio, como a de Mintzberg a respeito da gestão dos serviços públicos de saúde (organizações profissionais). Esse modelo deveria privilegiar a autonomia profissional, os colegiados de gestão, a descentralização, a idéia de compromisso, a flexibilidade organizacional, a negociação e a racionalidade comunicativa. Sobre esse particular, consultar os trabalhos de Junqueira (1992) e Dussault (1992).

Esses autores questionam a padronização mecânica de processos nos serviços de saúde. As organizações sanitárias seriam organizações complexas, onde muitas relações insumo-produto não seriam absolutamente padronizáveis, com resultados não perfeitamente objetiváveis. Dada a impossibilidade de normatização desde fora dos centros operadores — por uma gerência tradicional —, a alternativa proposta é a da negociação consensual de processos e resultados, num contexto de comunicação ampla, lateral, horizontalizada.

Chegamos ao fim desse discurso livre formulando uma apreciação da compreensão lingüística das organizações de Fernando Flores (que atualiza nossa análise). Esse autor, já referido anteriormente, apóia-se na hermenêutica heideggeriana, na taxonomia dos atos de fala de Austin e Searle, assim como na prag-

mática universal de Habermas, para sustentar uma nova visão organizacional que comporta duas definições conceituais básicas:

a) as organizações são conjuntos institucionais que predeterminam a estrutura de seus compromissos;

b) as organizações são redes de conversações recorrentes que desembocam na assunção de compromissos.

A primeira acepção chama a atenção para o papel determinante e agregador do não-dito (que já foi dito), das acumulações simbólicas do mundo da organização, de um determinado projeto em que a organização se encontra “lançada”. Relativizando a concepção racionalista do processo de tomada de decisões como livre escolha de alternativas, Flores destaca o caráter de pré-compreensão do mundo da vida (embora não utilize explicitamente esse termo).

Para o autor, estar em uma organização implica permanente “escuta” das regras e dos compromissos gerados anteriormente em uma comunicação política que define possibilidades organizacionais. O ato de escutar o pano de fundo organizacional é uma das bases da possibilidade da organização enquanto fenômeno lingüístico. Falamos gerando compromissos a partir da tradição que escutam.

A segunda acepção estabelece uma coincidência entre gestão e comunicação. As demandas externas correspondem a petições que geram internamente nas organizações redes de conversações recorrentes que culminam com promessas ou compromissos. Nuclearmente, as organizações se constituem de petições (diretivas) e de compromissos, e de outros atos de fala (expressões, declarações e asserções) que apóiam secundariamente a realização dos compromissos ou que se situam em diferentes pontos da trajetória de implementação dos mesmos. Essa rede lingüística apresentaria algumas regularidades ou, dito de outra forma, as possibilidades de atos de fala suscitados pela petições — geradas por situações problemáticas ou de rompimento — seriam finitas. Essa rede finita de possibilidades, que envolveria uns poucos módulos simples, operando aos pares (oferta/ contra-oferta; petição/promessa; promessa/relatório de desenvolvimento etc.), poderia servir de base para a elaboração de um *software* cujo objetivo seria racionalizar (registrar, acelerar) as conversações visando compromissos e a antecipação de rompimentos. O *software* elaborado por Flores e denominado “o coordenador” é aparentemente um esforço bem-sucedido de gestão comunicativa de organizações em que a cultura do compromisso impera. No mínimo, seria uma boa ferramenta educativa no sentido de contribuir para a produção de novas práticas de trabalho, ligadas à organização da ação cooperativa intra-organizacional e à prestação de contas (neste último caso, esse instrumento operaria em tempo hábil, muito perto do real). Sobre essa contribuição deter-nos-emos em outros trabalhos que fazem parte do escopo de nossa investigação. Aqui apenas a mencionamos como uma possibilidade de articulação do agir comunicativo, enquanto teoria, com a prática gerencial.

3. A teoria das macroorganizações de Matus e a cultura da (não) responsabilidade ou do (não) compromisso

Matus (1993) tem desenvolvido ultimamente um esforço importantíssimo de enriquecimento do momento tático-operacional do planejamento estratégico-situacional. Esse esforço culminou com uma proposta de análise organizacional que fundamenta um determinado modelo de sistema de direção estratégica.

Utilizando a metáfora do jogo e a teoria da produção social (já aplicada no momento explicativo), Matus concebe a organização como um jogo que apresenta regras, atores ou jogadores (que controlam determinadas acumulações de poder) e fluxos de produção ou jogadas, que têm uma expressão multidimensional (política, econômica, cultural etc.).

No plano das regras, o autor relaciona quatro:

- a) regras de direcionalidade, que definem a missão, os objetivos, as funções da organização;
- b) regras de departamentalização, que definem como se materializa o conjunto de funções em uma dada estrutura organizacional, integrada por unidades de produção intermediárias e finais;
- c) regras de governabilidade, que definem como se dá o acesso aos recursos críticos da organização pelos seus vários níveis;
- d) regras de responsabilidade, que definem o sistema de responsabilidades e como se faz a prestação de contas;

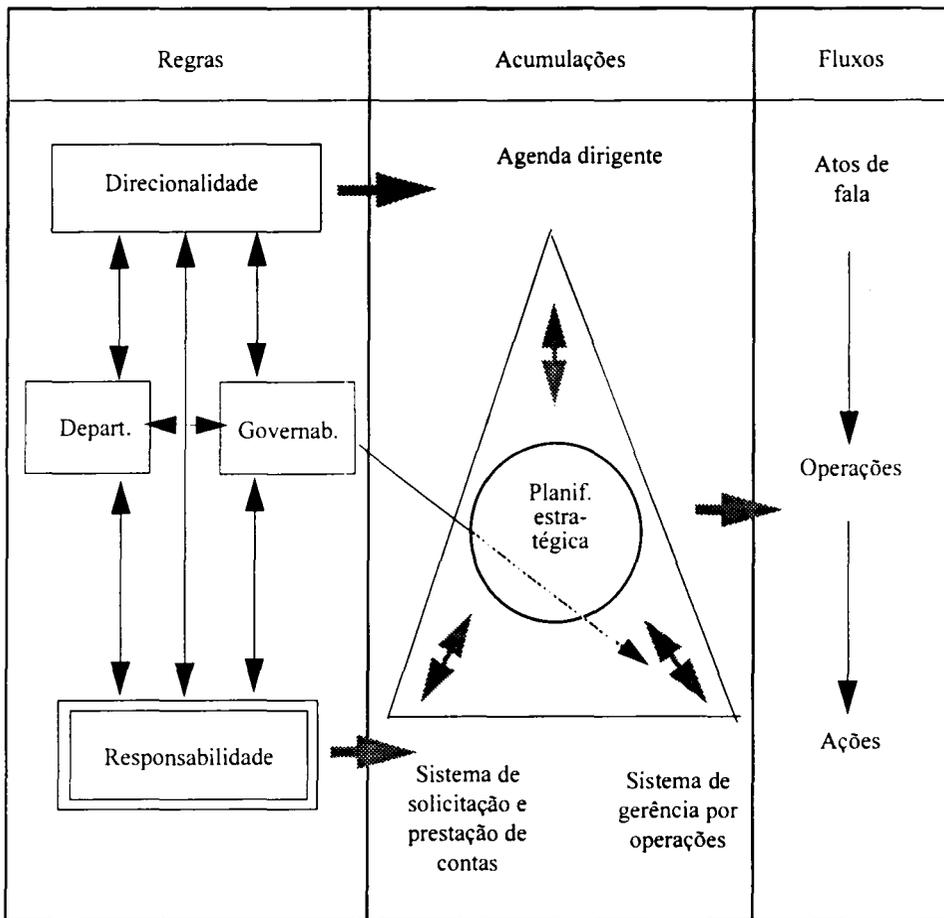
Tendo em vista essas regras, as organizações podem ser consideradas:

- adequadas ou inadequadas (em função da direcionalidade, do ajustamento ou não da oferta institucional às demandas);
- simétricas, assimétricas ou redundantes (em função da departamentalização);
- centralizadas ou descentralizadas (em função da governabilidade);
- de maior ou menor responsabilidade (em função das regras *ad hoc*).

Tais regras estariam inter-relacionadas, predominando, em última instância, o sistema de regras de responsabilidade.

No plano das acumulações, Matus distingue os sistemas de produção técnica e os sistemas organizativos, correspondendo à capacidade de oferta e à capacidade de gestão, respectivamente. Como seu objetivo é contribuir para formular um sistema de direção estratégica, o autor debruça-se, especificamente, sobre a análise da capacidade de gestão. Nesse particular, Matus utiliza a imagem do triângulo de ferro como uma metáfora do funcionamento ideal de um sistema de gestão racional (ver figura 1).

Figura 1
Teoria macroorganizativa do PES



As três pontas deste triângulo correspondem ao sistema de solicitação e de prestação de contas (que articula o sistema de monitorização por sinais), à agenda do dirigente (que articula um sistema de processamento técnico-político ou de suporte à decisão) e ao sistema de gerência descentralizada por operações (que articula o sistema de orçamento-programa). No meio desse triângulo ficaria o sistema de planificação estratégica, apoiando e se apoiando em todos os demais.

Haveria uma correspondência entre regras e acumulações. As regras de direcionalidade se expressam através da agenda do dirigente. As regras de governabilidade se materializam no sistema de gerência. As regras de responsabilidade se materializam no sistema de prestação de contas (predominante).

A lógica de funcionamento ideal do triângulo de ferro seria a seguinte: a necessidade de uma prestação de contas ou a cobrança de resultados obrigaria o dirigente a planejar sua atuação e a organizar ou adequar sua agenda, o que impli-

cariar definição de prioridades ou de compromissos estratégicos (operações) a serem permanentemente acompanhados; assim, a agenda do dirigente seria racional, pois destacaria problemas e formas de atuação importantes ou de alto valor (o oposto seria a improvisação e a ocupação do tempo com rotinas e emergências); a demanda por planificação e a racionalização da agenda do dirigente criariam a possibilidade (oportunidade) de (para) uma gerência descentralizada por operações, na medida em que os problemas de menor valor relativo no nível da alta liderança, assim como os passíveis de normatização (que não requerem julgamento criativo), seriam descentralizados progressivamente e a implementação de operações implicaria um sistema de desagregação recursiva das mesmas, em ações e subações, e um sistema correlato de definição de responsabilidades, que envolveria até os níveis mais operacionais de uma organização; a gerência descentralizada demandaria planificação estratégica descentralizada e suporia uma prestação de contas e assim por diante. Essa gerência seria criativa, teria uma boa dose de autonomia e estaria voltada para resultados.

Esta última questão, da criatividade do sistema de gerência, também está ligada à implementação do princípio da descentralização, que reza que os problemas devem ser distribuídos organizacionalmente de modo a que nenhum nível lide com problemas de pouco valor relativo, de maneira rotineira ou normativa.

A existência de regras de menor responsabilidade (não haveria uma prestação de contas) desencadearia uma dinâmica inversa, que culminaria com uma gerência centralizada, rotineira e de procedimentos (não-criativa) e com um sistema de planificação ritualístico ou inexistente.

No nível dos fluxos, o autor distingue entre atos (de fala) e ação. Os atos precederiam à ação (operações e ações) e seriam entendidos como compromissos de ação (no sentido de Flores).

O mais importante nessa construção talvez seja a ênfase dada à responsabilidade, que para Matus configura parte decisiva de uma acumulação histórica: a cultura institucional. Essa importância se evidencia pela capacidade que as regras de menor responsabilidade teriam de esvaziar a direcionalidade de uma organização (tornando-a inadequada) e de anular a eficácia de uma gerência descentralizada.

Outorgando a essas regras o caráter prévio de uma cultura organizacional, e avaliando o impacto que elas têm sobre a possibilidade ou não da planificação, Matus sugere que a cultura da menor responsabilidade (ou do não-compromisso, nos nossos termos) seja enfrentada, com teoria e treinamento, por uma ação voltada para as estruturas mentais. Por outro lado, considerando as fortes relações de interdependência dos subsistemas de direção estratégica, o autor prega a necessidade de uma reforma administrativa vertical que implique implantação simultânea de todos eles. A necessidade de treinamento surge como uma condição para a introdução desses subsistemas. Destaca-se, aqui, a implantação de um sistema de solicitação e de prestação de contas que viabilize o funcionamento positivo do triângulo de ferro.

Cabe fazer aqui uma digressão, um conjunto de comentários críticos.

Em primeiro lugar, é importante destacar a introdução de um componente comunicativo nessa metáfora do jogo da produção social. As jogadas se iniciam sempre a partir de atos de fala, enquanto expressões de atores concretos que detêm acumulações ou capacidades de produção delimitadas por regras. Tais jogadas, se bem expressam a capacidade desses atores, podem vir a modificar essas regras.

Em segundo lugar, é importante salientar que as regras de responsabilidade não são aparelhos organizativos e sim configurações simbólicas (cultura). Aplicando o nosso referencial teórico, tais configurações representariam algo assim como o mundo da vida compartilhado (hereticamente, diríamos: sistêmica ou organizativamente compartilhado). Não seriam, assim, simples acumulações parciais ou configurações simbólicas ou cognitivas de atores particulares, alguns dos quais poderiam professar inclusive uma cultura da responsabilidade diferente da sistemicamente predominante. Dada a inter-relação das regras em geral, todo esse conjunto poderia ser visto como dominado pela cultura organizacional, como um projeto prévio, uma pré-compreensão que predetermina a organização, a tradição, o não-dito que já foi dito e que orienta o que se diz.

Cudicio (1992:178), discutindo o tema da representação individual da cultura da empresa, nos fornece elementos capazes de delinear o conteúdo da cultura organizacional. A cultura seria um conjunto de regras do jogo de caráter fático, englobando, entre outros:

- a preocupação com o entorno da organização, o sentido social da empresa;
- a concepção da pessoa vista pelo lado da avaliação de responsabilidades (aspecto que Matus destaca);
- a motivação ou relação da pessoa com a organização;
- o estilo, a personalidade do dirigente, a sua capacidade de motivação, comunicação e negociação de compromissos;
- o estilo autoritário ou participativo da organização, os fluxos de comunicação;
- a razão de ser real da empresa;
- a consciência do ofício, da capacitação;
- a cultura como conhecimento compartilhado (técnico ou organizativo).

Todos esses aspectos fáticos interferem com as regras de direcionalidade, governabilidade e responsabilidade do modelo matusiano, correspondendo a elementos reais dessas regras (para além das declarações formais). Nessa medida, a cultura, assim vista, estaria dominando o sistema de regras ou superpondo-se a ele, considerando acima de tudo o poder de sobredeterminação da responsabilidade.

Em terceiro lugar, é importante assinalar que a ênfase que Matus dá ao sistema de direção o leva a subestimar ou a não enfatizar, relativamente, as outras acumulações e a idéia de atores que controlam acumulações. Esse esquecimento pode ser casual (devido à sua preocupação como o organizativo), mas cobra seus tributos, na medida em que a abstração do formato real dos processos ou aparelhos técnicos de produção (acumulações técnicas de produção) priva o autor de um insumo essencial ao desenho da estrutura organizacional, que se expressa através do organograma de uma instituição e que é um elemento do modelo de gestão. Nessa medida, a sua proposta de gestão descentralizada fica um pouco esvaziada de conteúdo (mas não completamente).² Surgem questões como: que tipo de organograma o autor sugere? Que tipo de estrutura de poder sugere? Que formas de coordenação propõe? O abandono relativo, na sua análise organizacional, das regras de departamentalização tem a ver com essa insuficiência, já que o modelo de gestão (mais precisamente, a estrutura organizacional como um elemento daquele modelo) depende muito da tecnologia (da estrutura dos processos de trabalho). Matus, ao voltar-se para a análise de macroorganizações inespecíficas, fica impedido de fazer recomendações mais precisas sobre modelos de gestão para organizações profissionais (incluindo as sanitárias) na linha de outros autores, como Minzberg, que pregam, como já assinalamos, modelos de gestão coletiva, comunicativa, com autonomia para as unidades terminais, baseados em organogramas horizontalizados.

Sobre esse particular, é importante assinalar que a idéia de organograma — enquanto instrumento que pode ser efetivo — é uma acumulação que enlaça as regras de departamentalização e de governabilidade, pois expressa, simultaneamente, a estrutura organizacional e as linhas de comando e de coordenação.

Ora, o que é mais problemático (e já o destacamos na nossa tese) é a inclusão das acumulações simbólicas na categoria de recursos de poder (em pé de igualdade com os outros). Essa idéia funcional do recurso cognitivo ou simbólico difere de nossa visão pautada pelo conceito de mundo da vida. As acumulações simbólicas operariam através dos atores, como que os impulsionando, e serviriam de pano de fundo para a interpretação e implementação de situações de ação. Queremos dizer que os recursos simbólicos não se encontram tão disponíveis para os atores quanto as ferramentas de trabalho e as capacidades organizativas. Como se os atores fossem capturados, dominados, sustentados por essas acumulações simbólicas. Nessa perspectiva, o recurso “conhecimento”, entendido como recurso simbólico de maior amplitude, adquire predominância (em relação aos outros). A própria montagem das acumulações organizativas e técnicas de produção — enquanto recursos de poder — obedeceria a uma “ideologia”, uma visão de mundo, um saber. O sistema de direção estratégica que Matus prega supõe uma teoria

² Dizemos não completamente, já que, discutindo as regras de governabilidade, o autor defende claramente a distribuição do poder, enfatizando as relações de coordenação, e sustenta que essa forma fortalece a criatividade.

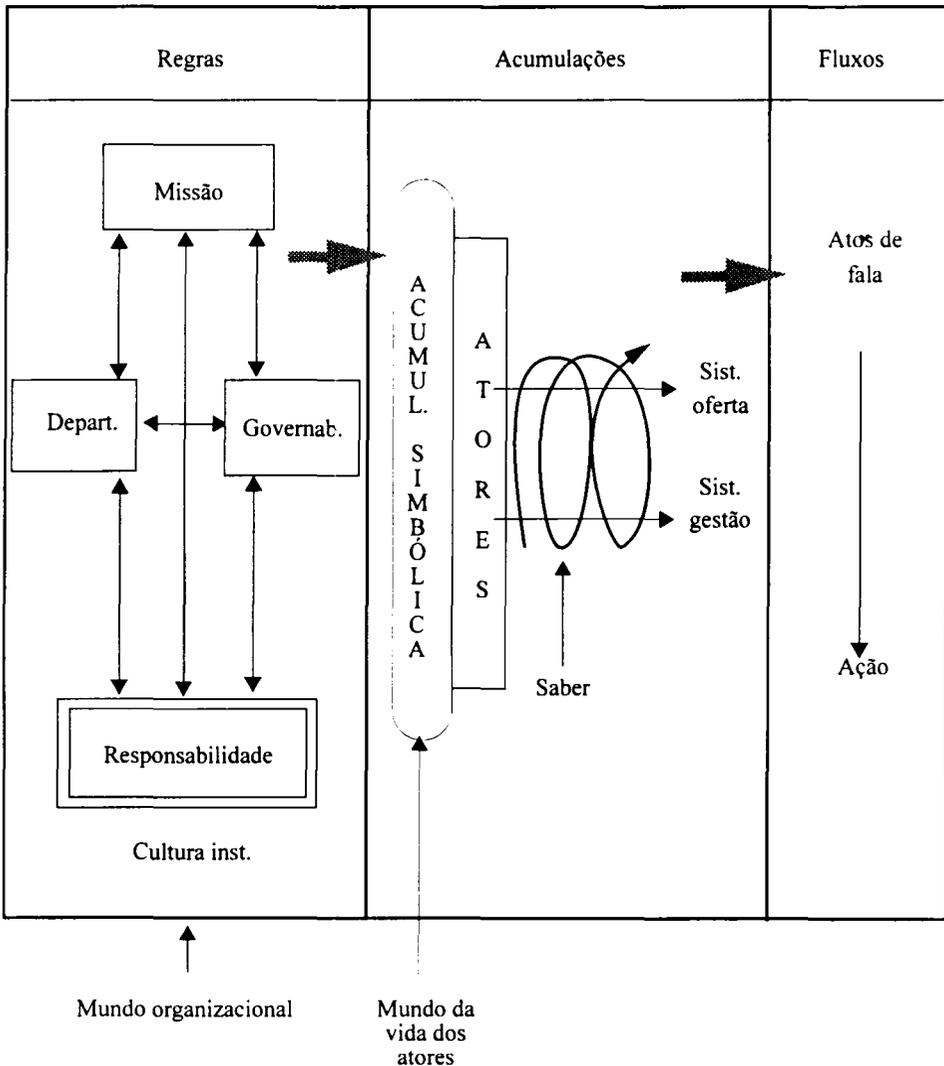
que faz parte de seu próprio mundo da vida, como a estrutura técnica de produção das organizações supõe um saber tecnológico previamente acumulado.

E, efetivamente, o que circula por esses aparelhos é um saber que se processa através de atos de fala mais ou menos explícitos.

Recolocando os termos desse modelo nessas bases, a metáfora de Matus se confunde com a metáfora do jogo comunicativo, e a gerência ou arte de conduzir se confunde com a comunicação.

A seguir apresentamos a figura da metáfora do jogo comunicativo que surge desse trabalho de desconstrução de Matus.

Figura 2
A metáfora do jogo comunicativo organizacional



A última questão que aqui se coloca é como enfrentar a cultura do não-compromisso.

Seguindo as pegadas de Matus, tínhamos dito que o aumento da responsabilidade institucional dependeria da possibilidade de uma reforma administrativa vertical e de um trabalho de comunicação, educativo e de treinamento, orientado para a “desmontagem” de uma dada cultura; medidas de reordenamento sistêmico e agir comunicativo (que na prática deveriam entrelaçar-se, tendo em vista uma eficácia potencializada).

A questão que se coloca é a seguinte: a simples introdução de sistemas de direção estratégica é condição suficiente para a ruptura da cultura do não-compromisso? A introdução de um sistema de prestação de contas ou a descentralização administrativa bastariam para tal?

Tudo indica que essas medidas de reordenamento são importantes, necessárias, mas não suficientes. E, nesse particular, cabe tecer alguns comentários. A interdependência dos sistemas é tal que se justifica a proposta radical de reforma matusiana. Ora, a lógica do triângulo de ferro não nos pode levar a crer que o início de tudo deveria ser a montagem de um sistema de prestação de contas. Os três vértices do triângulo podem ser considerados holograficamente como possibilidades de reconstrução ou de montagem do todo. É verdade o que muitos afirmam, que a partir da montagem de uma planilha de avaliação poder-se-ia chegar a uma proposta de sistema de gestão ou de gerência, prévia definição dos principais produtos de uma organização. No mesmo sentido, argumentamos que a introdução de um sistema de planejamento por problemas pode levar ao desenho de outros sistemas. Não importa tanto por onde se comece, o importante é atentar para a interdependência. Por outro lado, é preciso entender que essas medidas de reordenamento sistêmico podem impactar a cultura apenas na medida em que se subordinem ao objetivo maior de criar contextos apropriados ao agir comunicativo (capazes de levar a compromissos). O entendimento desses sistemas de gestão como funcionais para a possibilidade de criação de canais irrestritos de comunicação brindaria o elemento de suficiência que eles em si não comportam necessariamente. Na realidade, a relação ideal deveria ser agir comunicativo-reordenamento sistêmico-agir comunicativo, entendendo-se que medidas de reordenamento organizativo de natureza verticalista ou burocrática podem representar um desserviço para uma perspectiva de mudança cultural.

Retomando comentários anteriores referentes à natureza específica das organizações profissionais, é preciso frisar a necessidade de apreender esse sistema de direção não como uma superestrutura dos centros operacionais, mas como uma lógica de direção que se confunde com aqueles (nesse sentido apontam as referências de Junqueira e Dussault já citadas).

Continuando com a análise das possibilidades de enfrentamento daquela cultura, é necessário fazer justiça a Matus, afirmando que o planejamento estratégico-situacional provê um grande sistema de comunicação intensiva capaz de solidificar compromissos e aumentar a legitimidade. Na mesma perspectiva opera a

gerência a partir de problemas da qualidade total (em um plano inferior, ao que nos parece).

Da mesma forma, a proposta de colegiados de gestão seria um instrumento funcional capaz de operar no sentido da integração social e do compromisso. Desenhos organizacionais que privilegiam a autonomia das unidades intermediárias e finais e a comunicação lateral entre elas enquadrar-se-iam nessa moldura (experiência de gestão do Laboratório de Planejamento do Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Unicamp).

A proposta de Flores, de utilizar a tecnologia computacional para gerir as conversações internas de uma organização, encerraria também possibilidades inéditas de desenho da interação organizacional na perspectiva do compromisso.

A prática permanente do treinamento e da educação formal e informal, na linha de Matus e da qualidade total, é outro insumo essencial à mudança das estruturas mentais e das práticas de trabalho.

Nunca esquecer, ainda, a necessidade de um sistema de recompensas atrelado à prestação de contas.

Acrescentamos a esse elenco de possibilidades a necessidade de um treinamento sistemático dos dirigentes, em negociação e em competência comunicativa, considerando que o grosso da comunicação gerencial é do tipo face a face. Nessa perspectiva, sugerimos um aprofundamento analítico e metodológico na arte da negociação cooperativa e em determinados modelos de comunicação capazes de contribuir para a correta definição de objetivos, a correta formulação de mensagens, a maior aproximação dos interesses do outro, a arbitragem do conflito, a análise da cultura organizacional e o trabalho terapêutico de questionamento e deslocamento de valores.

Dessa forma, estamos em condições de definir o conteúdo de nosso protocolo de investigação.

4. O nosso protocolo de investigação no contexto do discurso prévio

A arte de conduzir representa, para nós, comunicar, negociar, motivar, criar contextos adequados a uma ação cooperativa. A substituição do tradicional estilo da administração por objetivos numéricos e por quotas de trabalho (um pouco prescritivo) pela liderança comunicativa é um pressuposto implícito naquela representação, e aqui a simples referência a um dos 14 pontos de Deming (Gitlow, 1991) equivale a reforçar aquela imagem.

Dentro desse referencial, nossa pesquisa avança quase que intuitivamente para o desdobramento de quatro eixos analíticos:

— A investigação das possibilidades implícitas no trabalho de Flores, considerando sua tecnologia computacional uma ferramenta potente para modificar a cultura institucional.

— Um contraponto teórico entre o enfoque do PES e o do TQC, que se assemelham pela definição de gerência como a arte de lidar grupal e participativamente com problemas. Esse contraponto visa a formulação de um enfoque gerencial de síntese que implique o resgate de algumas técnicas dos enfoques. Muito mais familiarizados com o enfoque matusiano, tendemos a preservar o núcleo básico da conceituação e do enfoque operacional do PES, agregando a ele técnicas da qualidade total que hoje testamos, como aquelas ligadas à identificação e à seleção de problemas: diagramas de afinidade e de inter-relação. Pretendemos fazer uma análise crítica das possibilidades de aplicação da qualidade total no campo da saúde, considerando que aquela se configura como um lema que na atualidade procura hegemonizar o campo gerencial. Dos dois enfoques, pretendemos extrair aquilo que tem a ver com a nossa situação-objetivo: a criação de contextos adequados ao agir comunicativo.

— Um aprofundamento analítico das metodologias de negociação cooperativa, especialmente na linha da escola de negociação de Harvard (Fischer, Brown, Ury). A transformação do conflito potencial em uma estratégia de negociação cooperativa constitui a essência desse projeto. Dessa maneira acreditamos enriquecer o momento estratégico do PES tornando-o mais interativo e comunicativo (esse desafio, colocado alhures, estaria assim sendo encarado e no futuro suporia abrir um módulo de negociação no nível docente).

— Um estudo das possibilidades de alguns modelos de comunicação, especialmente o da Programação Neurolingüística (que é o que mais conhecemos, dada a nossa condição de *practitioner of the art of NLP*). Na linha de trabalho de Catherine Cudicio, especialista do Instituto de Gestão de Rennes, pretendemos explorar as potencialidades comunicativas que esse enfoque encerra, cientes de que a comunicação tem uma dimensão individual, irredutível (para além de uma cultura compartilhada) e uma expressão não-verbal predominante, fatores que devem ser considerados na comunicação face a face e na negociação. Parece-nos que o metamodelo lingüístico de Brandler e Grinder, baseado em grande parte na gramática generativa de Noam Chomsky e na semântica geral de Alfred Korzybsky, assim como o restante da contribuição terapêutica da PNL representam um instrumento potente (mas não miraculoso) para o aprimoramento das capacidades comunicativas.

Assim, assumimos o compromisso de desenvolver análises e publicações nessas quatro linhas. Acreditamos que desse modo estaremos dando uma concreitude maior a um paradigma comunicativo e dando seqüência ao desafio implícito na nossa tese de doutoramento, considerada um momento de ruptura conceitual em relação aos paradigmas clássicos do planejamento.

Referências bibliográficas

- Artmann, E. *O planejamento estratégico-situacional: a trilogia matusiana e uma proposta para o nível local de saúde (uma abordagem comunicativa)*. Rio de Janeiro, Ensp, set. 1993, cap. 2. (Dissertação de mestrado.)
- Campos, A. M. Em busca de novos caminhos para a teoria da organização. *RAP*, Rio de Janeiro, FGV, 15 (1):102-23, jan./mar. 1981.
- . Contribuição para o resgate do conhecimento para a administração. Rio de Janeiro, Ensp/Fundap, out. 1990. (Seminário Novas Concepções em Administração e Desafios do Suds em Busca de Estratégias para o Desenvolvimento Gerencial.)
- Cudicio, Catherine. *PNL y comunicación*. Barcelona, Granica, 1992.
- Dussault, G. A. Gestão dos serviços de saúde: características e exigências. *RAP*, Rio de Janeiro, FGV, 26 (2):8-19, abr./jun. 1992.
- Flores, F. *Inventando la empresa del siglo XXI*. Santiago, Hachete/Comunicación, 1989.
- Gitlow, H. S. *Planificando para la calidad, la productividad y una posición competitiva*. México, Ventura, 1991.
- Habermas. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid, Taurus, 1987. v. 5.
- Junqueira, L. A. P. Gestão dos serviços públicos de saúde: em busca de uma lógica da eficácia. *RAP*. Rio de Janeiro, 26 (2):20-31, abr./jun. 1992.
- Lemos, S. M. *O processo de definição e implementação de objetivos numa organização pública do setor saúde: do conjunto sanatorial de Curicica ao Hospital de Clínicas Básicas Raphael de Paula Souza*. Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública/FGV, mar. 1994. (Dissertação de mestrado.)
- Matus. C. *Teoría de las macro-organizaciones*. Caracas, Fundación Altadir, 1993. mimeog.
- Offe, C. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- Rivera, F. J. U. *O agir comunicativo e a teoria da planificação estratégica (no setor social e sanitário): um contraponto teórico*. Rio de Janeiro, Ensp/Fiocruz, 1992. (Tese de doutoramento.)