

Prefácio à edição portuguesa (pp. 3-7)

Brunsson, Nils (2006). *A organização da hipocrisia – os grupos em acção: dialogar, decidir e agir*. Porto: ASA (277páginas)

A obra do autor sueco Nils Brunsson, intitulada *A Organização da Hipocrisia*, agora traduzida para língua portuguesa, constitui um trabalho de referência para a análise organizacional e, especialmente, para os estudos no domínio da administração pública. É precisamente neste campo que o presente livro, tal como outros trabalhos de Brunsson datados das décadas de 1980 e 1990, tem sido referenciado em Portugal, com particular incidência em investigações universitárias nas áreas da administração educacional e da análise das políticas educativas, entre outras. A sua edição em português, a partir da segunda edição em língua inglesa, datada de 2002, representa uma oportunidade para alargar o número de leitores de Brunsson no nosso país, facilitando o acesso de um público mais vasto e diversificado a uma obra intelectualmente estimulante e, a vários títulos, pouco convencional. Estes atributos são ainda reforçados pelo facto de este livro poder introduzir o leitor não iniciado em teorias organizacionais nos universos mais recentes das perspectivas de análise pós-burocrática e das críticas às teorias tradicionais da decisão e da escolha racional. Acresce a tudo isto, conforme o autor reconhece no prefácio à segunda edição, que a "hipocrisia não parece ter perdido a importância que tinha quando este livro foi primeiramente publicado", em 1989.

Tal como vem acontecendo com o crescente recurso a metáforas e imagens organizacionais, particularmente na sequência das propostas de Gareth Morgan, a *hipocrisia* não é aqui utilizada numa acepção pejorativa, nem remete para qualquer juízo de ordem moral, antes invoca propósitos de interpretação e compreensão dos fenómenos organizacionais. A teoria da "hipocrisia organizada" representa sobretudo um esforço de compreensão e análise das organizações e da administração pública, a partir de uma abordagem polifacetada, isto é, assente num certo pluralismo teórico que marca algumas abordagens (neo)institucionais, nas quais Brunsson se integra e se destaca pela originalidade da sua contribuição. Não se espere dele, portanto, o pendor doutrinário ou prescritivo tão comum às teorias organizacionais tradicionais, ainda quando o autor, no final da obra, não se furte à discussão de "algumas implicações normativas", abordando a esse propósito temas como a liderança, a gestão e o controlo, e vários princípios, de entre os quais o "princípio da reforma", tema que virá a ser central noutro dos seus mais conhecidos trabalhos, publicado em 1993 em parceria com Johan P. Olsen, e intitulado *The Reforming Organization*. Neste último, a reforma organizacional é conceptualizada como um esforço de tipo racionalista, quase sempre mal sucedido em termos de eficácia, incapaz de dar resposta aos objectivos que a justificaram de início; e, no entanto, a cada reforma mal sucedida segue-se uma outra, e assim sucessivamente, independentemente dos resultados obtidos. A reforma organizacional será ineficaz em termos de acção organizada, mas eventualmente bem sucedida em termos de legitimação organizacional, isto é, em termos políticos e de "sobrevivência organizacional".

É precisamente este argumento central às teses (neo)institucionalistas - o da legitimidade institucional - que confere sentido à hipocrisia organizada. Mais do que um eventual problema, a hipocrisia é sobretudo vista como uma solução para afrontar o facto de as organizações modernas serem sujeitas a exigências inconsistentes e a pressões contraditórias, oriundas de quadros de racionalidade e de valores consideravelmente distintos ou mesmo antagónicos. Brunsson vai mesmo mais longe ao admitir que muitos problemas que são, de há muito, objecto de intervenção das organizações públicas podem ser, no limite, insolúveis, ou foram-no durante milhares de anos, e por isso o critério da eficácia organizacional na sua resolução não terá sido, seguramente, a principal fonte de legitimação da organização e da sua perpetuação ao longo da história. Em tais casos, a hipocrisia pode ser uma resposta justificada face a conflitos entre valores, ideias e pessoas, procurando uma articulação, ainda que débil, entre elementos contrários, admitindo mesmo descoincidências entre as palavras e

as acções, entre o que se diz e o que se faz, e delas retirando benefícios em termos de legitimidade.

A relativa descoordenação resultante não é considerada problemática, ao contrário do que se deveria concluir, na esteira de visões racionalistas tradicionais, para as quais a organização é um instrumento (*organon*), um meio para alcançar uma acção colectiva, coordenada e eficaz. Porém, recusando visões puramente instrumentais da organização, Brunsson pode convocar as perspectivas teóricas da ambiguidade e as principais metáforas que lhe estão associadas. Em tal quadro de referência, um certo grau de desconexão relativa entre decisões e acções é teoricamente considerado normal ou expectável no âmbito de "sistemas debilmente articulados", ou "debilmente acoplados", e de organizações representadas como "anarquias organizadas", na sequência dos trabalhos de Karl Weick, entre outros. Na esteira das críticas à "racionalidade olímpica", empreendidas por Herbert Simon a partir dos anos quarenta do século xx, e da teoria da "racionalidade limitada" de Simon e March, o autor opera também uma desconstrução do processo de decisão racional nas organizações, concluindo que as decisões não são necessariamente traduzidas em acções em conformidade. As ideias nem sempre comandam as acções, como na teoria da racionalidade *a priori*, baseada na escolha racional e na busca da solução óptima. Este "sonho da racionalidade" é desmentido frequentemente pelo facto de muitas ideias se sucederem às acções, até com intuítos de legitimação retrospectiva ou *a posteriori*. As ideias e as decisões podem não só ser inconsistentes com as acções, como podem, portanto, ser-lhes posteriores e não anteriores.

A quebra da linearidade ou da sequência racional entre processo de decisão, tomada da decisão e acção acontecerá com maior frequência do que aquilo que as teorias da escolha racional poderão admitir. O carácter irracional, ou probabilístico e heurístico, da decisão que o modelo de decisão de tipo "garbage can" (caixote do lixo) proposto por Cohen, March e Olsen em 1972 pretende representar radicaliza o conceito de "racionalidade de satisfação" proposto por Simon, sendo adoptado por Brunsson já numa obra anterior, publicada em 1985 com o título de *The Irrational Organization*. Brunsson articula assim as principais teses (neo)institucionais com as abordagens da ambiguidade, do que resulta a consideração de perspectivas concorrentes com a teoria-padrão da decisão. As alternativas teóricas admitem que as decisões são mediações entre as ideias e a acção, e não apenas instrumentos para atingir a acção. Pode-se, de resto, decidir pela inacção, ou tomar decisões para evitar a acção, como recorda o autor. As decisões organizacionais podem ainda assumir-se como formas de mobilização da acção organizacional.

Em suma, a decisão pode evidenciar uma maior imbricação com o processo de legitimação do que com a acção organizacional, situação em que a decisão pode encontrar-se desarticulada da implementação, ou pode manter com a acção uma articulação débil a fim de retirar de tal inconsistência benefícios em termos de legitimidade institucional. Manter as dimensões essenciais que o seu ambiente institucional lhe "exige" (isomorfismo institucional) pode ser crucial para a "sobrevivência" da organização. Os rituais, as normas e os padrões altamente institucionalizados podem, assim, ser mais eficazes em termos de legitimação do que a acção coordenada e a eficácia organizacional e estrutural.

As tensões acima referidas entre a acção, os produtos, a eficácia e as exigências técnicas, por um lado, e a criação de normas institucionais, a produção de discursos e de regras em resposta às exigências do ambiente institucional da organização, por outro, conduziram Brunsson à conceptualização de dois *tipos ideais* que designa por "organização acção" e "organização política" e que, em termos analíticos, considera complementares.

A "organização acção" remete para representações teóricas de signo burocrático-racional e de sistema social, conceptualizando a organização como um instrumento cuja legitimidade depende da sua eficácia para produzir acção coordenada e trabalho, em busca incessante do

menor meio, no quadro de uma racionalidade técnico-instrumental e de otimização. A organização é representada como uma entidade fechada e independente do ambiente, com fronteiras claras e estabelecidas, procurando a cooperação sistemática, o consenso e a supressão de todo o tipo de conflito, subordinada à obsessão pela eficácia e pela eficiência, superiormente comandadas pela mono-racionalidade. A sua "sobrevivência" depende da sua capacidade de produção de acção coordenada, de produtos e serviços, em função das demandas do ambiente.

Por sua vez, a "organização política" remete para abordagens não convencionais que realçam as dimensões ambíguas e certas dimensões políticas das organizações, tais como a incerteza, o dissenso e o conflito, o choque de racionalidades, a débil articulação entre ideologias, decisões e acções, o carácter fragmentado da organização, agora conceptualizada como um sistema aberto muito dependente do seu ambiente institucional, com fronteiras diluídas ou porosas, ou que mesmo não distinguem entre organização e ambiente. Os discursos e as decisões, o diálogo, e não os meios técnicos e instrumentais, são os seus produtos mais relevantes, em busca de resposta positiva às normas e exigências ambientais, consideradas inconsistentes e contraditórias. Esta capacidade de reflectir na organização, isomorficamente, as inconsistências ambientais, mais do que produzir acção coordenada e eficiente (como no caso da "organização acção"), permite-lhe assegurar a sua legitimidade. À resposta não técnica, não integrada e não uniforme às inconsistências entre discursos, decisões e acções típicas das *organizações políticas*, através de desarticulações mútuas, chamou o autor *hipocrisia organizacional*.

Conclui-se, assim, que a manutenção de certas normas e de certos valores pode revelar-se mais importante do que a acção organizada e do que a eficácia organizacional. E no caso em que tais valores forem incompatíveis com a adaptação à acção, então um certo nível de hipocrisia será necessário, até como forma de resistir à pura adaptação ou ao simples pragmatismo perante as exigências técnicas e os requisitos de eficácia.

Nils Brunsson adopta uma perspectiva (neo)institucional que integra as contribuições dos modelos de análise da ambiguidade e também alguns elementos associados aos modelos políticos, de que resulta uma contribuição complexa e inovadora. Recorde-se que as abordagens (neo)institucionais têm sido criticadas precisamente pela sua "despolitização" dos estudos organizacionais, tendendo a conceptualizar as organizações como unidades holísticas, em busca da adaptação institucional por forma a garantirem a sua "sobrevivência" face às exigências do ambiente. Brunsson oferece-nos uma tentativa muito interessante de ultrapassar aquelas limitações, designadamente através do conceito de "politização" da organização, ainda que, por outro lado, não resista a subordinar essa "politização" a objectivos de "sobrevivência", dado que as organizações que considera mais políticas serão, segundo ele, mais abertas do que as organizações orientadas para a acção; e mesmo sendo mais frequentemente acusadas de ineficácia do que as últimas, as organizações políticas revelam-se mais securizantes e mais perenes. Aqui residem, segundo o autor, as vantagens institucionais da "politização", fornecendo melhores hipóteses de "sobrevivência" da organização face às exigências díspares do seu ambiente institucional.

Em face das perspectivas gerencialistas em voga nos tempos que correm e do regresso a abordagens técnico-instrumentais e positivistas, no âmbito das correntes da "nova gestão pública" e da "administração pública empresarial", a obra de Nils Brunsson não só continua actual como representa uma desmistificação inteligente das ilusões racionalistas e efficientistas que crêem que a simples empresarialização da administração pública, com a correspondente criação de mercados internos no seu seio, pode ser uma solução tão eficaz quanto incontornável. Os estudos de caso aqui reunidos e analisados por Brunsson revelam, contudo, quanto a realidade é muito mais complexa, em contraste com o simplismo da maioria das teorias prescritivas e das ideologias da gestão.

Licínio C. Lima
Universidade do Minho, Maio de 2005

