FENÔMENOS LIGADOS AO AUTORITARISMO ORGANIZACIONAL: A VISÃO CRÍTICA DE GUERREIRO RAMOS SOBRE ORGANIZAÇÃO AUTOCRÁTICA*

Pedro Paulo Carbone**

Prólogo; 1. Introdução; 2. Alguns aspectos do autoritarismo e a questão do desenvolvimento gerencial nas empresas estatais; 3. O autoritarismo como causa da perda da capacidade de auto-avaliação da organização; 4. A continuidade e a estabilidade organizacional como elementos desagregadores da empresa para com a ambiência; 5. Perigos da superconformidade; 6. O autoritarismo no processo decisório; 7. Comentários finais.

"Filosofia administrativa autoritária", que tem permeado as empresas estatais. O não-acompanhamento do processo de democratização por muitas organizações do setor público. Resgate da visão de Guerreiro Ramos acerca do "autoritarismo organizacional". Necessidade de uma reorientação de postura do segmento gerencial das organizações públicas.

Palavras-chave:
Autoritarismo organizacional; organização autocrática; revolução silenciosa; ausência de *feedback*; continuidade e estabilidade organizacional; aversão à mudança; processo decisório fechado; centralização indiscriminada; burocratização; superconformidade "ativa" e "passiva"; desatualização; desarticulação para com a ambiência; insucesso empresarial.

Prólogo

Autoritarismo organizacional

As expressões "autoritarismo organizacional", "filosofia administrativa autoritária" e "organização autocrática", que, como o leitor poderá observar, serão usadas no transcorrer deste artigo, referem-se àquelas estruturas administrativas caracteri-

* Trabalho elaborado, em set. 1990, para a disciplina Estudos dos Problemas Brasileiros, ministrada pelo Prof. Fernando Guilherme Tenório, do Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas.

** Mestrando em Administração Pública do Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAP/FGV. (Endereço: Praia de Botafogo, 190/407 — 22253 — Rio de Janeiro, RJ.)

zadas por um *modus operandi* autoritário, antidemocrático, não-participativo, um nítido fator de conflito entre os indivíduos participantes da organização e fruto de uma série de disfunções, objeto deste estudo. Essas expressões, portanto, não devem ser confundidas com a noção de *autoridade*. Autoridade é uma característica pessoal (individual), indivisível. Pode ser reconhecida ou não-reconhecida, legal ou ilegal, legitimada ou não-legitimada, imposta ou aceita, mas, antes de tudo, é um atributo do indivíduo. A autoridade de um governador de estado ou de um presidente da República, em um país democrático, é algo legítimo, conquistado por vias legais, e a utilização ética desse atributo é, muitas vezes, elemento indispensável para o sucesso de um governo.

O autoritarismo organizacional já não pode ser visto como um fenômeno puramente individual dentro da empresa. Deve ser percebido como fenômeno coletivo. Mas as origens podem realmente até estar ligadas a alguns indivíduos que praticam a autoridade legal de forma antiética, objetivando — quem sabe — centralizar ou ampliar poderes, mas o que nos importa é que esse fenômeno acaba por se disseminar pela organização (estrutura hierárquica) de tal maneira que a empresa passa a atuar de uma forma sufocada, como se todos os funcionários (ou a grande maioria) estivessem presos a determinadas relações de obediência que implicam a limitação do livre exercício da criatividade, da flexibilidade, do diálogo, da crítica construtiva e outros atributos indispensáveis aos funcionários de uma organização que almeja verdadeiramente o sucesso empresarial.

1. *Introdução*

Uma questão muito debatida e de contorno nitidamente controvertido, presente em determinadas empresas do setor público brasileiro (notadamente as empresas estatais), diz respeito ao problema do autoritarismo, ou melhor, a "filosofia administrativa autoritária" que tem permeado essas organizações. Muito embora o processo de redemocratização política do País tenha institucionalmente atingido sua "plenitude", parece que o processo não foi acompanhado, na justa medida, pelas organizações públicas. As administrações continuam adotando, em relação ao funcionalismo, uma postura autocrática, avessa ao diálogo e, conseqüentemente, à mudança.

Muito embora o assunto, por afetar a muitos, esteja sempre presente no ambiente de trabalho dessas organizações, por estar ligado à questão do poder, continua a ter contornos "nebulosos" e, na prática, muito pouco tem sido feito dentro dessas empresas para modificar, de forma substancial, essa questão.

A origem desse modelo "burocrático-autoritário" nas organizações públicas do País pode ser analisada sob diversos ângulos, desde uma abordagem histórico-política, ou seja, atribuindo-se o fato aos reflexos de um modelo político autoritário e centralizador, construído a partir dos primórdios da colonização do Brasil, fortalecido na Revolução de 30 e plenamente desenvolvido no período da gestão militar, até sob o enfoque puramente organizacional, como decorrência de uma visão incorreta ou limitada dos conceitos administrativos contemporâneos.

1.1 O autoritarismo no universo conceitual de Guerreiro Ramos

Interessa-nos, particularmente, analisar a obra de Guerreiro Ramos,[1] porque sua visão globalizante dos problemas que afetam a organização nos possibilita uma compreensão muito mais abrangente das questões que particularmente nos interessam, sem o risco de enveredarmos pelo perigoso caminho que é tentar explicar o todo a partir de suas partes.

Antes de adentrarmos no tema proposto (autoritarismo organizacional) vamos verificar como o autor entende o conceito de ação administrativa. Posteriormente, veremos como o nosso problema é entendido nesse contexto desenvolvido por Guerreiro Ramos.

Na visão do autor, para uma melhor compreensão do conceito de ação administrativa, torna-se necessária a utilização de alguns aspectos do atual conhecimento humano, que normalmente são desconsiderados:

1. "O entendimento de que o âmbito das técnicas administrativas não coincide com o da sociedade global. O surto das chamadas 'relações humanas' no trabalho despertou o interesse para problemas antes descurados: os grupos informais, as motivações e atitudes dos indivíduos, alargando, assim, de modo positivo, as fronteiras da teoria administrativa. (...)
2. A percepção de que eficiência e produtividade são fenômenos mais complexos do que supunha a teoria tradicional, passando-se hoje a considerarem-se em seus devidos termos de magnitude os problemas concernentes ao equilíbrio entre a personalidade e a organização. A administração vem de tornar-se sensível a aspectos do comportamento humano, como poder, alienação, entre outros, que exigem reorientação conceitual. (...)
3. A consciência de que é necessário conhecer de modo sistemático a influência do ambiente externo sobre as organizações."[2]

Definir, ou redefinir ação administrativa, tendo em vista esses reparos, é a tarefa que o autor procura realizar. Guerreiro Ramos[3] recorre a Max Weber,[4] Barnard,[5] Karl Mannheim[6] para ajudá-lo na definição de ação administrativa. Nesse sentido, a distinção entre racionalidade funcional e racionalidade substancial constitui passo preliminar nessa pesquisa, ou seja, torna-se fundamental compreendermos que espécie de racionalidade está sendo usada nos atos administrativos de uma organização.

"Atos ou elementos são funcionalmente racionais quando, articulados ou relacionados com outros atos ou elementos, contribuem para que se logre atingir um

[1] O tema "autoritarismo organizacional" será desenvolvido com base no livro de Guerreiro Ramos *Administração e contexto brasileiro*: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro, FGV, 1983.

[2] Guerreiro Ramos, A. op. cit. p. 36-7.

[3] Id. ibid.

[4] Ver Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

[5] Ver Barnard, Chester. *The functions of the executive*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1948. p. 17.

[6] Ver Mannheim, Karl. *Libertad y planificación social*. México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

objetivo predeterminado. É, pois, em função do objetivo preestabelecido que se afere esse tipo de racionalidade. (...) Na racionalidade funcional não se aprecia propriamente a qualidade intrínseca das ações, mas o seu maior ou menor concurso, numa série de outros, para atingir um fim preestabelecido, independentemente do conteúdo que possam ter as ações.[7]

Assim, o descomissionamento (perda de cargo em comissão) de parte dos funcionários de uma empresa, o corte irrestrito das despesas de pessoal são atos e elementos racionais na perspectiva de um administrador público que projeta (objetiva) apresentar lucros ao final do período. Os atos e elementos imprevistos, por exemplo, como a deterioração do ambiente de trabalho (e suas seqüelas), a perda da qualidade na produção/serviços, são irracionais do ponto de vista desse administrador.

"Diz-se que é substancialmente racional todo ato intrinsecamente inteligente, que se baseia num conhecimento lúcido e autônomo de relações entre fatos. É um ato que atesta a transcendência do ser humano, sua qualidade de criatura dotada de razão. Aqui, a razão, que preside ao ato, não é a sua integração positiva numa série sistemática de outros atos, mas o seu teor mesmo de acurácia intelectual. Esse é um ato de domínio de impulsos, sentimentos, emoções, preconceitos e de outros fatores que perturbam a visão e o entendimento inteligente da realidade. De ordinário, a racionalidade substancial é estreitamente relacionada com a preocupação em resguardar a liberdade. A irracionalidade substancial deriva de impulsos, explosões emotivas, superstições, quimeras e preconceitos (...). A natureza dessa irracionalidade se esclarece quando se considera que um ato inteligente pode ser funcionalmente irracional desde que entre em choque com um objetivo predeterminado."[8]

Mannheim,[9] observa Guerreiro Ramos, afirma que a industrialização tem desenvolvido a racionalidade funcional, e isto pode acabar exercendo uma diminuição da capacidade de apreciação e entendimento dos indivíduos. Exemplifica com a questão daqueles que se subordinam aos padres e normas constitutivas de uma carreira dentro de uma empresa. Para tanto, o funcionário é levado a um "enquadramento", com reflexos negativos na sua vida fora do trabalho e até na sua vida interior. Com o tempo, o indivíduo vai perdendo a capacidade de desenvolvimento de sua racionalidade substantiva.

"A industrialização — continua Guerreiro Ramos, citando Mannheim —[10] não só restringe a relativamente poucos a propriedade dos meios de produção como concentra o poder de decidir e organizar, excluindo dele a maioria dos *indivíduos*. Tal exclusão também importa debilitamento da racionalidade substancial. A visão inteligente dos fatos é tanto mais penetrante quanto mais abrangível e, assim, a divisão do trabalho, seja na sociedade global, seja na organização, tenderá a deteriorar os poderes racionais do homem, se o reduz a mero agente passivo do poder e de decisões."

[7] Guerreiro Ramos, A.op. çit. p. 38.

[8] Id. ibid. p. 39.

[9] Mannheim, Karl. op. cit.

[10] Guerreiro Ramos, A. op. cit. p. 40.

É fato que a racionalidade funcional muito tem servido ao homem no alcance de vários objetivos, sem os quais a vida, na terra, seria dificílima. Várias vezes o próprio Guerreiro Ramos resgata os pontos positivos da teoria clássica da administração ("o taylorismo") — corrente que predominantemente desenvolve a racionalidade funcional no trabalho — mostrando que, muito embora essa corrente tenha abusado da sistematização do comportamento dos trabalhadores, ela trouxe, em contrapartida, contribuições importantes para a humanidade como a questão do aumento da produtividade, da eficiência, da organização e divisão do trabalho, princípios indispensáveis num mundo superpovoado e, portanto, carente de bens.

A utilização indiscriminada dessa racionalidade funcional na organização, entretanto, acabou por produzir uma multiplicidade de disfunções dentro da empresa — e, nesse particular, *o autoritarismo deve ser encarado como uma das manifestações dessa racionalidade voltada para objetivos* — que, se num primeiro momento, só prejudica o indivíduo (funcionário), num segundo momento desconcerta a própria organização. Esse processo é contínuo e os prejuízos não param por aí. O próprio planeta tem sofrido, por exemplo, as seqüelas de uma política empresarial cega para a questão ambiental. A poluição excessiva, o buraco na camada de ozônio, as armas atômicas são, de certa forma, reflexos de uma racionalidade que buscava, em primeiro lugar, objetivos.

É impensável, no entanto, uma reorientação angular de 180º nesta postura, ou seja, exigir dos indivíduos e das organizações uma mudança de comportamento total. É muito mais substantivo, lembra Guerreiro Ramos, que procuremos, à semelhança de Amitai Etzioni, um meio-termo nesta questão. Etzioni está preocupado exatamente com o equilíbrio entre os indivíduos e a organização, uma forma de equilibrar a racionalidade funcional com a substantiva. Valoriza, assim, "uma atitude diante do trabalho, ciosa da autonomia do indivíduo e, ao mesmo tempo, compatível com os padrões mínimos de integração, requeridos cronicamente por toda situação administrativa, fundamentada numa espécie de dialética psicológica de desenganjamento e ajustamento, liberdade e consentimento. Preconizam o ajustamento positivo do indivíduo ao trabalho, de modo a combinar sua produtividade como trabalhador, com sua independência como ser humano, a racionalidade funcional com a racionalidade substancial de seu comportamento, a ética da responsabilidade com a ética do valor absoluto ou da convicção".[11]

Era indispensável mostrar essa seqüência de idéias de Guerreiro Ramos para chegar ao ponto que particularmente nos interessa, ou seja, compreender que a análise de uma disfunção, como o fenômeno do autoritarismo organizacional, não pode ser processada de maneira isolada, mas necessariamente tendo em vista um contexto.

O autoritarismo não surgiu no vácuo. Ele se desenvolveu dentro de um contexto histórico particular que privilegiou um modo de produção e uma racionalidade específicos. Ele é fruto de um meio e se não nos esforçarmos para bem compreender este meio, não saberemos bem analisar suas manifestações. O sucesso, portanto, das nossas tentativas de eliminação de determinadas disfunções presentes nas organi-

[11] Id. ibid. p. 41.

zações dependerá muito mais da amplitude da compreensão que temos do problema do que propriamente da nossa boa vontade. Precisamos enxergar a realidade que nos circunda de forma "substantiva", à semelhança da postura do homem "parentético" descrito por Guerreiro Ramos.[12]

Neste sentido é que pretendemos analisar o tema "autoritarismo", ou seja, uma avaliação multiangular da questão. Guerreiro Ramos, em suas análises, procede exatamente dessa forma. Na sua macroanálise, desenvolvida no texto *Administração e contexto brasileiro*, ao mesmo tempo que ele discute as diversas correntes teóricas da administração, enriquece essas teorias através de um processo de reorientação e reformulação de vários conceitos aparentemente consagrados da teoria administrativa. Ele aborda múltiplos temas ao mesmo tempo, através de um raciocínio notadamente substantivo, desenvolvendo um novo e complexo "pensar" sobre administração no Brasil.

Ao longo do seu livro, particularmente nos capítulos 1, 2 e 3, notamos que Guerreiro Ramos vai residualmente analisando/expondo a questão do autoritarismo, relacionando-a com outros temas e derivando-a, também de outros, tais como a cultura administrativa da organização, as relações de poder entre os atores do processo organizacional, o processo decisório, a alienação, a motivação, o tipo de racionalidade empregada e outros pontos, tendo sempre como pano de fundo a sua visão crítica globalizante. Dessa forma, nossa tarefa consistiu em selecionar alguns dos seus pensamentos relacionados com o tema "organização autocrática" e tentar construir um painel sobre como Guerreiro Ramos vê esse problema na organização.

2. *Alguns aspectos do autoritarismo e a questão do desenvolvimento gerencial nas empresas estatais*

O autoritarismo não é um problema "isolável" do contexto organizacional das empresas estatais no Brasil, e nem causa única dos problemas gerenciais observados. Entretanto, ressaltamos, particularmente, este fenômeno dos demais em função da ressonância que o problema provoca nessas organizações. No transcorrer do ensaio, o leitor terá a oportunidade de observar a sua devida contextualização e compreender a interface desse fenômeno com alguns problemas concretos observados nessas empresas, tais como a superconformidade "ativa" dos funcionários, a desatualização da organização em relação ao meio ambiente, a perda da capacidade de auto-avaliação da empresa, as seqüelas da prática de um processo decisório fechado e outros problemas (disfunções). De forma ampla, poderá compreender como esses múlti-

[12] Ver Guerreiro Ramos, A. Modelos de homem e teoria administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, *18*(2):3-12, abr./jun. 1984. O adjetivo parentético é derivado da noção de Edmund Husserl (The thesis of natural standpoint and its suspension. In: Kockelmans, J.J., ed. *Phenomenology*, the philosophy of Edmund Husserl and its interpretation. Garden City, Doubleday, 1967) em "suspenso" e "parênteses". O homem parentético é aquele que, por tentar ser autônomo, não pode ser psicologicamente enquadrado. Ele possui uma consciência crítica, altamente desenvolvida, das premissas de valor presentes no dia-a-dia. A atitude parentética é definida pela capacidade psicológica do indivíduo de separar a si mesmo de seu ambiente externo e interno. A atitude crítica suspende ou coloca entre parênteses a crença no mundo comum, permitindo ao indivíduo alcançar um nível de pensamento conceitual e, portanto, de liberdade.

plos fenômenos estão relacionados com o desempenho gerencial nas empresas estatais.

2.1 Contextualização do problema

Antes de continuarmos o desenvolvimento do trabalho, faz-se necessário enumerar as razões objetivas que nos levaram a analisar o quanto o autoritarismo tem dificultado a ação gerencial nas empresas estatais brasileiras.

A maioria dos cargos de gerência das estatais no Brasil (Caixa Econômica Federal, Petrobrás, Banco do Brasil, Campanhia Vale do Rio Doce, etc.) é exercida em caráter praticamente "vitalício". Não obstante as normas internas dessas organizações, pertinentes à matéria, classificarem todos os cargos de confiança como demissíveis a qualquer momento, isto, na verdade, só ocorre em casos raríssimos, portanto, incomuns. Diante dessa característica, fica claro que a autonomia do gerente cresce consideravelmente, diluindo indiretamente o poder centralizador e normativo das empresas em muitos aspectos do serviço interno da dependência.

Sendo o gerente superpoderoso dentro da organização, suas determinações, gostos e preferências fatalmente vêm a transformar-se em "lei". Para que não haja insubordinação, o recurso mais usado é rigoroso respeito à estrutura hierárquica da empresa, prática que, ampliada, provoca o desenvolvimento do fenômeno que denominamos "autoritarismo organizacional", ou seja, a disseminação de uma filosofia autocrática. Dentro desse contexto é comum, portanto, observarmos o gerente comportando-se de forma submissa diante de seus superiores, e de maneira autocrática com relação a seus subordinados.

É evidente que não se pode generalizar esse modelo para todas as dependências do Banco do Brasil, mas é indiscutível que a prática hierárquica atual da empresa tem encaminhado as relações alta administração-gerentes-subordinados nessa direção.

O autoritarismo impregnou de tal forma a estrutura organizacional das empresas estatais que tem impossibilitado os gerentes de se preocuparem com outros fatos senão aqueles relacionados com a obediência de normas (formais e informais). Assim, sua atuação fica demasiadamente restrita aos problemas internos da empresa, criando ampla miopia em relação ao mercado.

A seguir, enumeramos algumas características dos cargos de gerência (em empresa estatal) que nos permitem verificar como esse executivo é importante para a organização, e como é imprescindível um trabalho visando alertar esse profissional — e, obviamente, toda a alta administração das empresas estatais — dos males que uma conduta autocrática e centralizadora provoca na organização:

a) *excesso de poder* — o caráter praticamente vitalício do cargo de gerente, aliado, a um *status* social elevado, em alguns casos fruto de uma tradição cultural secular,[13] transferem a este profissional uma parcela excessiva de poder. Resultados financei-

[13] Os gerentes do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, por exemplo, possuem, reconhecidamente, um *status* social elevado, fruto, exatamente, de toda uma tradição cultural de respeito a esses profissionais, sedimentada ao longo de muitos anos.

ros, operacionais e administrativos insatisfatórios são suficientes, no máximo, para interromper a carreira do servidor, ou provocar sua transferência de agência, nunca para destituí-lo;
b) *acomodação* — esse excesso de poder leva a uma acomodação do gerente, que não se vê obrigado a moldar sua postura, adequando-a às novas realidades da organização, o que é estritamente prejudicial ao desempenho organizacional;
c) *elemento facilitador do processo decisório da agência* — nas empresas estatais, onde tudo é excessivamente normatizado, a atuação do gerente é fundamental no sentido de facilitar e agilizar as rotinas administrativas e operacionais, possibilitando condições necessárias ao bom andamento dos serviços;
d) *formador de futuros administradores* — em muitos casos, o seu poder de nomeação e indicação para os diversos cargos existentes na agência é muito acentuado, de forma que sua percepção (visão de mundo) é fundamental no desenvolvimento profissional dos recursos humanos da empresa;
e) *elo entre a direção geral da empresa e a agência* — o gerente é o representante da direção geral (DG) da empresa na agência. Desta forma, ele é o vínculo entre as diretrizes e a ação. Uma atuação inadequada do gerente leva a agência a se distanciar dos objetivos organizacionais traçados pelo comando central da organização.

3. *O autoritarismo como causa da perda da capacidade de auto-avaliação da organização*

Uma das grandes manifestações do autoritarismo denomina-se "centralização". Muito embora esses dois conceitos não sejam sinônimos, um está ligado ao outro numa íntima relação de causa-efeito. O dano que a centralização normalmente provoca em qualquer organização é a obstrução dos canais de informação. A centralização canaliza as informações para fluxos predeterminados, desoxigenando o aparelho organizacional e impedindo uma maior articulação entre seus membros.

Sem dúvida, comenta Guerreiro Ramos, um "fluxo de informações corretas é fundamental para que a organização possa instaurar dentro dela uma inter-relação positiva de suas partes e adaptar-se, com êxito, ao ambiente externo".[14]

Nesse sentido, o autor observa que o grande problema de uma estrutura autocrática é que ela distorce e destrói canais de informação. "A estrutura das organizações pode provocar a 'revolução silenciosa' dos subordinados, quando estes, em conflito com os dirigentes, distorcem, sonegam e ocultam informaçes, deliberadamente uma vez que não se sentem identificados com a organização."[15]

Nesse ponto, cabe um parêntese. O funcionário adere a essa "revolução silenciosa" quando não mais se identifica com a organização, ou seja, existe uma perda quase absoluta de perspectivas, de horizontes, na medida em que o funcionário sente que sua participação no processo é desconsiderada, irrelevante. É importante observarmos as opiniões dos funcionários do maior banco estatal do país, o Banco do Brasil S.A., acerca de suas chefias. Essa opinião pode ser um bom indicativo de

[14] Guerreiro Ramos, *A. Administração e contexto brasileiro...* op. cit. p. 66.
[15] Id. ibid. p. 66.

como o funcionário da mais respeitável instituição financeira do País vem percebendo o problema. Em pesquisa realizada pelo Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (USP), com o apoio da Consultoria Técnica da Presidência do Banco do Brasil (BB-Cotec), em novembro de 1986, denominada Pesquisa motivacional junto ao funcionalismo, acerca dos estilos de liderança existentes no BB, chegou-se à conclusão de que, "embora os chefes tenham sido considerados, no seu relacionamento interpessoal, como solidários, dignos de confiança e informais, no estudo em profundidade, particularmente os de posto efetivo nível básico e superior, declararam não terem uma boa imagem das chefias quanto ao seu poder de decisão, classificando-as na maioria das vezes como 'medrosas' e 'submissas'. O pessoal do Cesec (Centro de Processamento de Serviços e Comunicações do BB) foi mais contundente, chegando a considerar seus superiores como 'autoritários' e 'preconceituosos'."

Esses adjetivos atribuídos às chefias ("medroso", "submisso", "autoritário" e "preconceituoso") demonstram o nível da incompatibilidade que se desenvolve no seio da estrutura hierárquica da organização, além do atrasado estágio de desenvolvimento gerencial alcançado pela empresa. Podemos até afirmar que esse quadro reflete exatamente o efeito "revolução silenciosa" que Guerreiro Ramos nos coloca. O funcionário não aceita seu chefe porque encontra nele um entrave para o desenvolvimento dos seus serviços (das suas idéias) e da própria organização como um todo. Como ele não consegue sequer se manifestar, quanto mais modificar a situação (não há canais de comunicação para isso), passa a atuar defensivamente, de forma isolada, restringindo, ainda mais, o fluxo de informações na empresa.

Voltando à questão conceitual, Guerreiro Ramos observa que a manutenção de uma postura autocrática na empresa poderá determinar a eliminação dos canais de *feedback*. Na medida em que a organização vai perdendo os canais de informação, fica sem condiçes de auto-avaliar-se e, portanto, de corrigir eventuais desajustamentos. Como esse processo é contínuo, a tendência natural é a perda progressiva dos pontos de referência, levando a organização a ingressar num círculo vicioso que produzirá, com certeza, uma total desarticulação da empresa em relação ao mercado.

Guerreiro Ramos[16] nos dá dois exemplos, ambos envolvidos com organizações "subinformadas", resultado de estruturas autocráticas:

"a) rígido e limitado conteúdo do esquema de relações adotado. A partir de certo ponto da evolução, a organização permaneceu insensível e cega para novos fatos relevantes. Informações sobre esses fatos entraram muitas vezes no *feedback*, mas o rígido esquema de relações os repelira porque eles não tinham sentido. A consciência de tal rigidez pode existir ou não existir entre os dirigentes da organização. O primeiro caso é sinal de que há potencialidades que possibilitam um reajustamento. O segundo caso normalmente significa um indício de fracasso iminente;

b) mudança nas premissas do comportamento externo à organização."

Esta segunda hipótese é possível graças a uma miopia progressiva em relação às necessidades da clientela.

[16] Id. ibid. p. 65-6.

Quanto ao item *b*, não tem sido difícil notar a progressiva mudança de opinião da população acerca de determinadas empresas estatais. Até uma década atrás, o Banco do Brasil, por exemplo, era visto como um modelo de organização e razão do engrandecimento do País. Seus funcionários eram invariavelmente tratados pela comunidade com uma consideração toda especial. Hoje, não raro se observa serem os funcionários do Banco comparados aos "marajás" do Governo,[17] o que de fato contribui para que a opinião pública encare a empresa como mais uma estatal do "desprestigiado" setor público.

Essas colocações são importantes na medida em que evidenciam que, pior do que perder a capacidade de auto-avaliar-se, em função de uma prática autocrática que destrói os canais de *feedback*, é a não-consciência dessa realidade, ou seja, admitir uma convivência pacífica com o autoritarismo como se ele fosse um problema cultural (profundamente arraigado), inevitável e insuperável.

4. *A continuidade e a estabilidade organizacional como elementos desagregadores da empresa para com a ambiência*

Nota-se uma marcante tendência, no mundo contemporâneo, a ressaltar a importância da análise da ambiência no estudo das organizações. Várias são as formas pelas quais se discute a questão. Philip Selznick[18] observa que a organização deve ser vista como "estrutura social adaptativa", um entendimento que se coaduna com a idéia de que existe permanente tensão entre ela e o ambiente externo. Kenneth Boulding[19] dá ênfase à questão das relações entre as organizações, classificando seu conjunto de ecossistema, onde a competição entre as empresas é elemento sempre presente. O pensamento japonês contemporâneo, ao mesmo tempo que continua dando ênfase à ambiência e ao "ecossistema organizacional", inova ao defender a noção de cooperação entre as empresas, de forma a maximizar o produto global do trabalho.

O importante é notarmos que a organização deve estar voltada para o ambiente e ser sensível às suas demandas. A questão é saber "o que deseja a sociedade e sobre o que ela pode ser persuadida a apoiar".[20]

Guerreiro Ramos[21] é enfático, neste particular, quando diz que "o êxito da organização depende, assim, de sua sensibilidade e capacidade adaptativa às circunstâncias e ocasionalmente requer mudanças nas finalidades. A *continuidade e estabilidade da organização* (grifo nosso) tendem a ser um produto precário de suas relações com o ambiente externo. Por isso, as finalidades jamais podem ser estabe-

[17] Uma odisséia de reajustes: como subiram os salários do Banco do Brasil. Revista *Veja*, Abril Cultural, *20*(11), 16 mar. 1988.

[18] Ver Selznick, Philip. Foundations of the theory of organization. In: Etzioni, Amitai. *Complex organizations*. New York, Rinehart & Winston, 1961.

[19] Ver Boulding, E. Kenneth. *The organizational revolution* — a study in the ethics of economic organization. New York, Harper & Brothers, 1953.

[20] Guerreiro Ramos, A. *Administração e contexto brasileiro*... op. cit. p. 64.

[21] Id. ibid. p. 64.

lecidas arbitrariamente, mas resultam da interação tanto dentro da organização, como entre esta e o ambiente".

O autoritarismo, por seu lado, quando está permeando as relações de uma organização, será elemento que contribuirá para a manutenção do *status quo* organizacional. Será uma espécie de "vacina" contra a mudança.

Como não interessa mudar, pois isso pode "alterar" (tornar relativo) o poder dos atores que comandam a organização, logo todos os espaços para a renovação são fechados, com claros prejuízos à criatividade, à oxigenação da empresa. *Como não interessa flexibilizar*, pois isso pressupõe delegação, permite-se que os canais de comunicação morram por imposição ou sabotagem. Sem *feedback*, a organização não poderá auto-avaliar-se e estará inevitavelmente caminhando em direção ao fracasso. nesse ambiente decadente, os conceitos que Guerreiro Ramos chama de "continuidade" e "estabilidade organizacional" são preservados e valorizados ao máximo, pois estarão a serviço da manutenção desse *status quo* adquirido. A conseqüência necessária, nesses casos, será, também, uma ampla miopia administrativa para com os problemas que envolvam a interface da empresa com o meio ambiente.

5. *Perigos da superconformidade*

5.1 O autoritarismo e a superconformidade "ativa"

Quando o autoritarismo está permanentemente presente nas relações de trabalho de uma organização, se estabelece um ambiente falso de trabalho, desenvolvendo-se, junto aos participantes inferiores, uma superconformidade imposta discricionariamente, que dissimula descontentamentos. "Por conveniência, os subordinados se conduzem como *yes men*, que refletem os próprios desejos dos executivos, antes que as realidades do mundo circundante e, assim, levando-os a tomarem por janelas o que são, na verdade, espelhos."[22]

Esse fenômeno, que nada mais é do que a interrupção de um fluxo contínuo e saudável de informações entre os atores de uma organização, vem instaurar uma inter-relação negativa entre as partes (chefe-subordinado). Sem informações corretas (*feedback*), o resultado necessário será um péssimo gerenciamento dos negócios com a esperada queda da eficácia e, por extensão ou conseqüência maior, a não-adaptação da organização ao meio ambiente.

5.2 A burocracia e a superconformidade "passiva"

Há também a superconformidade afetivamente aceita e até procurada pelos funcionários. É superconformidade decorrente de identificação, e não imposta discricionariamente. Em organizações burocráticas, esse fenômeno pode ser verdadeiro porque:

[22] Id. ibid. p. 66.

"1) Uma efetiva burocracia requer lealdade de resposta e estrita devoção aos regulamentos. 2) Tal devoção às regras as transforma em absolutas; não mais são concebidas como relativas a um conjunto de finalidades. 3) Isso dificulta a pronta adaptação sob condições especiais não claramente contempladas por aqueles que formularam as regras gerais. 4) Assim, os próprios elementos que conduzem à eficiência, em geral, produzem ineficiência em específicas circunstâncias."[23]

Essa análise acima, desenvolvida por Robert K. Merton,[24] e comentada por Guerreiro Ramos, "subentende que a superconformidade, viciando o sistema de informações da organização, acaba constituindo-se em fator de resistência a mudanças ou em fator de imobilismo".[25]

Guerreiro Ramos nos traça o fenômeno da superconformidade em duas dimensões: a superconformidade originária do autoritarismo e imposta discricionariamente, que denominamos "superconformidade ativa", e a superconformidade afetivamente aceita e até procurada pelos funcionários, que chamamos de "superconformidade passiva". Muitas organizações do setor público brasileiro possuem estruturas hierárquicas que favorecem o desenvolvimento tanto do autoritarismo quanto de um processo administrativo excessivamente normatizado (burocrático), repleto de instruções, regras, expedientes, manuais e assemelhados.

Neste sentido, a estatal é um terreno fértil para o desenvolvimento desse fenômeno indesejável. Tanto há pressões "ativas", geradas pelo autoritarismo presente nas relações de trabalho e que impõem ao indivíduo uma postura de conformidade, indispensável, nestas circunstâncias, para a sua própria sobrevivência no seio da organização, quanto pressões "passivas", fruto de uma estrutura excessivamente burocratizada que permanentemente coloca a regra (manuais, instruções, etc.), à frente do homem, eliminando a criatividade e a flexibilidade do funcionário.

Não nos interessa aqui propor o desmonte da organização burocrático-administrativa das empresas públicas, mesmo porque o gigantismo dessas empresas exige a manutenção de uma determinada hierarquia funcional e de um conjunto de regras administrativas para a operacionalização de suas atividades. Interessa-nos, isto sim, avaliar a amplitude das seqüelas que esta disfunção (a superconformidade) está causando à empresa e, paralelamente, sugerir algumas saídas.

Em primeiro lugar, como o autoritarismo se processa em bases verticais, ele caminha de cima para baixo através da estrutura hierárquica mantida pela organização, e de forma continuada (sem interrupções), é de se supor que se a nível de agências for feito um trabalho de democratização do ambiente de trabalho, partindo-se das gerências (principais administradores), é bastante provável que o fluxo por onde se desenvolve o autoritarismo se esgote progressivamente. A presença de uma administração mais aberta abrirá caminho à participação do corpo funcional da agência, ampliando a oxigenação dos canais de informação e eliminando, na justa medida, a superconformidade "ativa" dos funcionários.

[23] Id. ibid. p. 67.

[24] Ver Merton, Robert K. *Social theory and social structure*. Glecoe, Illinois, The Free Press, 1959. p. 200.

[25] Guerreiro Ramos, A. *Administração e contexto brasileiro*... op. cit. p. 67.

É claro que o grande problema está em como promover esse "amplo" processo de democratização. Mas é óbvio, também, que esse processo autoritário interessa a "poucos" dentro de uma empresa. Garantido que a administração de uma agência mudou de comportamento, é quase certo que o processo se estenderá aos demais funcionários. Essa mudança de comportamento pode dar-se por várias formas: treinamento (cursos), orientação pela chefia, orientação por especialistas, estágio, projetos especiais, grupos de discussão e debate, leitura orientada, filmes e outros recursos menos flexíveis, mas não menos importantes, como a destituição do cargo, o rodízio ou a troca de funções. Uma revisão paralela da estrutura hierárquica da empresa é também fator fundamental nesse processo.

Em segundo lugar, a desburocratização passa a ser requisito crucial para a eliminação da superconformidade "passiva" dos funcionários. Infelizmente, a empresa é campo fértil também para a proliferação de instruções, manuais, expedientes, etc., que, não raro, se sobrepõem mutuamente causando verdadeiras confusões para o trato de questões simples e muitas vezes rotineiras. Nesse momento, o funcionário se vê totalmente tolhido, impedido de colocar sua criatividade para funcionar a fim de bem atender aos clientes da empresa, ou mesmo para realizar adequadamente as suas tarefas, sendo levado a uma postura de neutralidade, passividade e inflexibilidade, fenômenos que Guerreiro Ramos qualificou de "superconformidade".

O saneamento deste mal administrativo, ou seja, a eliminação da burocracia desnecessária torna-se questão de sobrevivência para a organização.

6. *O autoritarismo no processo decisório*

Como bem coloca Guerreiro Ramos, a transposição do conceito de *feedback* (controle retroativo) da cibernética para a organização tem que ser feito com alguns cuidados. Muito embora esteja consagrada a idéia de que o controle retroativo seja fundamental para o processo de elaboração de decisões, é importante observar que "a informação que os agentes da ação administrativa fornecem é bastante diversa, em sua natureza, da que os robôs encaminham aos centros cibernéticos".[26]

Enquanto as informações fornecidas pelo robô apresentam-se de forma clara, objetiva, desmascaradas de outras intenções, pois são frutos de uma tecnologia alicerçada nas ciências exatas, existe a tendência, absolutamente natural, para não dizer humana, de que as informações prestadas pelo homem sejam senão políticas, ao menos criptopolíticas.

Neste sentido, coloca Guerreiro Ramos, o controle retroativo na organização "tende a ser um controle de implicação recíproca mútua",[27] ou seja, o *feedback* se processará dentro de uma empresa com base nas relações entre os indivíduos dessa organização, de forma que o nível, a exatidão (qualidade), a intenção, o volume (quantidade) e a oportunidade da informação dependerá restritamente dos "tipos" de relações existentes.

[26] Id. ibid. p. 62.
[27] Id. ibid. p. 62.

Numa organização, por exemplo, onde o processo decisório está permeado por uma prática autocrática, geradora de alienação entre os indivíduos, não se pode esperar um trânsito saudável de informações. Como já comentamos nos capítulos anteriores, a prática autocrática impossibilita o livre câmbio de informações. Em vez de abrir espaços à integração, à participação dos indivíduos no processo organizacional, elementos que colaboram para minimizar a distância social entre dirigentes e subordinados, a prática autocrática atuará procurando excluir, inibir, e, principalmente, sujeitar o indivíduo (funcionário) à realidade circunstancial em que está inserido. Esse é o caminho mais simples para o desenvolvimento de pessoas alienadas, ou seja, indivíduos excluídos, privados dos meios de decisão, que não podem determinar o curso dos acontecimentos conforme desejam. Neste sentido, Guerreiro Ramos nos coloca a importância de um processo decisório mais participativo, verdadeiro antídoto contra alienação. "Todo processo decisório que assegure aos agentes da ação administrativa a possibilidade de influenciar a organização de modo consciente e intencional terá necessariamente efeitos desalienantes. É um processo de tal natureza que tornará a organização plástica e dinâmica, uma *adaptive social structure*, na qual as decisões sejam resultantes de um processo circular e multidimensional de informação."[28]

7. *Comentários finais*

O presente artigo teve como pretensão mostrar a visão de Guerreiro Ramos quanto às seqüelas que o autoritarismo provoca nas organizações. Nesta medida, este ensaio não esgota o tema, pois não considera a visão conceitual de outros autores sobre a matéria.

Entretanto, temos que reconhecer que a visão do mestre Guerreiro é profunda e alimenta níveis de reflexão que poucos autores conseguem.

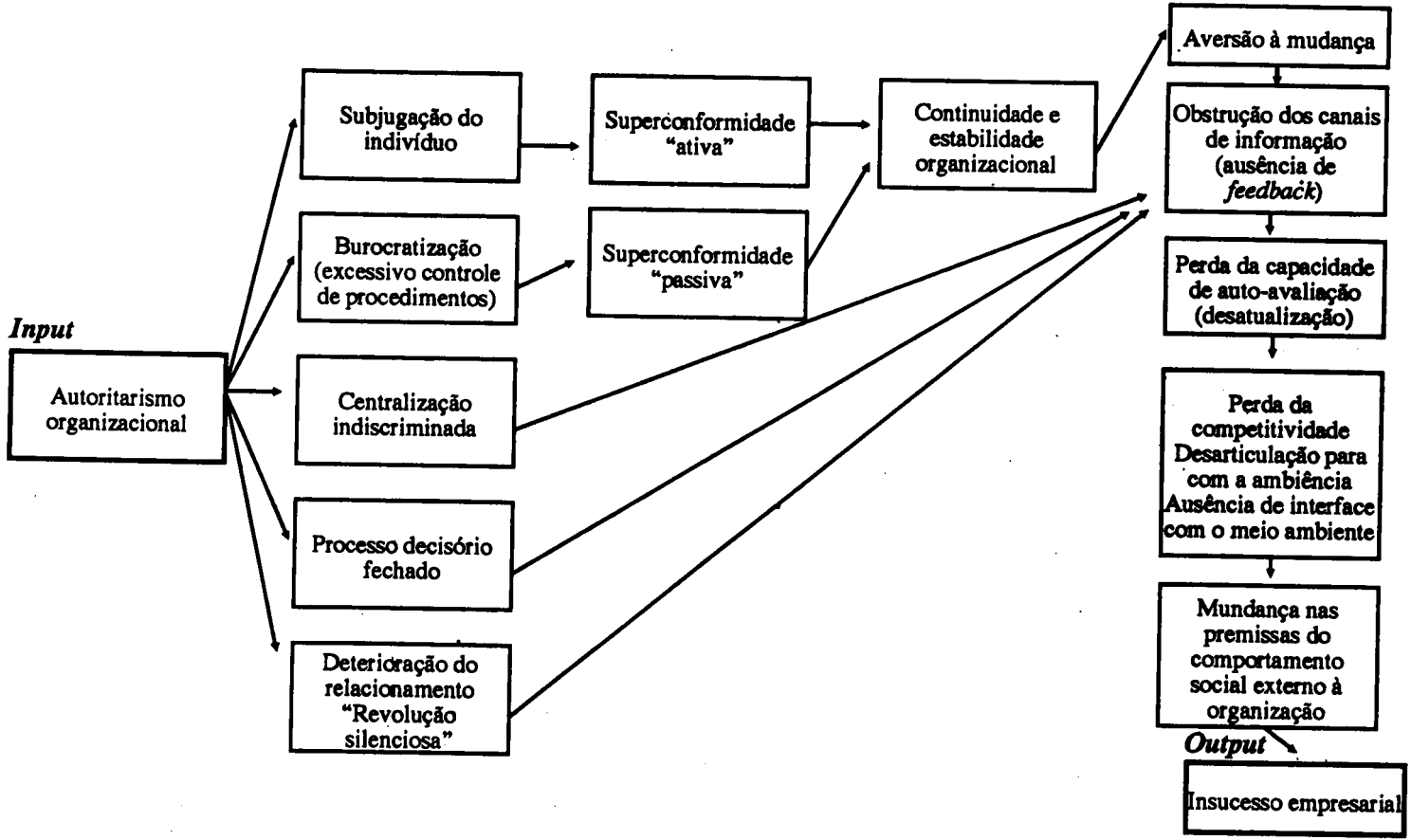
O tema autoritarismo é tratado, pelo autor, de forma não isolada. Guerreiro Ramos sequer abre um capítulo em seu livro para falar só sobre organizações autocráticas. O assunto está de certa forma diluído ao longo da sua abordagem sobre administração. Particularmente achamos conveniente destacar esse fenômeno na medida em que observamos que o tema vem sendo tratado dentro do setor público de uma forma muito superficial, circunstancial e muitas vezes até preconceituosa, produzindo, a reboque, um debate inócuo, desprovido de qualquer objetividade.

Guerreiro Ramos abre nossos olhos para o problema. Através de um discurso solidamente fundamentado, procura não só mostrar, mas também provar, que atitudes que desconsideram o ser humano como parte ativa e integrante de um processo organizacional — como por exemplo a própria prática do autoritarismo — não se sustentam ao longo do tempo, produzindo inevitavelmente, dentro das organizações, o descontentamento, a insatisfação generalizada e, conseqüentemente, a ineficiência e a ineficácia.

A prática de um modelo de administração autocrática, segundo Guerreiro Ramos, gerará múltiplas disfunções organizacionais tais como as mais variadas formas de

[28] Id. ibid. p. 62.

Figura 1
Organização autocrática: desencadeamento das disfunções organizacionais "possíveis" em um ambiente de trabalho autocrático



alienação entre os funcionários (dentre elas, a questão da superconformidade), a obstrução dos canais de informação (*feedback*), em função da deterioração do relacionamento entre os atores do processo organizacional (particularmente a relação chefia-subordinado), construindo, a partir daí, uma cadeia inexorável de disfunções que percorrerão a empresa até sua completa desorganização, ou seja, o insucesso empresarial.

Num esforço de síntese, construímos um painel que nos possibilita melhor visualizar as repercussões provocadas por um modelo de administração autocrática dentro de uma empresa. Esse modelo não é rígido e muito menos totalizante. Pretendemos mostrar, de forma sistêmica, as relações existentes entre as disfunções organizacionais — apenas aquelas que particularmente comentamos no nosso trabalho — originárias desse modelo autocrático de administração (ver figura 1).

Summary

PHENOMENA CONCERNING ORGANIZATIONAL AUTHORITARIANISM: A CRITICAL VIEW OF GUERREIRO RAMOS ON AUTOCRATIC ORGANIZATION

A clearly controversial issue appearing in some enterprises of the public sector, particularly in State enterprises, is related to the problem of authoritarianism or, rather, in the "authoritarian administrative philosophy" pervading said organizations. Although the country be politically beyond the dark stage of "exception" (military dictatorship), displaying its perfect capacity for adaptation to the noblest of democratic principles, the process was not pursued adequately by a lot of organizations belonging to the public sector. A rancid tinge of the authoritarianism is still to be perceived in the administrative frameworks of these enterprises, persisting as a clear factor of trouble and of generalized dissatisfaction for the personnel of such organizations. This article intends to redeem the idea Professor Guerreiro Ramos had of the serious phenomenon we call "organizational authoritarianism". It is, nevertheless, a contribution of the author the adaptation of this view of Guerreiro to the problem of "administrative authoritarianism", detectable in some public sector enterprises. Guerreiro's analysis enables us to visualize, in depth, the universe of organizational malfunctions emanating from authoritarianism, such as the multifarious forms of alienation among the functionaries, the problem of aversion to change, the destruction of channels of information (absence of feedback), outdating of the enterprise, loss of competitivity, it all climaxing in the "business failure" of the entity. All the enumerated elements make us capable of adopting a critical and much more "substantive" stand, as concerns problems pervading public organizations in Brazil, and much more certain of the urgent necessity of a re-orientation of posture, in the managerial segment of such enterprises.