



92

# BUROCRACIA E DESENVOLVIMENTO

EM BUSCA DE UMA TEORIA DAS  
ORGANIZAÇÕES DA ZONA PERIFÉRICA

AUTOR :

MÁRIO NAZARENO NORONHA FARIA E SOUZA

ORIENTADOR :

*Professor* FERNANDO CLÁUDIO PRESTES MOTTA

TESE DE MESTRADO A SER DEFENDIDA NA ESCOLA  
DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO,  
DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

VOLUME I

— 1977 —

O F E R E C I M E N T O

EM MEMÓRIA

de

TORQUATO FARIA E SOUZA FILHO

PAI, AMIGO E INCENTIVADOR

(falecido em Belém-Pará a  
27.02.1977).

e de

LUIZ CARLOS MAIA BITTENCOURT

IRMÃO NA AMIZADE E NOS  
IDEAIS

(falecido no Rio de Janeiro a 12.02.1977).



AO MEU FILHO

MÁRCIO NAZARENO

Que teu futuro não desminta  
minhas palavras.

## A G R A D E C I M E N T O

Um trabalho deste tipo é duplamente um produto social. O é primeiramente porque o pesquisador necessariamente se apossa do trabalho produzido por outros para poder desenvolvê-lo e, em segundo lugar, porque sem a cooperação de determinadas pessoas de quem o pesquisador depende, dificilmente o trabalho se concretizaria, pelo menos nos prazos certos e com a qualidade necessária de trabalho produzido. Acresce ainda, que em uma sociedade dividida em classes, cujo resultado é a divisão do trabalho, cria-se uma interdependência do trabalho desenvolvido pelo autor para o trabalho de outros, que muitas vezes não aparece.

Com base nessas considerações, começaremos por agradecer, inicialmente, aos menos agraciados na parte que lhes coube na divisão do trabalho. Aos que, sob condições bem mais desagradáveis, participam diretamente do processo de produção, gerando as riquezas que permitem a alocação de verbas em pesquisas, entre outras coisas. Eu os simbolizo nas pessoas de Maria Lucia da Costa Moreira, a quem coube a maior parte dos trabalhos datilográficos, de Claudio Miro dos Santos Damasceno, encarregado da gravação das folhas em Sten - cil eletrônico no NAEA e ao Dinar Marçal Gomes, que as reproduziu em mimeógrafo, na Reitoria da UFPa.

Mas, a divisão do trabalho também ocorre no seio da instituição familiar e eu homenageio a mulher, a companheira, que carrega o maior peso nessa divisão a fim de que o companheiro possa desenvolver-se de sua parte tarefas específicas como esta, na pessoa de minha esposa Maria das Graças. Além do carinho e do estímulo, a ela devo a sobrecarga difícil que teve que aceitar para que eu pudesse realizar este trabalho.

Existem ainda pessoas que nos estimulam de tal forma, que quando somos tentados a desistir, dado as dificuldades existentes, encontramos nas relações que mantemos com elas, mais força para levar adiante a tarefa. Então neste caso, familiares e amigos que nos concedem apoio moral e até mesmo material. Eu os simbolizo homenageando minha mãe Angélica e meus colegas, Felipe Luis e Henrique. Acrescente-se ainda a pesquisadora do NAEA, Rosa Elizabeth Acevedo Marin que, além de discutir comigo vários capítulos do traba

lho, prestou um auxílio inestimável para que ele pudesse vir a ser concluído a tempo. Igualmente, o pesquisador do NAEA, Jean Hébet-te, também participou da discussão de vários capítulos e auxiliou-me inclusive com apoio material. Ainda, o professor Fernando Clau-dio Prestes Motta, foi um orientador que me incentivou desde o iní-cio. Igualmente, o professor José Marcelino Monteiro da Costa, Co-ordenador do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia da Universidade 'Federal do Pará, a quem devo apoio moral e material, através da 'instituição que dirige.

Existe o pessoal do apoio administrativo, que muitas vezes so-brepõem os deveres exclusivamente funcionais pela qualidade do 'auxílio que nos prestam. Estão neste caso, a Professora Albertina Fortuna de Oliveira, do escritório de Administração de Pesquisa da UFPa., Lúcio Leitão Alves da Cunha, assessor da Coordenadoria do NAEA e a professora Catarina Maria Regina Ignez Tancredi, ex-chefe do Departamento de Administração, do Centro Sócio-Econômico da ... UFPa.

Tenho ainda algumas dívidas antigas, com os professores Nel-son de Figueiredo Ribeiro, ex-Sub-Reitor de Pesquisa, Planejamento e Desenvolvimento da UFPa., meu ex-mestre, pioneiro na Amazônia no estudo da "Administração para o Desenvolvimento" e incentivador 'das primeiras horas do meu trabalho, e Merivaldo Jonair de Paiva, assessor especial da Reitoria da UFPa., o primeiro a fazer uma a-preciação crítica de trabalho de minha autoria, me estimulando a prosseguir na carreira científica.

Ainda agradeço a professora Maria Inês Campos Donati Jorge, 'do Departamento de Administração da UFPa., que me ajudou a fazer o orçamento do projeto de pesquisa. E, finalmente, aos meus alunos da Universidade Federal do Pará e do Centro de Estudos Superiores do Estado do Pará, pois graças a possibilidade e a receptividade 'neles encontrada da integração entre ensino e pesquisa, tive oportu-nidade de discutir com muitos deles, em caráter experimental, as idêias que são encontradas neste trabalho. Meu sincero reconheci-mento aos órgãos financiadores do trabalho: o INSTITUTO DE PLANEJA-MENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPEA, o NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS DA AMA-ZÔNIA - NAEA e a UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPa., através da Sub-Reitoria de Pesquisa, Planejamento e Desenvolvimento.



# Í N D I C E

## -VOLUME I

Pág.

Oferecimento

Agradecimentos

CAPÍTULO 1- <u>INTRODUÇÃO: O porque da busca de "uma teoria das organizações da zona periférica" através do estudo das relações entre burocracia e desenvolvimento</u> .....	1-20
1.1- Pressupostos (ou "hipóteses" do trabalho	4
I - Gerais .....	6
II - Específicos ao nível da teoria das organizações .....	11
III - Específicos ao nível da burocracia e do desenvolvimento .....	16
CAPÍTULO 2- <u>A ATUAÇÃO ORGANIZACIONAL E AS EXIGÊNCIAS INSTITUCIONAIS</u> .....	1-40
2.1- Aspectos organizacionais e teoria metafísica.....	2
2.2- Aspectos organizacionais ao nível conjuntural .....	7
2.3- Forma Organizacional e tipologia de organizações .....	15
2.4- A exigência institucional do desenvolvimento .....	26
2.5- Modernização e burocracia como momentos instituintes .....	30
CAPÍTULO 3- <u>A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO</u> ...	1-43
3.1- A implementação das exigências institucionais .....	7
3.2- A implementação da exigência institucional do "desenvolvimento".....	15
3.3- A participação da América Latina na implementação do "desenvolvimento".....	20
3.4- As crises do capitalismo liberal e a colocação da exigência institucional do desenvolvimento na América Latina .....	24

3.5-	O papel do Estado na implementação do desenvolvimento .....	32
CAPÍTULO 4- <u>O PROCESSO RELACIONAL CONDUTOR DA EXIGÊNCIA INSTITUCIONAL</u> .....		
		1-91
4.1-	Processo relacional e teoria das organizações .....	6
4.2-	O processo relacional e sua contribuição para a mudança .....	13
4.3-	Principais processos relacionais: incorporação à força do trabalho e contato de clientela .....	21
4.4-	A incorporação à força de trabalho....	30
4.5-	O contato de clientela .....	39
4.6-	Incorporação à força de trabalho e contato de clientela na SUDAM, no BASA e na UFPa. ....	47

-VOLUME II

CAPÍTULO 5- <u>A IMAGEM DA BUROCRACIA: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO</u> .....		
		1-70
5.1-	A ideologia ao nível institucional ...	3
5.2-	A ideologia ao nível organizacional ..	28
5.3-	A ideologia ao nível teórico-científico	49
CAPÍTULO 6- <u>BUROCRACIA E DESENVOLVIMENTO: EXIGÊNCIAS INSTITUCIONAIS DERIVADAS DA PROPOSIÇÃO DE UMA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES DA ZONA PERIFÉRICA</u> .....		
		1-123
6.1-	Burocracia e "racionalidade": a evolução da organização no rumo da eficiência e da eficácia .....	3
6.2-	O que é Administração ? da diferenciação à unidade .....	40
6.3-	O Que é Administração ? a tecnoburocracia, a nova sociedade, as exigências institucionais .....	93

1- INTRODUÇÃO: O PORQUE DA BUSCA DE "UMA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES DA ZONA PERIFÉRICA" ATRAVÉS DO ESTUDO DAS RELAÇÕES ENTRE BUROCRACIA E DESENVOLVIMENTO.

Mário Nazareno Noronha Faria e Souza

O título e o subtítulo do nosso trabalho identificam as duas preocupações básicas que o norteiam: 1) UMA PREOCUPAÇÃO "TEÓRICA" com a análise crítica da Teoria Geral de Administração existente e com a busca da superação de suas contradições principais; 2) UMA PREOCUPAÇÃO "PRÁTICA" com a análise de organizações concretas, organizações essas que atuam no ambiente "subdesenvolvido", ambiente esse que lhes confere um papel transformador que incidirá sobre as mudanças internas de tais organizações e, em consequência, condicionará as formas organizacionais que elas adotarão.

Se o título central é "Burocracia e Desenvolvimento", resulta disso que a nossa preocupação principal é com a forma que a organização assume para tornar-se um "instrumento do desenvolvimento" e com o tipo de desenvolvimento que resultará da condução do processo por organizações que assumiram tal forma. Deste fato empírico decorrem nossas indagações principais: 1) COMO, QUANDO E PORQUE tais organizações assumiram objetivos desenvolvimentistas ?; 2) QUAL a vinculação existente entre a assunção de tais objetivos e as transformações internas que se verificam concomitantemente ?; 3) EXISTE UMA FORMA ORGANIZACIONAL adequada ou "ideal", tendo em vista tais objetivos?; 4) QUAL O PESSO do atraso ou rapidez com que é assumida a forma organizacional "ideal" ?; 5) QUAIS OS MOTIVOS do atraso ou da rapidez com que foi assumida tal forma ?; 6) QUAIS FORAM AS TRANSFORMAÇÕES

NECESSÁRIAS ocorridas tanto no interior das organizações quanto no ambiente exterior para que elas pudessem assumir tal forma ?;

7) QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS, tanto no interior quanto no exterior das organizações quando elas assumem uma forma organizacional adequada à execução de seus objetivos ?

Ora, grande parte das preocupações "práticas" acima colocadas — não se pode negar — são também preocupações da Teoria Geral da Administração, mui especialmente quando ela assume sua forma moderna com o nome de TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES. Daí de corre o subtítulo: ao intentar-mos o estudo da atuação de organizações frente ao meio subdesenvolvido, deparamos com a extraordinária escassez de apoio teórico, o que torna impossível ignorar a produção existente, mesmo se voltada para realidade diversa. Em primeiro lugar, sentimos que não bastava apenas escolher algumas organizações que se enquadrassem em nosso plano de pesquisa e a partir daí elaborar um estudo de casos: sentimos a necessidade de comparar nossas descobertas com as já alcançadas pela teoria existente. Em segundo lugar, não podemos esquecer que o conhecimento da T.G.A. existente condicionou em grande parte nossas preocupações, muito embora outra parte se tenha derivado da experiência existencial. Em terceiro lugar, além de condicionar em parte as nossas indagações, o aprofundamento no estudo da T.G.A. as enriquece: ELE PERMITE QUE APRENDAMOS COMO ELAS FORAM RESPONDIDAS POR OUTROS PESQUISADORES e quais as omissões que aí se verificaram. Em quarto lugar, e MAIS IMPORTANTE QUE QUALQUER OUTRA RAZÃO: A teoria da Administração condiciona e é condicionada pela prática da administração em determinada época da história, assim como a teoria sociológica condiciona e é condicionada pela prática social, assim como a teoria econômica condiciona e é condicionada pela prática econômica, etc. Se caminham juntas — a teoria e a prática de qualquer ramo da ciência — ou se uma se a

trasa em relação à outra, é uma questão a ser indagada: quanto ao condicionamento recíproco, cremos não haver dúvida que ele o corre efetivamente. A grande diferença entre a administração e outras ciências sociais nesse ponto, é que a teoria administrativa, reconhecida como tal, é muito recente em relação à prática da administração: enquanto a teoria data do início do século atual — o "Principles of Scientific Management" de Frederick Taylor, só foi publicado em 1911 e o "Administration Industrielle et Générale" de Henry Fayol, em 1916 — a prática é milenar e começa no mesmo momento em que os primeiros homens sentem a necessidade de se reunirem em grupos e resolverem problemas comuns.

Se já existe uma teoria da administração e se ela não existe disvinculada da prática, tal fato dá origem às indagações do subtítulo: 1) COMO essa teoria responde aos problemas práticos com os quais estamos preocupados ?; 2) POR QUE RESPONDE DESSA FORMA e não de outra ?; 3) A MANEIRA COMO RESPONDE NOS SATISFAZ?; 4) SE ELA É PRODUZIDA NA REALIDADE DESENVOLVIDA, como se aplica a uma realidade subdesenvolvida ?; 5) É POSSÍVEL E DESEJÁVEL a realidade subdesenvolvida produzir uma teoria de administração própria ou existem obstáculos a essa produção, obstáculos esses derivados das relações que realidades desiguais mantêm entre si ?; 6) QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS de mudanças operadas na teoria sobre a prática administrativa e vice-versa ?

O elo que liga essas duas preocupações, uma "teórica", vinculadas as transformações operadas e por operar na T.G.A. e outra "prática", com a forma pela qual a administração de organizações reflete e se projeta sobre o meio ambiente é uma preocupação maior com o fato em si da EXISTÊNCIA DO FENÔMENO ADMINISTRATIVO, DA SUA NECESSIDADE OU NÃO DE CONTINUAR A EXISTIR CONFORME AS TRANSFORMAÇÕES OPERADAS NA SOCIEDADE E COM AS CONSEQUÊNCIAS

DAS MUDANÇAS DAS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO. Esta última preocupação que consideramos a mais importante — pois da sua realização histórica dependem em grande parte as condições de vida dos homens, a liberdade, a justiça, a democracia, a felicidade, a auto-realização, enfim — é que faz com que "a busca de uma teoria das organizações da zona periférica" através do estudo das relações entre "Burocracia e Desenvolvimento" não seja tão somente uma aspiração regionalista mas, paradoxalmente, uma exigência universal, pois da sua concreticidade se espera uma contribuição a mais para a diminuição do nível de desigualdade entre os homens. É este elo que nos leva agora a revelar os pressupostos do nosso trabalho.

#### 1.1- PRESSUPOSTOS (OU "HIPÓTESES") DO TRABALHO

Nós não ignoramos que determinados valores orientam o nosso trabalho. Com isso queremos dizer que é impossível em qualquer pesquisa se partir do nada, vale dizer, sem algumas idéias pré-concebidas sobre o trabalho a encetar. É impossível iniciar um trabalho de investigação sem um relativamente elevado conhecimento tanto empírico quanto teórico do fenômeno a pesquisar e portanto, sem IDÉIAS FIRMES SOBRE O ASSUNTO. Sem tal conhecimento, e sem tais valores condicionados pelo conhecimento já adquirido, o pesquisador se desorienta: não sabe por onde começar, nem ligar um assunto a outro, nem quando deve acabar.

Entretanto, normalmente, a construção das chamadas "hipóteses" tem tido o efeito "perverso" de deformar a investigação. O caso mais comum dessa deformação é a inserção dos dados investigados no "leito de procusto" das hipóteses. Outro, é o estabelecimento da divisão do trabalho entre os formuladores e os testadores de hipóteses: os primeiros sempre encontram um segu-



ro refúgio às eventuais críticas quanto à concreticidade do seu trabalho, na formulação de "modelos" ou "tipos ideais que não encontram similar na realidade"; os segundos, se destinam a provar o óbvio, isto é, a não sustentação dos "tipos ideais" e "modelos" na "prática". A essas dificuldades, se soma uma terceira, que determina as outras duas: A hipótese requer para a sua formulação, a conceituação apriorística dos objetos a serem investigados, isto é, não só o investigador se aliena do objeto a pesquisar para garantir a "imparcialidade" da análise, como se perde no estudo das "propriedades" ou "características" de cada fenômeno para só após a conceituação — atualmente através de sofisticada tabulação de dados — partir para a etapa seguinte da ligação entre eles. Tais são os efeitos teóricos e práticos da pesquisa dominada pela acepção metafísica<sup>(1)</sup>.

É em razão de tais fatos que não construímos "hipóteses", pelo menos da maneira como é comum fazê-lo. Achamos entretanto necessário estabelecer um roteiro, que é o verdadeiro papel que a hipótese desempenha, se não estiver cerceada pela concepção metafísica operando em favor da manutenção do statu quo. Preferimos então assumir, com toda clareza, que os pressupostos que orientam o nosso trabalho SÃO IDÉIAS PRÉ-CONCEBIDAS QUE TROUXEMOS PARA A INVESTIGAÇÃO NO MOMENTO EM QUE A INICIAMOS. Essas idéias são produto das informações que já possuíamos, da experiência concreta vivida, de observações, de interpretações, de reflexões, da nossa formação, das nossas aspirações, enfim, de nossos valores. É lógico que, de uma maneira geral, elas não se apresentaram a nós com bastante clareza, no momento em que iniciamos. Eram, em grande parte, intuições. Pouco a pouco, com o desenrolar da pesquisa, algumas foram amadurecendo e aparecendo

(1) MILLS, Wright. - A Imaginação Sociológica - Zahar, 1972.



com maior nitidez, outras foram rejeitadas ou porque não se tornaram suficientemente claras, ou porque não dispunham de consistência suficiente para se manter, ou ainda porque se mostraram irrelevantes para o conjunto de preocupações do momento. Teimosos que somos, ainda mantivemos algumas dessas, mesmo em precárias condições, mas cremos que serão rejeitadas posteriormente. Quer dizer então que não descobrimos nada durante a investigação? Apenas aprofundamos ou rejeitamos as idéias concebidas no início? Responder afirmativamente a essas indagações seria desdizer tudo que já foi afirmado: se tal fato tivesse ocorrido teríamos formulado hipóteses metafísicas. Outro é o papel desempenhado pelos pressupostos, justamente porque eles são a assunção consciente da "parcialidade". Se tal tivesse acontecido, os novos conhecimentos que estamos ainda adquirindo não influenciariam sobre os antigos e muito menos teriam possibilidade de dar novos rumos, mesmo aos nossos valores. Se tal ocorresse, não estaríamos mesmo refletindo sobre isso. O que queremos dizer é que o núcleo central das nossas preocupações permanece o mesmo do início da investigação. As nossas descobertas no decurso da mesma reorientaram as indagações pertinentes ao núcleo central sem alterar-lhe o conteúdo, isto é, os "objetos" foram definindo suas "características" por si mesmo, no momento em que se revelavam pela interação. Eis, portanto, os pressupostos:

#### I - GERAIS

a) A ADMINISTRAÇÃO É UMA PRÁTICA QUE TEM POR PRÉ-REQUISITO A UNIÃO DE GRUPOS HUMANOS EM TORNO DE DETERMINADOS OBJETIVOS E DE OBJETIVOS DETERMINADOS. Evitamos deliberadamente denominar tais objetivos de comuns, como costuma ser feito. Os objetivos a alcançar traduzem geralmente os interesses dos estratos dominantes no seio do grupo. Entretanto, os homens só se reúnem, em caráter relativamente permanente, para alcançar deter-

minados objetivos que pelo menos alguns deles podem ver com clareza. Os demais são induzidos, motivados ou coagidos para o mesmo fim.

b) O QUE EXISTE DE COMUM EM ADMINISTRAÇÃO NÃO SÃO OS OBJETIVOS MAS AS NECESSIDADES. Um grupo de homens reunidos possui as mesmas necessidades, provocadas em grande parte pela sua inserção em um mesmo meio ambiente que apresenta determinadas peculiaridades, o que torna distintos grande parte de seus problemas dos que outros grupos têm necessidade de resolver. A necessidade de sobrevivência no meio que pode ser mais ou menos aguda dependendo da diversidade e complexidade do mesmo, provoca outras como de defesa, manutenção e transformação do ambiente. A formulação dos objetivos é uma decorrência da existência dessas necessidades e da descoberta de outras — muitas vezes secundárias — por determinados componentes do grupo.

c) A ADMINISTRAÇÃO É INSEPARÁVEL DO TRABALHO: É UMA FORMA DE RELACIONAMENTO DOS HOMENS ENTRE SI E DELES MESMOS COM A NATUREZA. Essa contribuição se deve a Karl Marx, muito embora ele daí não tenha extraído todas as consequências. Efetivamente, os problemas que cabem a administração resolver são os derivados das exigências do meio e os criados pela convivência comum na busca da superação das referidas exigências. Isto é, para satisfazer suas necessidades diante da problemática ambiental os homens se reúnem em grupos, decorrendo dessa união duas formas básicas de relacionamento: COOPERAÇÃO E CONFLITO. A maneira pela qual o grupo ou parte dele equacionará, não agora apenas o relacionamento com a natureza, mas no interior do grupo e com outros grupos é, inicialmente, predominantemente administrativa. Isto não significa dizer que seja "neutra" ou simplesmente "técnica", isto é, disvinculada de conteúdos políticos, econômicos, soci-

ais, jurídicos, etc. Pelo contrário, a forma pela qual os homens administram a si próprios (ou a outros homens) e a natureza não só está condicionada como impregnada dos referidos conteúdos, dos quais não pode disvincular, a não ser, através do mito da "diversificação funcional". Entretanto, é predominantemente administrativa no primeiro momento porque decorre da necessidade de coordenar esforços na mesma direção, o da satisfação das exigências provocadas pelo meio, através do trabalho. Mas já no segundo momento, quando são fixados os objetivos e os meios para atingi-los, tal forma assume um caráter predominantemente político, pois estarão em jogo os interesses dos diversos estratos que compõem o grupo. Ao emergirem as primeiras formas de propriedade, torna-se predominantemente econômica e logo a seguir, social ao estabelecer a diferenciação entre os estratos e por último jurídica (através da legitimação da diferenciação e da propriedade). O ciclo se repete continuamente. (\*)

d) A HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO TEM SIDO A HISTÓRIA DAS RELAÇÕES VERTICAIS E HORIZONTAIS ENTRE OS HOMENS. Com isso queremos dizer que as formas de administração se sucedem, como decorrência do "aperfeiçoamento" da divisão do trabalho entre os homens, tanto ao nível horizontal quanto vertical. A DIVISÃO DO TRABALHO propriamente dita é a divisão horizontal do trabalho pela qual ele se fragmenta em atividades e tarefas diversificadas. A outra divisão operada ao nível vertical é a que distingue os homens por patamares hierárquicos, vale dizer, a que confere a ESTRUTURA DO PODER. É difícil operar a separação entre os dois tipos de divisão: eles estão intimamente ligados e a prova mais concreta de tal fato é fácil de ser verificada em um dos primeiros critérios estabelecidos para a concretização de tal

(\*) A ordem de sequência estabelecida acima, é porém, apenas um esforço didático e não deve ser considerada rigidamente "ao pé da letra"

divisão: o critério sexual. Este exprime a um só tempo a divisão horizontal (consideradas as "aptidões" desiguais dos organismos feminino e masculino) e a divisão vertical (considerada a supremacia política, em cada fase da história, de um sobre o outro). Com as mudanças que sofre a divisão do trabalho, tanto ao nível vertical quanto horizontal, mudam as formas de administração.

e) A PRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO EXISTIRÁ ENQUANTO HOUVER AGRUPAMENTO HUMANO ESTÁVEL, REUNIDO POR NECESSIDADES IMPOSTAS PELO MEIO E VOLTADO PARA CONSECUÇÃO DE OBJETIVOS DETERMINADOS. O QUE MUDARÁ, COMO SEMPRE MUDOU, É A FORMA DE ADMINISTRAR. Essa forma é determinada pelo estágio de desenvolvimento da divisão do trabalho (horizontal e vertical). No início, praticamente inexistindo tal divisão, os homens se aproximam da GESTÃO COLETIVA ou AUTO-GESTÃO de si próprios e da natureza. O "aperfeiçoamento" da divisão do trabalho em ambos os níveis não só fragmentou as atividades e tarefas fazendo com que a maioria perdesse a visão do todo, como permitiu o monopólio do poder pela minoria (por "delegação"?). A consequência de tal fato foi o incremento substancial da alienação da maioria. Daí decorre o paradoxo: a necessidade da classe dominante de integrar as demais no sistema, isto é, em torno de "objetivos comuns". Tanto é assim que se utiliza ora da coerção, ora da manipulação, ora da motivação. Como a história não é, entretanto, linear e sim dialética, se o incremento da divisão do trabalho é a negação da gestão coletiva primitiva, ele próprio criará condições para que no seu bojo surja sua síntese. A negação da negação será uma nova forma de gestão coletiva que já vem sendo gerada na atual fase do capitalismo monopolista, em contradição com o incremento substancial da divisão do trabalho que foi o fato marcante do período do capitalismo de livre iniciativa.

f) A ADMINISTRAÇÃO SE TORNA "RACIONAL" NO MOMENTO EM QUE EMERGEM EM CENA AS ORGANIZAÇÕES. O atraso da teoria administrativa em relação à sua prática, decorre da inexistência de organizações, em determinados momentos da história. As primeiras organizações são as unidades que compõem o Estado. Por esse motivo, enquanto o Estado não existiu como instituição, inexistiu organização e, em consequência, administração "racional". A prática predominantemente administrativa da gestão da natureza e das relações entre os homens, cedo tornou-se predominantemente econômica com a emergência das primeiras formas de propriedade. Daí decorre a diferenciação social e política crescente ao nível de toda a sociedade, isto é, não mais limitada as relações de trabalho, muito embora essas sejam a sua base. Quando surge o Estado, este se apropria da ordem existente na sociedade e a legitima tanto juridicamente como administrativamente (isto é, tornando "natural" a diversificação pré-existente). A legitimação administrativa da divisão do trabalho em ambos os níveis provoca a criação de satrapias e mandarinatos no Oriente, enquanto que no Ocidente evolui desde as centúrias romanas até a divisão territorial por feudos. Com o advento da Revolução Industrial, dá-se um salto qualitativo na evolução das organizações racionais, cujo protótipo é a fábrica, a apropriação privada das formas organizadas já existentes ao nível do Estado e até certo ponto, de forma mais rudimentar, ao nível das corporações feudais, na sociedade civil ocidental. Se a "racionalidade" da apropriação pelo Estado das formas "organizacionais" existentes na sociedade civil se caracteriza pela substituição do espontâneo (informal) pelo formal, a "racionalidade" da segunda apropriação (apropriação pela fábrica da organização estatal) se vincula à introdução do cálculo econômico na determinação dos objetivos e à substituição da especialização (forma que assumia a divisão do trabalho horizontal nas corporações) pela divisão do trabalho propriamente di

ta (caracterizada pela interdependência cada vez maior das tarefas e atividades no "sistema", a ponto de uma delas isoladamente não ter significação para o conjunto) <sup>(2)</sup>. É justamente este salto na direção da racionalidade que elimina as formas tradicionais de administração existentes, como tão bem observou Max Weber. É a partir daí que a organização moderna se propõe e cria condições para o surgimento da teoria da administração, ao longo do processo de "racionalização".

## II - ESPECÍFICOS AO NÍVEL DA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES

a) A TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO É UMA IDEOLOGIA. Maurício Tragtemberg formulou essa idéia em forma de pergunta <sup>(3)</sup> que o próprio autor se dispôs a responder, através do estudo da praxis administrativa, onde sem dúvida ela encontra a sua melhor resposta. Entretanto também pode ser encontrada ao nível comparativo-estrutural: a teoria da administração é uma ideologia das relações administrativas no trabalho, tanto quanto a teoria econômica ou a teoria sociológica também o são ao nível das relações econômicas e sociais. Isto é, é uma ideologia justamente por ser uma teoria vinculada aos interesses de classe. Se falássemos da prática de administração seria coisa diferente. Porém, a T.G.A. se propõe historicamente a dois objetivos: prescrever o "aperfeiçoamento" das relações administrativas em primeiro lugar e, em segundo, descrevê-las, explicá-las. O problema principal da TGA é que, se nem sempre ela foi formulada por administradores, pelo menos foi sempre concebida para administradores. Isto é, ela já toma como ponto de partida o ponto de vista dos que detêm o poder (em uma sociedade na qual administração se exerce sobre a

(2) FURTADO, Celso - "Prefácio à Nova Economia Política" - Paz e Terra, 1976.

(3) TRAGTEMBERG, Maurício - "A Teoria Geral da Administração é uma Ideologia? Revista de Adm. de Empresas-RAE-FGV, vol.11, nº4, dez/71.



maioria dos homens e não é exercida por eles). Se algumas vezes tenta compreender a posição da base, sempre o faz no sentido de aperfeiçoar os instrumentos do poder (da persuasão, da motivação, da quebra das resistências "à mudança", etc.). É então uma teoria que reproduz as relações práticas existentes e as legitima ideologicamente, ou dito de outra maneira, reforça as relações práticas existentes ao considerá-las "naturais", "normais", etc.

b) A TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO ESTÁ FORMULADA METAFISICAMENTE. Isso ela compartilha com todas as outras teorias que servem aos interesses da burguesia. Não é que pensemos, como ocorreu aos stalinistas, que possa ser construída uma teoria puramente "proletária", ignorando o avanço científico alcançado durante o capitalismo. Aliás, nem o próprio Stalin levou a sério tal ideologia tanto é que incentivou a cópia de uma série de formas estruturais, incentivos e teorias produzidos no Ocidente. O que queremos dizer é que prevalecendo certas formas de relações de produção em determinada sociedade e a teoria tendo por objetivo explicá-las e/ou aperfeiçoá-las, ela será predominantemente um reflexo de tal prática. Por isso mesmo, é que tanto prescrevendo como explicando, a T.G.A. não visa a mudança real das formas de administração baseadas na divisão do trabalho. Ela visa, isso sim, dar mais eficiência e/ou eficácia ao statu quo, mesmo quando fala em mudança. É essa a razão dela ser a — histórica, estática e em consequência, metafísica: o que a interessa é sobretudo o exame das características dos objetos que analisa, sejam eles o "homem", a "organização" ou o "ambiente". Daí porque as "relações" travadas entre tais objetos definidos aprioristicamente resultam em contradições — tais como o "homem é senhor ou servo da organização"? — que a metafísica não tem condições de resolver por que não admite o processo dialético da mudança.



c) A TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO SE TRANSFORMOU EM TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES. Esta mudança qualitativa é muito importante. A história da Administração pode ser dividida em dois períodos: um "clássico" e outro "moderno"; o primeiro vai dos precursores até a "Escola de Relações Humanas", o segundo corresponde ao surgimento da Teoria das Organizações. Maurício Tragtemberg compreendeu bem essa diferença ao denominar o primeiro período de "Harmonias Administrativas: de Saint-Simon a Elton Mayo" e o segundo de "Sociologia das Organizações Complexas"<sup>(4)</sup>. Bem feliz foi também Fernando Motta que chamou o primeiro período de "Enfoque Prescritivo" e o segundo de "Enfoque Explicativo"<sup>(5)</sup>. O período clássico (na acepção acima) é demasiadamente limitado ao nível explicativo do funcionamento das organizações, preocupando-se primordialmente com a prescrição da "melhor maneira de administrar", isto é, com a operacionalidade imediata da organização ou ainda, não com o conhecimento das variáveis que poderão afetar a organização, mas antes com a manipulação daquelas de mais fácil observação. O salto qualitativo se dá no momento em que a Teoria da Administração compreende a necessidade de conhecer inclusive as chamadas "variáveis que fogem ao controle do administrador", isto é, as variáveis ambientais. A organização passa então a dispor de um arsenal de conhecimentos que a transforma de passiva em ativa transformadora do próprio meio. Tal mudança da teoria não surge no vácuo: é antes consequência da passagem do capitalismo de livre iniciativa para o capitalismo monopolista.

(4) TRAGTEMBERG, Maurício - "Burocracia e Ideologia" - Ática, 1974.

(5) MOTTA, Fernando C.P. - "Teoria Geral de Administração (Uma Introdução)". Pioneira, 1974.

d) A TEORIA DA ORGANIZAÇÃO, EM CONSEQUÊNCIA, ADOTA HOJE O ENFOQUE INTERDISCIPLINAR. Passando a ser "Teoria das Organizações" houve necessidade de: primeiro — passar à análise comparativa diacrônica e sincrônica, isto é, a comparação entre o passado e o presente de uma mesma organização e entre organizações diferentes; segundo — da utilização do enfoque ecológico, considerando-se que cada meio ambiente onde determinada organização se insere possui peculiaridades próprias. Em consequência, a teoria das organizações passou a ser dependente do avanço das outras ciências, não só sociais como até mesmo exatas, em diversos domínios dos quais espera se servir. Esta dependência é a um só tempo sua força e sua fraqueza: de um lado permitiu com que passasse a dominar uma série de variáveis que lhe são úteis, de outro, impediu que conquistasse uma autonomia de ciência, fragmentado-se em áreas as mais diversificadas e até mesmo, até certo ponto, contraditórias. A teoria da administração só conquistará o status de ciência quando passar a retribuir as contribuições que agora recebe e tal fato só ocorrerá quando abandonar o enfoque interdisciplinar (baseado na "cooperação" com as outras ciências) e substituí-lo pelo enfoque pandisciplinar — conforme tentativa encetada por Fred Riggs<sup>(6)</sup> — pelo qual a análise, em momento algum deixando de ser administrativa, integrará como seus componentes, o econômico, o político, o social, etc.

e) A TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES É TODA ELA PRODUZIDA NO "CENTRO" CAPITALISTA E TAL FATO TORNA INADEQUADA SUA APLICAÇÃO À ZONA "PERIFÉRICA". Fred Riggs (op.cit.) percebeu o fenômeno mas não as causas da inadequação. Não se trata de ser o "centro", mais diversificado funcionalmente que os "países em desenvolvimento" e, em razão de tal fato, a adoção do modelo "central" re-

(6) RIGGS, Fred - "Administração nos Países em Desenvolvimento" - (A Teoria da Sociedade Prismática) - FGVm 1968.

sultar em "disfunções", "sobreposições", "formalismos", etc., quando de sua aplicação na "periferia". Aí estão detectadas apenas algumas consequências de um problema mais sério. A metodologia estático-comparativa-funcional, largamente embasada na metafísica, e pela qual se pautou o autor, acabou por prejudicar-lhe a visão. A produção da teoria da administração nos países "centrais" e sua exportação até os países "periféricos" através da "ajuda", "cooperação", etc., impede a produção periférica de uma teoria própria baseada na sua realidade. Este é o problema central: a teoria das organizações produzida nos Estados Unidos e na Europa Ocidental é adequada para as grandes organizações existentes nos países "desenvolvidos" e para suas filiais espalhadas no nosso meio. É adequada para lá, no sentido de, por refletir em grande parte o meio cultural, tornar-se a ponta de lança da infiltração do "moderno" — conforme é interesse do alibúgena — nas regiões "atrasadas". Em consequência, os profissionais nacionais são preparados para trabalhar nas multinacionais e tão somente. Equivale a dizer que o objetivo nacional de desenvolvimento independente vai por água abaixo. Além do mais, conforme já assinalamos, volta-se única e exclusivamente para o reforçamento do poder existente — sob pretexto "técnico" — "esquecendo-se" que a administração (como prática) é o resultado do esforço conjunto dos homens para a satisfação de suas necessidades coletivas. Logo, se a todos interessa a satisfação dessas necessidades, os objetivos organizacionais não podem ser monopolizados pela minoria e a história deverá mostrar novos caminhos para a retomada da auto-gestão. Os problemas do poder e da dependência ao nível das relações entre regiões desigualmente "desenvolvidas" e entre estratos situados em desiguais níveis hierárquicos constituem o cerne da inadequação da teoria da administração produzida no "centro" à zona "periférica". Se o primeiro ainda não foi capaz de dar as respostas destinadas a superar as desigualdades re

gionais, setoriais, de classe e organizacionais, cabe à segunda produzir uma teoria das organizações que, ao mesmo tempo: 1) faça a crítica da teoria existente; 2) faça a crítica de sua aplicação; 3) reelabore a teoria tendo em conta a diversidade do meio, os objetivos nacionais e as aspirações da maioria da população.

### III - ESPECÍFICOS AO NÍVEL DA BUROCRACIA E DO DESENVOLVIMENTO

a) O DESENVOLVIMENTO, TAL COMO ELE OCORRE NA AMÉRICA LATINA É UMA INSTITUIÇÃO. Significa dizer que ele é uma decorrência do processo histórico que permitiu sua emergência como ocorre com qualquer outra instituição como o Estado, a Família, a Religião, o Ensino, etc. Tal processo, no caso da América Latina tem início na década de 30, a quando da emergência da burguesia nacional industrializante que até certo ponto rompe com as tradicionais forças oligárquicas. Se sedimenta durante a Segunda Guerra Mundial quando tem início o chamado "período de substituição de importações" provocado pelo rompimento das relações "normais" com o "centro" capitalista (relações baseadas na troca de matérias primas por produtos manufaturados) e se torna o instituído (uma instituição no sentido utilizado por Durkheim), quando os Estados Unidos estendem sua cooperação à reconstrução da Europa — abalada diretamente pela Guerra — aos países atingidos indiretamente pelo fenômeno (que tiveram que interromper seus esforços de industrialização em decorrência de se voltarem ao "esforço de guerra") através da inserção das filiais das grandes empresas no mercado nacional periférico.

b) O DESENVOLVIMENTO ATUAL SE FAZ ATRAVÉS DO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO. O tipo de desenvolvimento que ocorre na América Latina consiste em o "centro" tomar a "periferia" como um objeto (mercado) que pode ser modificado pela "ajuda" tecnológica, gerencial e de capitais. Tal transplante cria a dependência da periferia para com o centro. Não se trata apenas de dívidas contraídas ao receber a ajuda: se trata da impossibilidade de se libertar da dependência pela concentração da capacidade de inovação no "centro". Não basta apenas adaptar a tecnologia, "reduzir" a teoria<sup>(7)</sup> ou associar-se ao capital alienígena. Tais estratégias revelam apenas a nossa incapacidade de criar condições para o desenvolvimento auto-sustentado. Se responderá que utilizamos a "cooperação" alienígena como um meio para o desenvolvimento e que mediante as estratégias acima referidas, no curso do processo histórico se gerarão as condições de independência. Respondemos que enquanto não for discutido o próprio processo e os fins da modernização o fosso se alargará ao invés de diminuir.

c) O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO É A PRÓPRIA EXPANSÃO DO CAPITALISMO, DAÍ DECORRE SUA FUNDAMENTAÇÃO NAS DESIGUALDADES. Significa dizer que a acumulação de capitais, tecnologias, etc., se concentra nas regiões, setores e atividades mais lucrativas que são os primeiros alvos do desenvolvimento, justamente por serem "polos de irradiação". Se crê que tais polos criarão condições para o desenvolvimento auto-sustentado que aí então se irradiará até regiões, setores e atividades até então desfavorecidas; com referência aos estratos sociais, a concepção é a mesma: os primeiros a modernizarem seus hábitos de consumo são estratos avançados gerados pela oligarquia (seus rebentos), depois a pró-

(7) RAMOS, A. Guerreiro - "Administração e Estratégia de Desenvolvimento" -

pria oligarquia tradicional e finalmente os estratos médios emergentes de nível de aspirações mais elevados; se supõe que pelo processo de difusão desses hábitos e pela imitação, setores cada vez mais amplos, inclusive dos estratos inferiores serão atingidos; com referência à tecnologia e à ciência essas atingem inicialmente à "elite dos iniciados": afirma-se que a substituição do "ensino de elite" pelo "ensino de massa", reduções e adaptações trarão como consequências autonomia cultural, científica e tecnológica, bem como absorverão um número crescente dos até então marginalizados. O que se vê é a criação de colônias internas em um mesmo país através de processo de integração "interdependente"; é a criação de necessidades artificiais na base, sem o devido respaldo de uma melhoria material do padrão de vida (ex. televisão nas favelas); é a teoria e a técnica moderna adotadas sem discussão quanto aos fins que a serve e internalizada como produto ideológico da alienação.

d) A ORGANIZAÇÃO É UTILIZADA COMO INSTRUMENTO DA INSTITUIÇÃO. A organização passa a ser a ponta de lança da transformação do meio. Ela moderniza o ambiente a serviço da instituição "desenvolvimento" seja através da propaganda das ideologias alienígenas, seja através de sua própria implantação como projeto, isto é, como objeto estranho ao meio circundante (enclave). Para que isso ocorra, é necessário, entretanto, que ela se modernize internamente, modificando suas estruturas, métodos e estratégias e se fechando aos interesses externos do meio imediato (representados até então por forças "atrasadas").

e) EM CONSEQUÊNCIA, AS ORGANIZAÇÕES ASSUMEM A FORMA BUROCRÁTICA. A Burocracia é a forma mais acabada do incremento da divisão do trabalho tanto ao nível vertical quanto horizontal. É o melhor instrumento para quem detém o poder porque se baseia



no processo "legal-impessoal", que é a forma que assume diante da maioria. Baseado na pseudo-neutralidade-racionalidade da técnica e do planejamento, o poder burocrático se legitima, tornando-se praticamente inatacável em seus esforços de contínuo "aperfeiçoamento". Baseado na divisão horizontal do trabalho incrementa a alienação, através do mito do especialista, pelo qual o homem perde sua identidade própria em função do papel que desempenha. Baseado na diversificação do poder consegue a obediência aos seus detentores sob o pretêxto da fidelidade ao "cargo" não à pessoa. Baseado no progresso da técnica destrói os vínculos pessoais dos seres humanos para ligá-los a um processo mecânico, dando a falsa ilusão do alcance da democracia e na realidade legitimando a diversificação existente.

d) BUROCRACIA E MODERNIZAÇÃO ANDAM JUNTOS NO MESMO PROCESSO DESENVOLVIMENTISTA. No início da modernização a burocracia é deficiente. Assume a conotação popular que vulgarizou o termo. Tal fato, antes de ser consequência, de uma pseud-concentração em meios (deficiência) em detrimento dos fins (eficácia), característica estática que seria inerente à forma burocrática, é antes uma decorrência da vinculação da forma organizacional com processo histórico. No início, o meio "atrasado" e "tradicional" representado pela oligarquia, resiste as investidas modernizantes emperrando o sistema e criando o formalismo. Através da própria expansão do capitalismo essa resistência é entretanto quebrada. Se cria a consciência no seio da classe dominante da identificação existente entre modernização (processo de transmissão de novas técnicas e ideologias de cima para baixo, do centro à periferia) e Burocracia (forma organizacional que legitima o processo). Daí decorre que os "esforços modernizantes" que visam "desemperrar a burocracia" e que tem a ilusão de liquidá-la, apenas acabam com o formalismo. Isto é, aperfeiçoam a forma buro-



crática, e a fortalecem de tal modo que ela passa a ser um agente de mudanças ao invés de uma simples reprodutora do ambiente exterior. O trabalho é racionalizado, as normas se atualizam, os diferentes setores antes apenas justapostos se integram em um sistema baseado na cooperação interdisciplinar, os objetivos se redefinem, o planejamento "deliberado" se transforma de retórica em ação... mas o essencial permanece: a diferenciação ao nível funcional e ao nível do poder.

....

## 2 - A ATUAÇÃO ORGANIZACIONAL E AS EXIGÊNCIAS INSTITUCIONAIS

No vasto espaço amazônico-brasileiro, cuja extensão é imprecisa, variando conforme o critério utilizando para fins de delimitação da área, desenrola-se mais uma vez, a exemplo do que já ocorreu e ocorre com outras áreas mundiais, o drama do desenvolvimento. E a complexidade do processo começa com as contradições que a paisagem apresenta dentre as quais, já sobejamente conhecidas a nível informativo, a existência de uma portentosa floresta ao lado de um magnífico rio. Tamanho e complexidade geralmente estão associados, seja ao nível social, seja ao nível organizacional, seja a qualquer outro nível, muito embora existam excessões. Mas é precisamente a conjunção desses elementos que conferem à Amazônia um contorno como que impreciso e inacabado. Nas palavras do prof. Eidorfe Moreira sentimos essa realidade: "Mesmo quando considerada sob um aspecto determinado, a Amazônia comporta uma certa margem de imprecisão e até mesmo de incerteza no que diz respeito a seus limites e extensão. Conforme o elastério que lhe permitirem os critérios adotados com o fim de defini-la ou delimitá-la - critério hidrográfico, botânico, político, econômico, etc - sua área ora se amplia ora se reduz, assume esta ou aquela proporção, variando às vezes consideravelmente o âmbito sob o qual é tomada como objeto de interesse, estudo ou consideração. Ainda que permaneça imensa sob qualquer aspecto que considerarmos, varia grandemente o conceito dessa imensidão." (1) . E é justamente essa imprecisão, essa incerteza, esse inacabado que embora afetos a qualquer outra realidade aqui sobressaem os fatos que tornam a Amazônia o cenário ideal para a análise do movimento burocrático-desenvolvimentista que, pelo processo de racionalização visa dar certeza a esses contornos. É todo um processo dialético que inrompe como que retirando uma região do estado de relativo repouso (tese), subvertendo na agitação do desenvolvimento suas tradições e mitos (antítese), para devolvê-la à fria e impessoal calmaria da ordem racionalista (síntese).

Tal processo tem realmente seu início na década de 50, ou talvez antes mesmo, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, mas a sua intensificação data de uma década quando tem lugar a "Operação Amazônia": ... complexo de leis e medidas administrativas, visando promover a definitiva integração da área no contexto sócio-econômico nacional". Ou ainda: "..... início de uma no

va era: "... de "adoção de uma ampla política de amparos e facilidades ao desenvolvimento econômico, mediante o aproveitamento de suas extraordinárias riquezas naturais." (2). É a partir daí que a imprecisão de uma extensão geográfica variando de 42,3 a 59% do território nacional, adquire o contorno de 2/3 do espaço brasileiro, graças aos limites traçados pelo planejamento desenvolvimentista. É, a partir de 1966 que podemos dizer que a Amazônia Clássica começa a se transformar em Amazônia Legal. É a partir do Governo Castello Branco que se criam ou se transformam órgãos governamentais, com a principal finalidade de desenvolver a região, i.é., tirá-la da situação de atraso na qual se encontra em relação a outras regiões do país. Não que antes da "Operação Amazônia" nada se tenha feito nesse sentido, porém, se a correnteza evolutiva tem seu início no fim do Estado Novo e é seguida por vagas e ondas na década de 50, - quando inclusive se institui o marco do desenvolvimento amazônico: a SPEVEA - os afluentes desenvolvimentistas assim formados desaguam todos no racionalismo-planejador pós-66.

### 2.1. Aspectos Organizacionais e teoria metafísica

Dentre os diversos órgãos governamentais atuantes atualmente na área se destacam - pela soma dos recursos disponíveis, pelo relevo do papel que lhes foi confiado e pela imponência organizacional - a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o Banco da Amazônia S.A. (BASA) e a Universidade Federal do Pará (UFPA).

Esses três aspectos acima levantados condicionam conjuntamente a atuação presente das organizações que escolhemos para analisar. Não cabe aqui discutir - como é comum nos estudos "empíricos" - se eles também estão presentes ou não em outros governamentais atuantes na região. Muito menos cabe verificar em que grau estão mais ou menos presentes nas organizações escolhidas. Isto é, não estamos interessados em procurar ou inventar quaisquer atributos ou características que sejam inerentes a "um tipo especial de organização burocrática". Os pesquisadores que assim procedem apenas especulam, pois ao tomarem a organização como objeto isolado colocam-se na posição do observador-demiurgo que manobra a realidade com base em conceitos apriorísticos. Enfim, essa posição não cabe por que a BUROCRACIA NÃO É UM OBJETO METAFÍSICO QUE POSSUA CARACTERÍSTICAS QUE LHE SEJAM IMANENTES. Dentro

da literatura organizacional, a posição mais próxima a nossa, ' nesse particular é a de Fred Riggs que imagina uma escala de difração para o seu modelo prismático, em oposição aos valores absolutos dos modelos "concentrado" e "difratado". Nos diz o autor que "a medida que essa técnica se torne mais apurada, será possível localizar, na escala, países específicos, como por exemplo, a Tailândia, o Egito, as Filipinas, o México, o Japão, a Espanha, o Brasil, a Nova Zelândia, a Etiópia, os Estados Unidos, a China ou a Itália. Imaginaríamos uma tendência central para cada país, que pudesse ser marcada num único ponto na escala de difração. ' Constituiria, porém, parte importante da descrição de cada sis-tema a gama de variação entre seus traços mais concentrados e mais difratados" (3). Entretanto, se o que nos aproxima desse au-tor é o caráter dinâmico, inacabado (em transformação) que dá contôrnio ao seu modelo, nos separamos quando tenta criar "modê-los" ou "tipos ideais", quando apriorísticamente conceitua para depois investigar os fatos, quando cria neologismos que embara-lham a compreensão da realidade, quando enfim parte da razão ' para os fatos como se o modelo se tivesse gerado no seu cérebro, independente de sua observação, etapa essa que só se consolida-rá no futuro como teste da hipótese. É o que podemos deduzir de suas afirmações seguintes: ".... poderíamos postular que um sis-tema difratado se salientaria em termos de universalismo e reali-zação específica, um sistema concentrado em termos de particula-rismo e condição pessoal, situando-se um sistema prismático em determinado ponto intermediário da escala. Todavia, tal correla-ção seria uma questão de hipótese, não de definição. Caberia à observação verificar se essa correlação ocorre na realidade. A definição do modelo difratado assere sômente que o sistema é composto predominantemente de estruturas funcionalmente específi-cas. O grau em que tal sistema será também universalístico e ori-entado no sentido da realização constitui matéria a investigar." (3-pág.34/35).

A tentativa de descrever as características de um objeto me-tafísico, particularmente no terreno das Teorias de Organização, deriva da conceituação de Burocracia como TIPO DE ORGANIZAÇÃO , artifício metafísico-idealista no qual incorreu Max Weber, o ' maior dos teóricos da Burocracia, o qual, concebendo uma tipolo-gia, conseguiu provar, através de estudos históricos, a superioridade do tipo racional-legal (Burocrático) em oposição aos tipos

carismáticos e tradicional. Sem dúvida, não poderemos nos reportar em poucas linhas sobre a concepção weberiana de Burocracia, tal a sua complexidade, levando em conta que Weber atribui mais de um sentido ao termo. Entretanto, se analisarmos como concebeu as características do tipo racional-legal não cairemos em supersimplificações ao afirmar que o fez em oposição ao tipo "carismático" e "tradicional". Apenas para exemplificar, eis como analisa uma das características: "Em princípio, a organização moderna do serviço público separa a repartição do domicílio privado do funcionário e, em geral, a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera privada. Os dinheiros e o equipamento público estão divorciados da propriedade privada da autoridade. Essa condição é, em toda parte, produto de um longo desenvolvimento. Hoje em dia, é observada tanto no setor público como na iniciativa privada; nesta última, o princípio se estende até mesmo ao empresário. Em princípio, o escritório executivo está separado da residência, a correspondência comercial é separada da pessoal, e os bens da empresa são distintos das fortunas privadas. A coerência da moderna administração de empresas tem sido proporcional a essa separação. O início do processo já pode ser observado na Idade Média." (4). O vigoroso e erudito pensamento weberiano penetrou profundamente nas Ciências Sociais do mundo ocidental e tem exercido uma enorme influência em grande parcela dos autores da moderna Teoria das Organizações. Seguidores e adversários de Weber, internalizando e aceitando sem discussão a possível existência de características da burocracia, passaram a conceber a existência estática de "organizações burocráticas e organizações não burocráticas" e dedicam-se ao inócuo trabalho "empírico de testar - em estudos de casos ou em análises comparativas - as hipóteses weberianas concebidas por abstração. É lógico que nunca sairão do círculo vicioso no qual estão metidos, enquanto não tiveram uma visão do processo histórico que condiciona a emergência da Burocracia. Vale ressaltar que o conhecimento da obra de Weber indica que ele possui essa visão, o que não ocorre com a maioria dos seus seguidores atuais. É só a partir de uma concepção dinâmica da Burocracia é que compreenderá que não existe organização burocrática em si, daí não podermos atribuir a nenhuma organização características ou atributos burocráticos, sendo pura perda de tempo procurá-los na vida real. Tal trabalho inócuo é demonstrado quando se chega a conclusões óbvias (partindo do pressuposto que estamos adotando) como as seguintes: "As características burocráti



cas acima descritas não são altamente inter-correlacionadas, e organizações altamente burocratizadas com respeito a uma das dimensões não o são necessariamente com relação as demais". (5).

Tal concepção que permeia as Teorias de Organização, tal como são produzidas no "centro" capitalista e de lá exportadas até nós, constitui um entrave à nossa análise e a perfeita compreensão do que sejam os aspectos identificadores que levantamos anteriormente. A confusão é tão grande que Riggs demonstra, a um tempo a influência de Weber, de Marx e de Parsons na construção do "modelo prismático" respectivamente: a) ao comparar o "modelo" ao tipo ideal: está claro que nossos modelos concentrado e difratado não têm correspondência absoluta no mundo real. Mas esses tipos "ideais" ou construídos podem preencher uma finalidade heurística, auxiliando-nos a descrever situações no mundo concreto "(3-pág. 27). Outra não foi a intenção de Weber: "...podria Weber contestar que su intención no fue construir un modelo de la burocracia que se aproximara lo más posible a la realidad. Lejos de ello, lo que intentó fue tan solo identificar las características típicas de una determinada especie de organización, para lo cual no estaba obligado a utilizar todos o los más importantes de sus aspectos, sobre todo cuando éstos existen también en otros tipos de organización distintos del burocrático" (6): b) ao criticar os modelos absolutos "moderno", "em transição" e "tradicional" se aproximando do conceito marxista de "formação social": É comum dizerem que para ver a "verdadeira" Tailândia, é preciso deixar Bangkok e ir para o interior. Que é preciso sair de Caracas, Colombo ou Cairo para estar com o verdadeiro "povo". Mas em que sentido Bangkok será irreal como parte da sociedade siamesa, ou Laore como parcela da vida do Paquistão? É bem verdade que há grandes diferenças entre a vida das cidades e do interior, mas não se pode afirmar que uma seja mais ou menos "real" ou representativa". (3-pág.32). Não é outra a posição marxista: "A história antiga é a história das cidades, mas das cidades baseadas na agricultura e na propriedade rural; a história asiática é uma espécie de unidade indiferenciada entre cidade e campo (a grande cidade, propriamente dita, deve ser considerada simplesmente como um acampamento principesco superposto à real estrutura econômica); a Idade Média (período germânico começa com a área rural sendo o cenário da história, cujo posterior desenvolvimento, então verifica-se na forma de oposição entre a cidade e o campo; a história moderna consiste na urbanização da área rural e não, como os antigos, na ruralização da cidade." (7). Descontadas as diferenças de objetivos, da posição mais estática e mais moderna de Riggs, nota-se a semelhança na posição dialética entre cidade e campo e na posição "estrutural de não tomar os dois elementos isoladamen

te.c) Finalmente a influência de Parsons se faz sentir pela adoção consciente de "Um Critério Estrutural-Funcional", (3-21e segs).

Mas, se não são atributos de um objeto metafísico, considera do isoladamente através da separação entre o sujeito e o objeto, i, é., se não os consideramos como "...por exemplo o Universo em geral de um ponto de vista metafísico, como ocorre generalizadamente entre os filósofos da tradição clássica, bem como no comum dos homens de nossa época, ele (o Universo) se apresentará como um aglomerado de "coisas" ou "entidades" distintas, embora ligadas e relacionadas entre si, detentoras cada qual de uma individualidade própria e exclusiva que independente das demais coisas" ou "entidades" "... (8), que é que são a impenhência organizacional, a disponibilidade de recursos e o papel relevante atribuídos ao BASA, à SUDAM e à UFPa ? Não passam de simples aspectos indetificadores da realidade, presentes em determinado momento histórico, em FORMA INACABADA. Significa dizer que tais aspectos indetificadores ou quaisquer nomes que lhes possamos atribuir ("indicadores", por exemplo está na moda. Ao contrário de Riggs não estamos procurando conceitos alternativos aos existentes e sim, apenas, movendo uma "guerra" à obscuridade ideológica da metafísica.), são relativos e mutáveis antes de tudo. Em outras palavras, não estamos atrás de tipologias e os nossos "indicadores" nasceram da observação participativa. Desse modo, podemos dizer que a SUDAM, o BASA e a UFPa só dispõem atualmente de apreciável soma de recursos em relação a outros órgãos da região, o mesmo ocorrendo com a importância do papel que desempenham face ao desenvolvimento e com a impenhência com que se apresentam. Além disso, nem sempre dispuseram de tais recursos (cabe verificar, por exemplo, se a tão criticada SPEVEA dispunha dos recursos que a SUDAM hoje dispõe), nem sempre o papel que hoje desempenham foi tão importante (se compararmos as limitações do antigo Banco da Borracha com as atribuições do BASA de hoje) e em consequência a impenhência já foi bem menor (não cabe nem comparar o humilde agregado de faculdades do passado com o "moderno" sistema construído após a Reforma Universitária). Outros órgãos poderão ainda vir a assumir a liderança do desenvolvimento, o que pode estar ocorrendo com o INCRA; por exemplo. Os recursos mudam, i, é., criam-se modificam-se e extinguem-se fundos. A impenhência organizacional acentua-se conforme vê confirmada perante aos órgãos ministeriais seu papel relevante e/ ou quando novo fundo é colocado à sua disposição, ocorrendo o processo inverso, i.e., uma diminuição dessa impenhência



quando seu papel parece diminuir de importância face ao crescimento de outras organizações e face a diminuição ou a retirada de algum recurso de sua administração. O que queremos enfim colocar é que esses aspectos não são de forma alguma dados absolutos de um tipo de organização burocrática, i.é., não são "características", "atributos", "propriedades" ou "indicadores" da Burocracia. Surgem, modificam-se e desaparecem através do processo histórico. Tal facto pode ser comprovado empiricamente: basta que se consulte as constantes alterações da legislação desenvolvimentista concernente a região. Muitas dessas Leis, Resoluções e Portarias são reunidas, encadernadas e publicadas pela SUDAM, pelo BASA e pela UFPa. Uma das indicações na qual nos baseamos é a publicação: "Amazônia: Legislação Desenvolvimentista" que "....reúne tódã a documentação do complexo de leis e medidas de ordem administrativa concernentes aos instrumentos fiscais, monetários, cambiais e institucionais" que visam promover definitivamente a integração da Amazônia ao contexto sócio-econômico nacional e estimular o "arranco" da economia amazônica do estágio pré-industrial de desenvolvimento em que se encontra "(9). Dos três aspectos, apenas a impondência organizacional não pode ser claramente observada nessa legislação "impessoal": deduzimo-la de Relatórios, Edições Comemorativas e pronunciamento dos dirigentes através dos órgãos de imprensa. Encerrando, gostaríamos de acrescentar que a presença desses três aspectos identificadores condicionou nossa escolha, ainda que se considere a possibilidade da existência dos mesmos em outros órgãos atuantes na região. Isso porque, tal combinação sobressai, aparece claramente no BASA, na SUDAM e na UFPa, como decorrência da exigência institucional do desenvolvimento que lhes determina o nível conjuntural de atuação.

## 2.2. Aspectos organizacionais ao nível conjuntural

Em tódã declaração pública de qualquer dirigente das organizações selecionadas existem referências aos recursos financeiros. Afinal, estamos em plena época de ouro da história do planejamento e toda declaração oficial fala em projetos e/ou em realizações. Ora, tódã e qualquer realização oficial exige verbas e/ou fundos. Algumas vèzes elas assumem um caráter contraditório, i. é, os dirigentes queixam-se da falta de recursos, do esvaziamento da atuação dos órgãos que dirigem pela retirada ou modificação de al

guma verba que antes dispunham. Entretanto, na maioria das vezes em que aparecem em público fazem questão de alardear a contribuição técnica e financeira (que chega a ser um pleonismo, pois técnicas avançadas exigem vultosos investimentos) dessas organizações ao processo desenvolvimentista da região. Mais do que uma prestação de contas ao público servido (o povo), tal explanação de sucesso organizacional é feita com o objetivo duplo de reforçar a imagem da organização e de defesa quanto a possíveis críticas. Não é nossa intenção fazer uma análise detalhada da atuação do BASA, da SUDAM e da UFPa., condicionada pela disponibilidade ou carência de recursos. Não somos "experts" no assunto e nem tampouco ele representa o interesse principal desse trabalho. Além do mais, tal análise, própria de auditores, significaria adotar uma posição contábil de "prós e contras" ou "débitos e créditos", que muito embora presentes nas análises de alguns setores das ciências sociais não norteiam, de modo algum, nossa concepção metodológica. Estamos sim interessados em situar os recursos financeiros como um dos aspectos conjunturais da atuação do BASA, da SUDAM e da UFPa. Significa dizer que a identificação desse aspecto só se faz sentir em virtude da exigência institucional do desenvolvimento ou ainda da possibilidade do instituinte tornar-se o instituído conforme nos indica René Lourau (10).

É a partir dessa concepção que, esperando que alguns dados venham a lançar alguma luz sobre o assunto, transcrevemos trechos de documentos oficiais reveladores, a nosso ver, da disponibilidade dos recursos financeiros do BASA, da SUDAM, e da UFPa.: "O BASA coloca à disposição dos empreendimentos privados recursos financeiros para o desenvolvimento, oriundos das seguintes fontes: a - Recursos próprios; b - Fundo de Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia (FIDAM); c - Recursos da Lei nº 5.122 (Crédito Especial); d - Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME); e e - Recursos oriundos do convênio BID-BCRB-BASA." (2-pág.23). "A carência de capitais financeiros,.....desaparece com resultante do complexo legal que constitui a "Operação Amazônia".....ao influxo da Lei nº 4.216, de 6 de maio de 1963, começaram a ser recolhidos ao Banco (da Amazônia) depósitos correspondentes a 50% do imposto de renda, devido por pessoas jurídicas de capital cem por cento nacional, destinados a investimentos industriais na Região. A Emenda Constitucional nº 18, de dezembro de 1965, ampliou esses estímulos, quer do lado do contribuinte, que pode ser agora qualquer pessoa jurídica na

cional ou estrangeira que opere no País, quer do lado do projeto, que também pode ser agrícola ou pecuário.".....Além disso, e cuidando precisamente desse ponto("... da atratividade da Amazônia para capitais de todo o País."), a nova legislação proporciona instrumentos especiais para a obtenção cada vez maior desses recursos, em fontes internas e externas. É, por exemplo, criando o Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia ( FIDAM) ~~Esse Fundo, contara desde logo, afora outras~~ receitas, com quantia não inferior a dois por cento da renda tributária da União."

(11). Sobre a Fundação da SUDAM: " Surgia assim, uma agência de ampla flexibilidade voltada para o planejamento econômico, coordenação e controle de toda a ação do Governo Federal numa área correspondente a dois terços do território nacional. Trazia essa agência, como suporte financeiro, recursos provenientes da dedução dos 50 por cento do Imposto de Renda, para investimentos a cargo da iniciativa privada, em projetos econômicos de interesse da região, e recursos orçamentários conferidos pela União ...." (12). Com relação à UFPa : " Os recursos financeiros da Universidade serão provenientes de : I -Dotações que, a qualquer título, lhe forem atribuídas nos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios; II -Dotações e contribuições, a título de subvenção, concedidas por quaisquer pessoas físicas ou jurídicas de direito público e privado ; III -Renda da aplicação de bens e valores patrimoniais; IV -Retribuição de atividades remuneradas; V -Taxas e emolumentos; VI- Rendas eventuais. " (13). É certo que apenas a disponibilidade de recursos financeiros ~~sem~~ o suporte da moderna tecnologia, racionalização dos serviços, desenvolvimento de recursos humanos, etc nada garante, nos argumentariam alguns. Entrar nessa discussão é quase o mesmo que dizer que o fato de ter alguém nascido em seio de família rica não lhe assegura sucesso profissional futuro, que tudo depende dessa pessoa aproveitar tal vantagem e que outros de origem mais humilde também conseguem tal sucesso. Isso é do senso comum , isto é, esses fatos são óbvios, muito embora não sejam tão simples como da maneira em que foram postos. O que acontece é que, assim como a origem de classe é uma vantagem competitiva em termos de mobilidade social, o fato do BASA, da SUDAM e da UFPa. receberem contínuas injeções de recursos financeiros capacita-os a ampliar seus recursos patrimoniais ( permite por exemplo ao BASA construir um Edifício Sede moderno e à UFPa a construir um moderno "Capus Universitário"), sua tecnologia (por exemplo, instaurar um serviço de processamento de dados utilizando computadores), a aperfeiçoar

seus funcionários através de vultosos investimentos em treinamento e até mesmo a absorverem a melhor mão de obra do mercado da região, pela possibilidade de pagar melhores salários, relativamente a outras organizações. Outra coisa seria discutir até que ponto possuem autonomia no manejo dos recursos, quais as dificuldades de ordem burocrática que encontram para obtê-los junto ao governo federal ou as dificuldades da competição por verbas com órgãos de outras regiões. Entretanto não é qualquer organização que dispõe do privilégio de receber contínuas injeções financeiras por parte do governo federal como se vê no exemplo seguinte: "O Presidente Geisel aprovou proposição conjunta dos Ministros da Fazenda, Interior e do Planejamento, concedendo recursos adicionais para o Banco da Amazônia S.A. Os recursos serão liberados a partir de 1975, e não implicarão em reduções das dotações normais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Na exposição de motivos, os três Ministros afirmam que os recursos adicionais permitirão com segurança programas plurianuais de investimentos dos Bancos. A partir de 1975 e até o ano de 1979, valores correspondentes a 4% do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras - IOF - serão atribuídos ao BASA. Isso se fará sem prejuízo dos recursos normalmente destinados ao BNDE e com observância das condições análogas às que para este vierem ser estabelecidas. Calcula-se que nos próximos cinco anos serão aplicados CR\$ 32 bilhões na Região Amazônica, como parte da programação para o desenvolvimento da área, que incluirá a preservação dos recursos naturais e a pesquisa de novas formas de exploração e ocupação econômica. Os Incentivos Fiscais, provenientes de deduções tributárias, alcançarão CR 5 bilhões durante a vigência do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Essa soma será encaminhada diretamente ao Banco da Amazônia S/A." (14).

Quanto ao relêvo do papel que lhes foi confiado, a identificação é óbvia. Formalmente o BASA, a SUDAM e a UFPa. são as principais agências governamentais preocupadas com o desenvolvimento. Delas se pode dizer que são "órgãos públicos e privados que os empresários ou outras pessoas interessadas em se utilizar das vantagens oferecidas na Amazônia poderão contactar, segundo cada caso específico, para a consecução dos seus objetivos." (2-pág.199).

É pela importância que assumem, em determinado momento histórico, na transformação da face da região que as classificamos



como AGENTES DE MUDANÇA. Em relação à SUDAM, a nota citada anteriormente, referindo-se a sua fundação já foi bastante explícita. Para complementar essa impressão citaremos, a seguir, alguns artigos de seu Regimento Interno que a realçam como "super-organização", i, é., uma organização coordenadora de organizações. : "Art. 2º - A SUDAM, cujo objetivo principal é planejar, promover e coordenar a ação federal na Amazônia.....; "Art. 3º - A coordenação dos órgãos e entidades do Ministério do Interior na Amazônia será exercida pela SUDAM e pela Comissão de Coordenação Regional da Amazônia - CCR -AM." (15). Sobre o BASA: "O BASA em seus vinte e cinco anos de existência tem-se constituído na viga mestra da economia regional. Uma análise das flutuações conjunturais que se registram na economia amazônica, coloca de manifesto a íntima relação direta que existe entre o estado geral dos negócios regionais e as operações creditícias do BASA." E mais: "A contribuição do BASA ao desenvolvimento da Amazônia não se restringe pura e simplesmente à concessão de financiamentos. Como é inerente às instituições de fomento regional, o Banco está empenhado em estudos e pesquisas de profundidade com vistas a aproveitar as lições que a operação da Instituição propiciou durante seus cinco lustros de atividades, para a mais objetiva formulação de sua atuação futura." (16). Quanto à UFPa.: "Para a Universidade voltam-se, assim, as melhores esperanças e os anseios legítimos de quantos realmente preocupam-se com o progresso e com o bem estar desta vasta área amazônica. Ela concentra e irradia' ao mesmo tempo. Para ela convergem e dela se expandem os esforços para transformá-la em poderoso instrumento capaz de acelerar o processo de desenvolvimento sócio-econômico da Amazônia..... Parece-nos, pois, correto afirmar que o progresso desta região, sobretudo nesta e nas próximas décadas, há de repousar fundamentalmente no trabalho que a Universidade Federal do Pará for capaz de desenvolver nos mais diferenciados setores em que atua, proporcionando aos poderes públicos os meios adequados à solução dos cruciantes problemas que afligem nossa população: problemas de transportes e comunicações; problemas econômicos e sociais; problemas de educação e tecnologia." (17). Pode parecer, a princípio, que as citações acima sejam apenas a imagem que a Burocracia faz de si mesma. Na realidade há um pouco de exagero, muito de esperanças, e até mesmo uma posição que se reporta mais "ao que devia ser" do que "ao que é", além de claras colocações de ideologia organizacional-institucional. Porém, como deixar de

reconhecer que o BASA, a UFPa. e a SUDAM são o instituinte do instituído desenvolvimento sócio-econômico. Sim, porque o Desenvolvimento além de ser o mito ou a ideologia do desenvolvimento, adquire hoje o caráter de instituição. Ora, "Não há instituição sem instância instituinte. Só durante o período de relativa calma, é que se tem a impressão (falsa) de que o instituído é a única coisa legítima e eterna" (10-pág.54). Além do mais, como esperar que outras organizações desprovidas dos recursos que a UFPa. a SUDAM e o BASA dispõem atualmente, assumam o papel que lhes é atribuído? A resposta a tal pergunta só é possível se enveredarmos pelos caminhos da conjectura, imaginando uma possível deslocação do poder, e por conseguinte, das verbas.

A imponência organizacional é uma decorrência da importância do papel atribuído à SUDAM, à UFPa. e ao BASA, e do correspondente poder que passam a possuir, com base nos recursos financeiros de que dispõem. É o aspecto complementar que surge em decorrência destas organizações terem adotado a FORMA ORGANIZACIONAL BUROCRÁTICA. Tal forma organizacional não é inerente a nenhum tipo de organização. Tal como a divisão do trabalho que é por sinal um dos seus principais esteios, ela decorre das relações entre os homens e dos homens com a natureza, passando a emergir em determinada organização a partir de um determinado momento de sua (dela) evolução. Porém o termo "evolução" não tem aqui a conotação de valor positivo que lhe é atribuído pelos teóricos do "Desenvolvimento Organizacional-D.O." (18) e em geral os diversos autores da linha "managerial" como é o caso de Peter Drucker (19). Tal evolução significa apenas que as atividades e atribuições organizacionais tornaram-se mais complexas devido a uma série de transformações históricas pelas quais elas (organizações) passam. É a partir de um determinado momento que a organização torna-se burocrática. Significa dizer que a complexidade de suas atividades e atribuições, a partir de certo momento, passa a exigir-lhe essa transformação. As exigências institucionais contribuem decisivamente para a ocorrência de tal fato e a dissiminação de ideologias no mesmo sentido, completa o "côro" pró-mudanças. A Burocracia então infla como se fôra um pavão. Ao mesmo tempo que estende seus tentáculos ampliando suas atividades, "pavoneia-se", canta gloriosamente seus feitos, narcisando-se em sua exibição de "sucesso". É nesses dois sentidos que concebemos a imponência organizacional. Não se trata de característica ou propriedade que possamos atribuir maniqueis-



ticamente a segmentos organizacionais, "classes sociais" ou a um regime político que não sejam do nosso agrado ou não convenham aos nossos interesses. É antes uma decorrência da forma organizacional adotada por nossas organizações modernas, face às exigências institucionais e ideologias dominantes. Karl Marx observou ambas as faces da impondência organizacional. Na "Crítica da Filosofia do Estado de Hegel" aborda a impondência organizacional no sentido de expansão de atividades da seguinte forma, segundo a versão de Nicos Mouzelis : "Y esta incompetencia no intimida a los burocratas, que se consideran paradójicamente capaces de hacer cualquier cosa. En realidad, tratan continuamente de extender sus funciones y dominación para consolidar así sus prerrogativas. A través de este imperialismo burocrático, el burócrata trata de persuadirse de que tiene una útil e importante función a realizar." Já na última parte do texto acima referido observa-se o outro lado da impondência organizacional, qual seja da imagem positiva que a Burocracia faz de si mesmo, a seguir complementada por este texto: "Según Marx, esta noción formal e legalista de la burocracia no indica su verdadera esencia; es, simplemente la falsa imagen que la burocracia tiene de si misma, una imagen derivada de los libros de Derecho y las regulaciones administrativas." (6-pág.14 e 16) Weber observou a impondência por um aspecto particular: Não atribuiu importância ao lado da imagem porque separou dirigentes e dirigidos no interior de uma organização burocrática considerando apenas os segundos, a partir de escalões intermediários, como burocratas puros. Tal diferença reside em ser o dirigente geralmente eleito, enquanto o burocrata é nomeado : " O tipo puro de funcionário burocrático é nomeado por uma autoridade superior. Uma autoridade eleita pelos governados não é uma figura exclusivamente burocrática ..... "o funcionário eleito não deve sua posição a uma influência "de cima", mas "de baixo", ..... A carreira do funcionário eleito não depende, ou pelo menos não depende principalmente, de seu chefe na administração. O funcionário que não é eleito, e sim nomeado por um chefe, funciona normalmente de modo mais preciso, do ponto de vista técnico, porque na igualdade das outras circunstâncias, é mais provável, que os aspectos funcionais e as qualidades determinem sua seleção e carreira....." (4-pág.234). Quanto à expansão de atividades foi observada pelo ângulo geral da crescente racionalização da sociedade moderna e sua consequente buro

cratização, amparada na racionalização do Estado moderno. Talvez o texto a seguir dê uma idéia de que estamos afirmando: "Não podemos analisar aqui os efeitos culturais gerais e de longo alcance que o progresso da estrutura burocrática racional do domínio, como tal, provoca independente das áreas de que se apossa. Naturalmente, a burocracia promove um modo de vida "racionalista", mas o conceito de racionalismo possibilita uma ampla variedade de contextos. Geralmente, podemos dizer apenas que a burocratização de todo o domínio promove, de forma muito intensa, o desenvolvimento de uma "objetividade racional" e do tipo de personalidade do perito profissional. Isto tem ramificações de longo alcance .....(4-pág.277). Sem dúvida, apesar das restrições que possamos fazer à metodologia weberiana e principalmente às consequências práticas dessa metodologia, cuja primeira amostra tivemos nas linhas anteriores, não foi a tã que nas primeiras páginas deste trabalho o consideramos como o maior teórico da Burocracia. Como teremos oportunidade de expor ao longo do mesmo, sua reflexão sobre o fenômeno burocrático nos parece mais complementar que antagônica a de Marx, apesar de terem partido de premissas diferentes - sendo que esta concepção é também compartilhada por Hans Gerth e C. Wright Mills (4-pág.64 a 68) . Sua contribuição foi decisiva para a nossa concepção de burocracia, principalmente no que se refere ao modo como concebeu as inter-relações existentes entre o desenvolvimento do capitalismo e a emergência do Estado moderno (Burocracia e Desenvolvimento), ligados pelo fenômeno da racionalização da sociedade e em consequência, das organizações.

Sobre a imagem que a Burocracia faz de si mesmo ainda lhe dedicaremos um capítulo completo, principalmente levando em consideração que esse aspecto da imponente organizacional é bastante desprezado pelas Teorias de Organizações existentes, a começar por Weber, conforme vimos linhas acima. Já com relação à expansão de atividades não ocorre o mesmo. Sendo ligada à crescente complexidade de tanto das organizações como da sociedade a exigir cada vez mais racionalização, este aspecto tem sido bastante discutido na literatura existente. É em consequência dessa formulação, logicamente derivando de observações empíricas, que se discutem os problemas da intervenção do Estado na economia, do crescente poder da burocracia a ponto de tornar-se "classe dominante", da alienação no trabalho como consequência da maioria das organizações serem buro-

cráticas, da escassa possibilidade de manifestar-se o íntimo individual pela crescente invasão da burocracia nos lares privados, etc. Existe mesmo um certo consenso quanto à crescente necessidade do surgimento de novos serviços públicos à medida que uma sociedade se desenvolve. Tal fenômeno é associado a diversificação "funcional", em substituição a uma "concentração" anterior de funções em poucas organizações. Tal fato também é considerado inevitável e apontado mesmo como uma das características da sociedade moderna, daí a proposição do dilema "Racionalismo x Felicidade" por Amitai Etzioni (20). Os três aspectos combinados se apresentam em determinada conjuntura em decorrência da forma organizacional burocrática adotada. Adquirem entretanto independência relativa e passam a condicionar esta mesma forma organizacional, isto é, quanto mais recursos dispõem, quanto mais cresce o relêvo do papel que desempenham e quanto mais tornam-se imponentes, mais difícil se torna abandonar a forma organizacional burocrática que assim se reforça.

### 2.3. Forma Organizacional e Tipologia de Organizações

Consideramos a Burocracia como forma organizacional composta de 2 (dois) elementos essenciais: de um lado, A DIVISÃO DO TRABALHO, do outro, a ESTRUTURA DO PODER. Sem êsses dois elementos dispostos "racionalmente", a organização assume outra forma organizacional que não é a burocrática. Sem êles não existe Burocracia. São como duas faces de uma mesma moeda : a divisão do trabalho, representada "funcionalmente" pelos diversos compartimentos da organização ( departamentos, divisões, setores, seções, turmas, etc.) e a estrutura do poder pelos níveis hierárquicos. Tal conceituação não apresenta nenhuma novidade, visa apenas restituir ao tão controvertido conceito de burocracia, sua concepção original (21). Equivale a conceituação de "estrutura organizacional" tal como nos é apresentada pelos "experts" de Organização e Métodos. Na realidade a estrutura de uma organização é a forma como ela se organiza, forma real, diversa da sua representação gráfica através do Organograma que nunca consegue reproduzir com fidelidade a estrutura. Recordemos esta noção elementar da Teoria da Administração: " A estrutura organizativa de uma empresa indica o conjunto das relações existentes entre seus vários órgãos. Ela oferece, portanto, um quadro da subdivisão de ati

vidades, da distribuição da autoridade e da responsabilidade nos vários níveis. A estrutura organizativa é a conformação atribuída ao organismo da empresa, a fim de que possa esta, eficientemente, alcançar os objetivos pré-estabelecidos. "(22). É lógico que aceitamos a conceituação apresentada acima com reservas tais como: a) a orientação para um tipo particular de organização: a empresa; b) o caráter organicista que assume: "indica o conjunto de relações existentes entre seus vários órgãos". Porém ela destaca o que nos interessa: a divisão do trabalho ou "subdivisão de atividades" e a estrutura do poder representada pela "divisão da autoridade e da responsabilidade nos vários níveis". Não utilizamos entretanto o termo "estrutura" e sim "forma organizacional" em virtude da crença surgida nas Teorias das Organizações, igualmente compartilhada pelos "tecnólogos" (23) ou "homens organizacionais" (24)", segundo o qual uma simples modificação técnica na estrutura organizacional leva à supressão da Burocracia, crença essa que não compartilhamos. Assim é que Vítor Thompson ao criticar a estrutura "monocrática" das "Modernas Organizações", centra-se no bloqueio que a rigidez de tal estrutura cria à inovação, acabando por surgir uma estrutura "flexível" como único remédio para a solução do problema (25). Chris Argyris, por outro lado, entende que as organizações burocráticas remetem as pessoas à infância, pois ao exigirem dependência, submissão e lealdade de seus membros, sufocam a personalidade adulta que necessita de autonomia para decidir por conta própria, liberdade, etc, o que pressupõe a prescrição: "por uma estrutura mais democrática" (26). Tom Burns e G.M. Stalker, ao confrontarem o sistema "mecânico" (burocrático) ao sistema "orgânico", incluem uma premissa valorativa favorável ao segundo, que seria "mais democrático" pertindo maior envolvimento do indivíduo com a empresa (27). Nesta linha, aliás, situa-se a corrente do "Desenvolvimento Organizacional (D.O) que julga que a organização burocrática está chegando ao fim porque estamos em uma época de mudanças muito rápidas (principalmente de mudanças tecnológicas) e a estrutura burocrática só é eficiente para situações estáveis (28). Há uma crença generalizada de que mudanças tecnológicas conduzirão (ou já estão conduzindo) à mudanças na estrutura organizacional e de que está na automação o processo de liberação humana da alinação no trabalho (19-Cap. IV). Surgiu até mesmo um tipo de estrutura "mais flexível" que é "estrutura matricial" ou "por projetos" (24-págs.91 a 101), que é prescrita para a "época de mudanças" que estamos atravessando. Todas essas colocações eliminam a possibilidade de empregarmos o termo estrutura, apesar de concordarmos que "a estrutura organizativa é a conformação atribuída à organização".



Também poderíamos utilizar o termo "aparelho administrativo" ou "bureau" que uma das origens conceituais do termo (21-pág.2). Quanto à bureau a concepção é estática pois refere-se mais ao local onde se reúnem os burocratas. Já aparelho ou aparato administrativo, embora tenham sido utilizados por Hegel e Marx conduziram a uma confusão moderna que consiste em traçar os limites da burocracia. Por burocracia e burocratas se entende o escritório (bureau) e os "White Collars", excluindo-se os dirigentes e os tecnólogos (staff) de um lado e os operários produtivos (blue Collars) de outro. Assim é que "pesquisas empíricas" tentaram testar a hipótese da "relação entre o tamanho de um componente administrativo e o tamanho da organização que o contém...." (29). Sem dúvida, não vamos permitir que essas dificuldades terminológicas nos conduzam à busca de termos excêntricos à la Fred Riggs, tais como "Bazar", "Cantina", "Prismático", "Difratado", etc. Não estamos também interessados em fazer "Redução Sociológica". Preferimos utilizar "forma organizacional" por motivos práticos, i. é., a nosso ver é um termo que dá uma idéia mais próxima da realidade que estamos pesquisando, evita as confusões de interpretação que as Teorias de Organização produzidas no "centro" costumam fazer e é bastante simples. A forma organizacional burocrática, distingue-se assim da "forma tradicional" e da forma autogestionária. "Cada uma delas encontra-se ligada a um determinado momento histórico, ao qual corresponde um MODO DE PRODUÇÃO. Se encontrarmos na maioria dos casos uma sobreposição ou uma heterogeneidade de formas, isso não significa que a realidade se aproxima mais ou menos do modelo tipológico, podendo ser medida em graus essa adequação ou mais sofisticadamente, "podendo ser medida ao longo de um contínuo". A FORMA ORGANIZACIONAL TRADICIONAL corresponde à grosso modo a alguns períodos anteriores ao surgimento do Capitalismo como modo de produção. A FORMA ORGANIZACIONAL BUROCRÁTICA é típica do Capitalismo. A FORMA ORGANIZACIONAL AUTO-GESTIONÁRIA ainda está por vir. A presença simultânea de aspectos da forma organizacional tradicional, lado a lado com as da forma organizacional burocrática no período pré-capitalista ou a forma organizacional burocrática em convivência com a forma organizacional auto-gestionária, na sociedade moderna (Modo de Produção Capitalista) é um problema de FORMAÇÃO SOCIAL; ou como diz Guerreiro Ramos: "... o nível em que a sociedade pode resolver os seus problemas não é o ideal, mas o histórico concreto. Uma fase superior está necessariamente incubada em qualquer sociedade, na fase em que se encontra em dado momento, a passagem desta para aquela, dependendo da transformação do virtual em

real..... (30). Essas formas organizacionais desenvolvem-se através de um processo e a situação mais ou menos acabada de seus aspectos varia de país para país, de região para região em um dado momento. Tal heterogeneidade é um dos aspectos da formação social, outro poderia ser o da sobreposição ou encubação (como a pouco vimos no trecho de Guerreiro Ramos) da forma superior sobre a inferior, historicamente falando. Oriente e Ocidente não se desenvolveram no mesmo ritmo na direção do capitalismo, sendo primeiro o caudatário do segundo daí porque, enquanto no modo de produção feudal praticamente não existe vestígio da forma organizacional burocrática, prevalecendo uma forma mais tradicional' pois "Quando não só os direitos econômicos, mas também as prerrogativas senhoriais eram arrendadas para a execução pessoal, com a estipulação de serviços pessoais ao senhor, afastava-se mais um passo da burocracia assalariada. As prerrogativas arrendadas variam; por exemplo, com o funcionário político, elas podem ser da natureza do senhorio de terras, ou da natureza da autoridade do cargo. Em ambos os casos, e certamente no último, a natureza específica da organização burocrática é totalmente destruída e ingressamos no reino orgânico do domínio feudal. Todos os tipos de atribuição de serviços e usufrutos in natura, como recompensa aos funcionários, tendem a afrouxar o mecanismo burocrático, e especialmente a enfraquecer a subordinação hierárquica, que se desenvolve de forma mais rigorosa na disciplina do funcionalismo moderno. Uma precisão semelhante à do funcionário contratado do Ocidente moderno só pode ser alcançada pelo menos sob uma liderança muito enérgica quando a sujeição dos funcionários ao senhor é pessoalmente absoluta, quando os escravos, ou empregados tratados como tal, são usados pela administração. (4-pág.242). E é justamente isso que ocorre no Oriente, daí porque encontramos situação pré-burocrática', i.é., uma formação social em que a burocracia se apresenta de forma mais acabada que no Ocidente configurado".....o primeiro tipo de burocracia histórica, a oriunda do modo de produção asiático que aparece no início do período histórico da Índia, Egito e China....O modo de produção asiático permite a emergência de managers generalistas, cuja expressão mais acabada se dá com os letrados chineses, o mandarinato que enriquecia em função das famílias consideradas como particularidades, levando ao empobrecimento geral ao nível da sociedade global. Mantinha, sob sua tutela, a classe comerciante, campesina e a aristocracia territorial, que dependia da burocracia para manter as obras hidráulicas e a nomeação para a administração pública." (31). É o estado das forças produtivas da formação social



que determina a forma organizacional predominante.

Enquanto que no feudalismo a "...forma de atribuição de usufrutos, tributos e serviços devidos ao senhor pessoalmente, ou ao funcionário para a exploração pessoal, significa sempre uma derrota do tipo puro de organização burocráticas...." porque... O funcionário nesses cargos tem um direito pessoal à posse do cargo...." (4-pág.241), no Oriente "As forças produtivas que se acham na base do modo de produção asiático se caracterizam por uma maior utilização da força produtiva do trabalho humano que compensa a subutilização das possibilidades tecnológicas. Isso é possível se a população vive em suas aldeias na forma de comunidade primitiva, pois o sistema de exploração que exerce o Estado não permite a sustentação da força de trabalho, salvo na época em que é utilizada para construção de canais, edifícios e estradas." (31-pág.29). Entretanto, o Modo de Produção Asiático apesar de implicar na..."organização técnica do trabalho, forma de cooperação e autoridade social estruturada hierárquica e monocraticamente...", é ainda uma forma pré-burocrática. Significa dizer que a formação social predominante na fase imediatamente anterior ao capitalismo é o modo de produção feudal, a despeito de existência paralela de um modo de produção asiático, levando-se em consideração o ponto de vista do progresso do mundo ocidental. Análogamente podemos afirmar que a forma organizacional tradicional é a forma organizacional predominante na fase do feudalismo, à despeito da existência de uma pré-burocracia no Oriente. Se no MPA há uma "superexploração da força de trabalho humana que compensa subutilização das possibilidades tecnológicas" permitindo a construção de "obras hidráulicas,... instalações produtivas como canais, aquedutos, depósitos, diques para irrigação e controle da inundação, bem como aquedutos para água potável, canais de navegação, ao lado de obras não hidráulicas, como muralhas, estradas, edifícios públicos, palácios, templos, sarcófagos..." (31-pág.30), a burocracia mais acabada, Weber a chamaria burocracia do tipo "puro-do mundo capitalista que tem a sua base na Revolução Industrial e sua célula organizacional nas primeiras fábricas. Se o "sistema de exploração que exerce o Estado não permite a sustentação da força do trabalho" tal situação só ocorre no capitalismo racional à época de crises econômicas, se "a mão de obra era mobilizada pelo sistema de prestação de trabalhos forçados, temporários, porém de forma recorrente....", isso contrasta com a situação do trabalhador "livre". Enfim, não cabem mais comparações pois as situa

ções são totalmente diversas. Se as fizemos foi porque só entendemos burocracia, forma organizacional burocrática, sob a égide da "EFICIÊNCIA" e tal situação só se configura no mundo moderno. Nessas condições podemos dizer que também está presente na União Soviética, desde a ocasião em que o movimento "stakahanovista" de eficiência ali teve lugar como réplica ao "taylorismo". No Oriente, pré-burocracia procedeu ao desenvolvimento econômico. No mundo Ocidental, muito embora as condições feudais obstaculizassem esse fenômeno, a revolução industrial criou as bases técnicas da "racionalidade" que iriam exigir não um tipo puro de burocracia como pensa Weber mas a implantação definitiva da forma organizacional burocrática, até o momento de uma nova mudança no modo de produção quando será substituída pela forma auto-gestionária. "O Estado, no sentido racional, só se registra no Ocidente...." e é o Estado racional, (o) único terreno em que o capitalismo moderno pode prosperar. Tal Estado se apoia numa burocracia especializada e um direito racional.(32)

Falamos que a forma tradicional de organização corresponde à grosso modo a alguns períodos anteriores ao surgimento do capitalismo. Na realidade o que acontece é que todas as formas organizacionais passam por um processo institucional no qual o "instituído" é negado pelo "instituinte" e este último pela "institucionalização".(33) Quer dizer a forma tradicional é precedida por outros estágios inferiores e talvez possamos denominar de "primitiva" a fase inferior da organização tradicional, que corresponderia a uma sociedade cujas unidades sociais fossem organizadas de forma bastante distinta da unidade social moderna que denominamos de organização. As demais formas organizacionais também passam este processo histórico. Assim é que na burocracia podemos distinguir a forma pré-burocrática prevalecente no modo de produção asiático onde ela se confunde com a forma tradicional, uma fase inicial no início da revolução burguesa quando Adam Smith aconselha a divisão do trabalho como panacéia para o problema da produtividade, uma fase de consolidação com o surgimento do Estado moderno, outra de reprodução do modelo estatal nas empresas econômicas (taylorismo, fayolismo,) e o modelo moderno "tecno-burocrático" que corresponde ao Capitalismo Monopolista. Existem mesmo autores que sugerindo a morte pacífica do capitalismo acrescentaram mais uma etapa fictícia que corresponderia à "Sociedade Pós-Industrial", cuja forma organizacional correspondente seria a "TECNOCRÁTICA". Deixemos entretanto essa discussão para outra ocasião.

Também a forma auto-gestionária possui os seus momentos de institucionalização que variem desde as experiências do chamado "Socialismo Utópico", passam pela experiência revolucionária da Comuna de Paris, se impõem através do movimento trabalhista na década de 30 nos Estados Unidos sob a forma da corrente de Relações Humanas que logo se disvirtua (momento de institucionalização) e prosseguem nas experiências dos T-Groups, na Pedagogia Institucional, etc., ora como contra-instituições (momento instituinte), ora servindo ao instituído (momento da institucionalização) alcançando suas fases superiores nos momentos revolucionários do "Contrôle da Produção" e da "Direção da Produção" (34) tendo por objetivo final segundo Marx, a "administração das coisas" em substituição à "administração das pessoas" (Burocracia), a supressão da alienação no trabalho pela superação das contradições entre trabalho físico e mental, o desaparecimento do "homem funcional" (24-Págs. 68 a 70) sujeito às exigências da divisão do trabalho e a transformação do trabalho de meio de vida em necessidade primordial da vida. (35).

Tivemos que fazer esta digressão conceitual para que ficasse bem claro o sentido que estamos utilizando de forma organizacional burocrática. Mesmo assim cremos que há ainda necessidade de fazer pelo menos 3 (três) reparos: o primeiro diz respeito a uma noção elementar de Administração a saber, quando falamos em FORMA ORGANIZACIONAL referimo-nos à estrutura e não à sua representação gráfica, o organograma. Recordemos essa noção elementar: "Assim como a estrutura patrimonial de uma empresa vem representada por meio do balanço patrimonial, a estrutura organizativa vem expressa, graficamente, através de um esquema denominado organograma". (22-pág. 69) Ora, todo organograma possui, como todo modelo inclusive o de "modo de produção" uma certa dose de formalismo que pode ser mais ou menos próxima da realidade mas que nunca consegue reproduzir a estrutura já que esta última encontra-se sempre em movimento através da ação instituinte da "organização informal". Daí porque não acreditamos em "estruturas flexíveis" que reportam-se a mudanças no organograma, como é o caso do modelo do "sistema orgânico" de Burns e Stalker e do D.O. (28-Pág. 15) e da "estrutura matricial". Só a partir do momento em que essas proposições eliminarem a ESTRUTURA DO PODER e a DIVISÃO DO TRABALHO próprias da forma organizacional burocrática, enquanto estrutura real, é que haverá uma MUDANÇA conduzente à supressão da alienação. É como diz Perrow: "Penso que exageramos nas diferenciações e dinamizações. Nós nos recusamos a aceitar que apesar de tudo, estes projetos que foram descritos fre

quentemente tiveram problemas para solucionar, pois alguém precisa produzir nos moldes atuais. Na verdade, muitas pessoas precisam fazê-lo e muitas devem preencher as tarefas cotidianas de compras, contabilidade, vendas, manutenção, etc." (36).

Do mesmo modo, apesar de por motivos e causas diferentes Trotsky se equivocou na excelente crítica que fez à burocracia stalinista, tomando o organograma pela estrutura na questão dos soviets: "Mas na Áustria, mais do que noutros países, continua a ser possível não só que a palavra de ordem dos soviets não concorde com a palavra de ordem de ditadura do proletariado, mas também que se assista justamente ao contrário, isto é, os soviets transformados em bastiões contra a ditadura do proletariado. É tanto mais necessário compreendê-lo e prevê-lo de antemão, quanto é certo que os epígonos (Zinoviev, Stalin e outros) fizeram da palavra de ordem de soviets um fetiche vulgar, substituindo o seu conteúdo social pela forma de organização." (34-pág.104). E mais: "Segundo a opinião oficial que tem curso atualmente, a Revolução Proletária pode realizar-se unicamente com auxílio dos soviets, que só devem ser constituídos visando diretamente a insurreição armada. Todo este esquema não vale nada. Os soviets são apenas uma forma de organização, e o problema resolve-se pelo conteúdo de classe da política e não por sua forma." (34-pág.113). E ainda: "O regime stalinista praticou, verdadeiramente, horripáveis devastações nos cérebros! Depois de ter burocratizado os Soviets na U.R.S.S., os epígonos os tratam agora como instrumentos técnicos nas mãos do aparelho do Partido." (34-pág.204). Sem dúvida Trotsky percebeu o formalismo dos soviets sob o regime de Stalin, percebeu o uso metafísico da estratégia definida como panacéia e não lhe faltam razões, no nosso modo de ver, quanto às consequências práticas de tais deturpações. Entretanto por ver mais uma "disfunção", "efeito perverso" ou "traição" da revolução de outubro pelo stalinismo e ter sempre mantido a esperança de "consertar" o P.C. (como organização), opondo-se a criação de outros partidos que o substituíssem não tirou de fato todas as consequências do momento da "negação da negação", "institucionalização" ou "singularidade" (33-págs. 146 a 151) pois a forma organizacional dos soviets é administrativa, como também o é a forma organizacional burocrática. Ou até melhor dizendo, o sovieta é um tipo (revolucionário-instituinte) e não uma forma de organização, tipo este ligado a uma forma organizacional auto-gestionária. Mas ambas as formas (burocrática e auto-gestionária)



são decorrentes de exigências institucionais, porém as exigências institucionais diferentes. Enfim, são as condições históricas nas quais prevalecem determinadas instituições (o instituído) que impõem qual a forma organizacional a ser adotada. Nesse sentido tem razão Durkheim ao se referir à "coerção das instituições" (37) pois, assim como a dialética torna-se metafísica ao perder o conteúdo metodológico de "praxis" e transformar-se em catecismo ou religião sob o regime stalinista, os soviets simplesmente deixam de existir ao assumirem a forma organizacional burocrática. Não tem mais sentido a partir desse momento falar em soviets na U.R.S.S. como Trotsky continua fazendo. A forma organizacional, no sentido de estrutura e não de organograma transmutou-se. O que passa a existir a partir desse momento (década de 20 em diante) é a forma organizacional burocrática, muito embora nos organogramas oficiais possam aparecer os soviets. Tal como ocorreu e ocorre com os sindicatos no mundo Ocidental, os soviets não são mais que um formalismo legal para justificar a existência do "socialismo", tal como regimes ocidentais justificam a existência da "democracia". Conforme diz Castoriadis: "L'expérience historique, autant que Marx e Lénine, enseignait que le développement d'une révolution est essentiellement le développement des des organes autonomes des masses - Commune, Soviets, comités de fabrique ou Con-seils - et cela n'avait rien à voir avec un fétichisme des formes organisationnelles ..." (38). Não tem sentido pois, "regenerar as disfunções" ou "consertar os efeitos perversos". O Partido Comunista não pode ser considerado maniqueísticamente "bom" simplesmente porque possui este nome, porque nenhum partido possui tal atributo como pensa Trotsky. Na realidade como classificar a Rússia Soviética um "état ouvrier dégénéré" se "il suffisait considérer sérieusement la substance des rapports réels de production en Russie, au-delà de la forme juridique de la propriété "nationalisée" pour constater qu'ils sont effectivement des rapports d'exploitation que la bureaucratie assume pleinement, les pouvoirs et les fonctions de la classe exploiteuse, la gestion du proces de production, les décisions sur l'affectation du surproduit.?" Além do mais "Fallait-il qualifier les régimes qu'instauraient les P.C. en Europe orientale d' "états ouvriers dégénérés"? Comment auraient-ils pu l'être, s'ils n'avaient jamais été, pour commencer ouvriers?" (38-págs. 16 a 18). A vez agora é de um novo momento instituinte.

O segundo reparo seria quanto a possibilidade de estarmos a considerar as formas organizacionais ( a burocracia, inclusive) apenas de um ponto de vista interno às organizações. Afinal, falamos que a forma organizacional é administrativa, acentuamos o problema da diferença entre o organograma e a estrutura , etc. Se as ligações que fizemos da forma organizacional com o modo de produção e o tratamento interdisciplinar e prático-teórico que pretendemos estar dando à matéria até o presente momento não foram suficientes para desfazer tal impressão, podemos desde logo colocar que a estrutura interna, a nosso ver, reflete condições externas institucionais ( do instituído e do instituinte ) e que esperamos no desenrolar do trabalho mostrar com maiores detalhes a relação existente entre burocracia e desenvolvimento, sem a qual, ele não teria sentido. Tal impressão também se desfaz ou não, dependendo da maneira como percebamos o que é a Administração, i.é, se ela se reduz ao campo micro-econômico tratando da implementação de diretrizes fixadas fora de sua área, da "gestão da economia" ou do simples detalhamento de planos gerais, visão essa "classica", anacrônica e funcionalista a um só tempo, ou se entendemos de modo mais amplo, conforme se verá mais adiante.

Finalmente o último esclarecimento que gostaríamos de fazer quanto ao conceito de forma organizacional, refere-se à sua relação com as tipologias. Na realidade, quando dissemos que a forma organizacional burocrática se compunha de dois elementos, a saber, a divisão do trabalho e a estrutura do poder e quando nos referimos aos diversos estágios das três formas organizacionais pareceu que demos razão a Fred Riggs, segundo o qual o modelo é inevitável no pensamento de quem formula qualquer concepção ou que "Estamos empregando modelos, intencionalmente ou não, toda vez que tentamos raciocinar sistematicamente sobre o que quer que seja" e ainda: "Quando o modelo é bem escolhido, ajuda-nos a compreender o fenômeno a que é aplicado; se mal escolhido, leva a equívocos." (3-págs. 6 e 7). Ou à Guerreiro Ramos: "Os modelos que relacionamos com os diferentes estágios da administração e da tecnologia são de caráter puramente heurístico, isto é, nada mais representam que instrumentos teóricos para apreender o sentido de dados empíricos de observação corrente. São úteis para reunir abstratamente êsses dados em configurações de sentido, mas não existem concretamente em nenhuma parte. Aproximam-se, assim,



da natureza do que Max Weber chamou de "tipos ideais". (30-pág.123). Já se tornou um hábito construir modelos e logo em seguida justificar tautologicamente que eles não refletem a realidade de modo perfeito, que pesquisas posteriores devem medir o grau de adequação dos modelos aos casos concretos, etc, essa que contribui para que a pesquisa científica não supere o círculo vicioso da metafísica, operando a divisão funcional do trabalho entre os construtores de tipologias e os testadores de hipótese ou entre a "Grande Teoria e o Empirismo Abstrato" (39). Entretanto a lógica do modelo padece de uma contadição fundamental: o modelo quanto mais pobre for, mais claro é, porém possui menor valor explicativo. Quanto mais rico, mais complexo, perde o valor explicativo." (31-págs.218). Mais que isso, o modelo significa uma concepção elaborada em torre de marfim ou "descer do céu à terra". Ao invés da preocupação estéril com uma possível adequação do modelo à realidade ou com sofisticações conceituais que visam eliminar o caráter prescritivo que todo modelo possui como a distinção entre "soluções hiper corretas e soluções adequadas" (30-pág.219) ou entre "modelos substantivos e modelos formais" (3-págs.11 e segs.), que poderão levar o construtor do modelo ou o pesquisador de hipótese ao "leito de procusto" (24-pág.49), tais formuladores precisam é de recordar as noções elementares da Teoria do Conhecimento. São então deixarão de opor a teoria(modelo) à prática (pesquisa) pois terão uma visão do processo pelo qual o modelo veio ter a suas mentes.

Nossa colocação, apesar de "dualista" por apontar a estrutura do poder e a divisão do trabalho como componentes da forma organizacional burocrática difere também dos conceitos correspondentes ao duo weberiano "tipo organizacional x tipo especial de poder (dominação)" componentes da forma "racional-legal". Apesar de Weber ter utilizado o conceito de burocracia em vários sentidos, inclusive o de forma organizacional, sua "sociologia compreensiva" não distingue claramente a forma organizacional do tipo de organização. As organizações podem variar quanto aos seus objetivos, tamanho, complexidade, tempo de fundação, etc e daí, baseando-se em tais diferenças e adotando-se diversos critérios tem sido possível a construção de tipologias lógico-formais que distinguem organizações econômicas, políticas, culturais, esportivas, religiosas, etc. Na sociedade capitalista todos êsses tipos tendem para a forma organizacional burocrática à medida que se processa o desenvolvimento capitalista "racional". Claro que Weber percebeu tal fato, mas sua preocupação com a dialética rotina x carisma (4-págs. 68 a 73) e com o "desencanto do mundo" levou-o a colocação da ênfase em elementos abstratos tais como "tipos ideais" e a "ética protestante" (40) em detrimento dos

fatos concretos, materiais. É a partir da concepção dos modelos tipológicos Tradicional (e Patrimonial), Carismático e Racional-Legal (Burocrático) que "Weber enumera algunos rasgos que juzga específicos de la burocracia moderna. 1) las atribuciones de los funcionarios son fijadas oficialmente, en virtud de leyes, de reglas o de disposiciones administrativas; 2) hay una jerarquía de las funciones, que están integradas en un sistema de mando tal que, a todos los niveles, las autoridades, superiores controlan a las autoridades inferiores, y que es posible apresentar un recurso contra las decisiones de una instancia superior; 3) se consigna la actividade administrativa en documentos escritos; 4) las funciones presuponen un aprendizaje profesional; 5) el trabajo del funcionario exige que se consagre enteramente y sin reservas al cargo que ocupa; 6) el acceso a la profesión es al mismo tiempo acceso a una tecnología particular (jurisprudencia, ciencia comercial, ciencia administrativa...)." (41). Nessas condições a burocracia é a um só tempo forma organizacional (aparelho administrativo) e tipo organizacional (racional-legal) em oposição aos outros tipos organizacionais "ideais", o "carismático" e o "racional" que também possuem características específicas construídas artificialmente. Não é portanto nossa intenção rivalizar com Weber na construção de uma tipologia mais sofisticada. Deixamos essas preocupações de emulação estéril aos produtores das Teorias de Organizações tal como elas existem, como é o caso de Katz e (42), Etzioni (43), Blau e Scott (44), etc. A diferença principal é que estamos mais preocupados com o movimento histórico, i. é., com a ação humana em determinar as condições estruturais, e só a êste tributamos o surgimento, as transformações e o possível desaparecimento da burocracia.

#### 2.4. A exigência institucional do desenvolvimento

O nível conjuntural, i. é., o quadro que se desenha aos nossos olhos no momento atual condicionando a atuação do BASA, da SUDAM e UFPa., consiste na adoção por parte dessas organizações da forma organizacional burocrática, conjunto inacabado que ainda guarda resquícios da forma organizacional anterior - a forma organizacional "tradicional" - e que anuncia quase que imperceptivelmente a forma organizacional superior, "auto-gestionária". Graças à adoção da forma organizacional burocrática, saltam aos olhos do observador aspectos conjunturais tais como a soma dos recursos disponíveis, o relêvo do papel a si atribuídos e a imponência organizacional de tais organizações, determinados pela estrutura sócio-econômica mais ampla de suas relações com os centros nacionais e internacionais do capitalismo. É a formação social atuante mas condicionada pelo modo de produção. É o nível conjuntural ao mesmo tempo contido nos limites impostos pelo est

tural e tentando superar as estruturas existentes. É o nível organizacional instituindo novas relações, sem no entanto superar o que está instituído!

O que queremos dizer é que a forma organizacional burocrática e os aspectos organizacionais identificados anteriormente como elementos vinculados à atuação organizacional da UFPa., da SUDAM e do BASA não se formaram no vazio. Eles fazem parte de uma realidade mais ampla, qual seja, DA EXIGÊNCIA INSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO, PREVIAMENTE ESTABELECIDADA. Tal exigência tem lugar no quadro mais largo do sistema capitalista como um todo, originando-se no denominado "período de crise do liberalismo (1914-1950)" quando se verificaram radicais transformações: "El sistema económico internacional había funcionado en forma relativamente eficiente, y con notable dinamismo durante la segunda mitad del siglo XIX, pero a partir de 1913 sufre un vuelco radical. La primera guerra mundial acelera la sustitución de Inglaterra como centro del sistema económico internacional, estableciendo definitivamente el predominio de la economía norteamericana." (45). Tal fase, marcada por duas guerras mundiais e entre elas a crise de 1929, abre uma brecha nas até então relações "naturais" entre "centro" e "periferia" de trocas de matérias primas por produtos manufaturados, estabelecendo inicialmente um hiato nessas relações, o chamado período de substituição de importações, para em seguida mudar definitivamente a forma de dependência que até então vigorava. Assim é que: "Os países latino-americanos, como economias dependentes, ligam-se nestas distintas fases do processo capitalista aos diferentes países que atuam como centro e cujas estruturas econômicas incidem significativamente no caráter que adota a relação. O predomínio da vinculação com as metrópoles - Espanha e Portugal - durante o período colonial, a dependência da Inglaterra mais tarde e dos Estados Unidos por último, têm muita significação. Assim por exemplo, a Inglaterra, no processo de sua expansão industrial, exigia em alguma medida o desenvolvimento de economias periféricas, dependentes dela, posto que as necessitava para se abastecer de matérias primas. Requeria, por conseguinte, que a produção das economias dependentes lograsse certo grau de autonomia e modernização; essas mesmas economias, além disso, integravam o mercado comprador de seus produtos manufaturados, portanto, também era evidentemente necessário que se desse nelas certo dinamismo. A economia norte-americana, ao contrário, contava com recursos naturais e com um mercado comprador interno que permitia iniciar um desenvolvimento mais autônomo com relação às economias pe

riféricas, e ainda mais, em alguns casos, colocava-se em situação de concorrência com os países produtores de matérias-primas. A relação de dependência adquire assim uma conotação de controle do desenvolvimento de outras economias, tanto da produção de matérias-primas como da possível formação de outros centros econômicos. " (46). Tal mudança se intensifica após a segunda guerra mundial gerando inclusive uma teoria do desenvolvimento econômico até então inexistente, i, é., configurando "El desarrollo como tópico de la pos-guerra" pois dos esforços pela reconstrução dos países devastados pela guerra passou-se à recuperação dos que foram atingidos indiretamente pela catástrofe já que, ".... muchos países de la region se encontraban, a mediados de la década de 1940, en los comienzos de vigorosos programas de industrialización e inversión en infraestructura, dificultados severamente por las limitaciones impuestas a la importación de materias primas y bienes de capital." (45-págs.19/20). Assim sendo, o desenvolvimento assume uma forma ideológica como projeto de reconstrução das economias latino-americanas atingidas pelas crises do período. Podemos então dizer que uma vez fazendo parte da ideologia da classe dominante e/ou dos dirigentes nacionais tanto da "periferia" que pedia e até mesmo exigia nas Nações Unidas a "ajuda internacional", como do "centro" cuja política de expansão sofreu alterações conforme vimos, O DESENVOLVIMENTO TORNA-SE UMA INSTITUIÇÃO, i, é., situa-se na chamada super-estrutura da sociedade e no seu momento abstrato ou instituído ele é um conjunto de valores que visa a transformação da sociedade - sob o signo da EFICIÊNCIA e da RACIONALIDADE na direção de um melhor padrão de vida e/ou do "bem comum" segundo seus mentores e apólogos. Dessa forma figura atualmente ao lado de outras instituições já estabelecidas a mais tempo no mundo ocidental como a família, a propriedade, o Estado, etc., i, é., espera-se que os cidadãos de determinado país internalizem as "normas" do desenvolvimento e adotem uma conduta coerente com as expectativas dos governantes, assim como internalizaram as regras sociais de respeito aos pais, aos mais velhos, às autoridades constituídas por processo legal" e à propriedade alheia. Ainda mais, assim como as relações que tem lugar em cada uma dessas instituições são reguladas pelos códigos jurídicos, o desenvolvimento é também regulado por cartas constitucionais e pelo racionalismo planejador expresso em planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

É a partir dessa concepção do desenvolvimento como instituição que examinaremos então como se configura a exigência institucio



nal do "Desenvolvimento da Amazônia". Inicialmente e mais que tudo ela se apresenta como instrumento ideológico justificador de uma série de medidas de caráter administrativo, econômico, social, político, jurídico e de segurança nacional, que se enquadram em um ideário de mudança. Este consiste na passagem de um estado a outro, i, é., da condição de "subdesenvolvido" a "desenvolvido", com um estágio mais ou menos prolongado na difusa posição "em desenvolvimento". Tal exigência institucional também se apóia em uma filosofia de ação que tem sido não só agora, mas desde a década de 40, a da "integração da região ao resto do país". Baseia-se ainda em uma crença ou valor que lhe serve de suporte: a possibilidade de "progresso" que no caso amazônico se representa pela decantada potencialidade de seus recursos naturais, anteriormente abandonados, desconhecidos ou quando muito sujeitos a uma exploração predatória através de métodos "primitivos".

Mas o desenvolvimento como instituição difere das outras instituições mais sólidas que anteriormente citamos. Mesmo considerado do ponto de vista dos países desenvolvidos através do chamado crescimento endógeno originado na época da Revolução Industrial torna-se difícil delimitar uma nítida separação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos sendo necessário recorrer a "indicadores" como renda per capita, grau de industrialização, etc. Daí porque Fred Riggs considera que mesmo nos Estados Unidos podem encontrar-se características do modelo prismático (em transição, em desenvolvimento) e nas regiões prismáticas propriamente ditas encontramos características tanto do modelo concentrado (atrasado, subdesenvolvido) como do modelo difratado (desenvolvido, moderno).

Com mais razão ainda se destaca uma falta de solidez na instituição "desenvolvimento da América Latina" de um modo geral e especificamente da instituição "desenvolvimento da Amazônia", não só porque a instituição é ainda muito recente como porque o caráter de tal desenvolvimento é predominante exógeno, i, é., dependente de iniciativas alheias ao seu meio. Daí porque, se até mesmo as mais sólidas instituições (no sentido instituído) perdem muito de sua força coercitiva na dialética estabelecida como o momento instituinte - é caso da família tradicional que em formações sociais avançadas vem se desintegrando deixando de lado muitas de suas antigas funções e rompendo com seus vínculos autoritários - não seria uma instituição tão ainda vagamente instituída, i, é., aceita como valor e comportamento das populações, que

iria desprezar uma operacionalização sólida, um forte momento instituinte. Para que a exigência institucional do desenvolvimento da Amazônia torne-se uma realidade, torne-se o instituído, as organizações desenvolvimentistas regionais, a SUDAM, o BASA e a UFPA, terão que desempenhar o papel de momento instituinte, i, é., de AGENTES DE MUDANÇA, organizações destinadas a mudar a face da região no sentido do desenvolvimento.

## 2.5. Modernização e Burocracia como momentos instituintes

Vimos anteriormente como se configura a exigência institucional do "Desenvolvimento da Amazônia". Tal concepção atinge até certo ponto um caráter particular, específico da região que apresenta alguns problemas não encontrados facilmente em outras áreas como é o caso do antagonismo entre sua grande extensão geográfica e sua escassa população que aglomera-se nos centros urbanos e dispersa-se no meio rural em consequência da ocupação com atividades sazonais e extrativistas tais como a borracha e a castanha. Assim é que "A base da vida comercial na Amazônia, desde os primórdios da ocupação tem sido uma economia extrativista, que foi a característica predominante até a última década (década de 50). O extrativismo expedicionário, particularmente a extração da borracha, foi o principal motivador do povoamento da região, sendo responsável pela dispersão demográfica que caracteriza a ocupação do espaço geográfico, criando o tipo identificado pelos geógrafos e sociólogos como "linear" disperso". Além disso, impôs ainda o desprêzo pela atividade agrícola. A economia extrativista tornou-se uma atividade anti-econômica e anti-social e vem sendo substituída por uma agricultura nômade e predatória, que também é um estímulo à instabilidade e mais um fator adverso à formação de uma sociedade agrícola permanente. O deslocamento da produção das atividades extrativas para a lavoura se faz com a mesma mentalidade predatória e os mesmos hábitos cimentados em dois séculos de economia de coleta." (11-pág.277). Entretanto, ao invés da procura por soluções próprias ao chamado "Desafio Amazônico", i, é., soluções que tenham por ponto de partida sua própria realidade, soluções que partam de baixo (da periferia amazônica) para cima (para o centro nacional), tem ocorrido predominantemente o reverso.

Tal fato decorre tanto da concepção de desenvolvimento adotada, quanto das condições reais de dependência que hoje se verificam. Assim é que dominando a noção de que a Amazônia é região "atrasada", "primitiva" componente dual de "um Brasil" oposto ao "outro Brasil, moderno, industrializado" ao qual "deve se integrar" e sendo por outro lado uma região dependente porque carente de poder político e econômico, duas opções tornaram-se inevitáveis em



têrmos da operacionalização de existência institucional do desenvolvimento da Amazônia: A primeira pelo processo de MODERNIZAÇÃO como forma de lograr o desenvolvimento e a segunda pela FORMA ORGANIZACIONAL BUROCRÁTICA, com a qual se estruturam as organizações destinadas a alterar o ambiente no ritmo e na e na direção desejadas.

Em ambas as opções coexiste uma base comum: a RACIONALIZAÇÃO do processo do desenvolvimento em oposição aos métodos "tradicionais", ou "primitivos" existentes até então. No primeiro caso porque o processo de modernização consiste essencialmente no sistema exportador do "centro" para a "periferia" de ideologias, técnicas e recursos que esta última diz carecer, com base nos critérios de "sucesso" originais desses insumos. No segundo caso, porque a forma organizacional burocrática tem provado sua "excelência racional" ao longo tempo, como herdeira da forma organizacional "tradicional".

Modernização e Burocracia são então os instrumentos de desenvolvimento aparecendo pela primeira vez associados atualmente nas regiões "periféricas" do mundo. Se a Burocracia tem origem em um capitalismo já relativamente avançado quando as pequenas fábricas iniciais foram substituídas por grandes e complexas empresas econômicas, obrigando os pioneiros da Administração - Taylor e Fayol - a copiarem a estrutura pré-burocrática existente no Estado Moderno - àquela altura já bem desenvolvido, como bem o sabe Weber - a modernização se inicia após a expansão da Inglaterra em busca de matérias primas, tendo como destino as ex-colônias recentemente independentes. Os dois processos ainda que diacrônicamente possam ter tido ocasião de ser paralelos, sincronicamente não tiveram ocasião de simultaneidade. Isto é, os países hoje desenvolvidos não passaram pelo processo de modernização. A Burocracia surgiu com o crescimento do Estado que esteve inicialmente às voltas com o capitalismo liberal ou laissez-faire, baseado na livre iniciativa e na "anarquia da produção" controlada apenas pelas forças do mercado ou "mão invisível". O papel do Estado era apenas complementar na criação da infra-estrutura para o desenvolvimento econômico e o empresário shumpteriano necessitava de ampla liberdade para correr riscos suficientes. A burocracia então necessitava ficar comprimida ao âmbito do Estado para não tolher a liberdade e a iniciativa do empresário individual. Mas enquanto isso ocorria no "centro", a situação "periférica" era distinta: sem indústria, produtora tão somente de matéria prima, a periferia começou por importar os produtos manufaturados e terminou por optar pelo financiamento e ajuda externa como meio de atingir a mesma situação do centro. Enquanto que o "centro" desenvolveu-se "motivado

por forças endógenas", i. é., através da Revolução Industrial e/ou sob a influência ideológica do "Espírito do Capitalismo", a periferia atrasada e dependente, só pôde conhecer o desenvolvimento através de "pressões exógenas", i. é., "....as sociedades em transição podem ser identificadas pela presença de elites decididas a industrializar e fortalecer a maquinaria governamental de seus países. Sempre que emana das elites o estímulo principal para as transformações sociais de base, é lícito inferir que devem estar sofrendo pressões externas que as compelem a tomar a iniciativa dessas mudanças arriscadas e mesmo potencialmente suicidas." (3-pág.43), ou então: "Os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nas velhas nações, foram primeiramente, uma realidade, costumes consagrados, e, depois, uma teoria formal e sistemática, elaborada e discutida por autores. No Brasil, por força da particularidade de sua formação histórica, observa-se o inverso desse processo. Não caminhamos do costume para a teoria; do vivido, concreta e materialmente, para o esquema formal. É o inverno que se dá; caminhamos, até agora, no tocante à construção nacional (nation building), do teórico para o consuetudinário, do formal para o concretamente vivido. O formalismo é, nas circunstâncias típicas e regulares que caracterizam a história do Brasil, uma estratégia de construção nacional (nation building)." (30-págs.387/388). Mas enquanto nos países que se desenvolveram por forças "endógenas" inexistiu modernização e a burocracia esteve contida durante muito tempo, os que se desenvolvem por forças "exógenas", à falta de poder econômico, político e cultural, carentes de recursos e dependentes face à nova conjuntura proporcionada pelo Capitalismo Monopolista, modernizam-se, adaptando inclusive a forma de suas organizações, à burocratização (expansão da burocracia) que as crises econômicas libertaram.

A modernização é a praxis do desenvolvimento na periferia. É não só o processo importador x exportador como O PRÓPRIO PROCESSO ADOTADO PARA FINS DE DESENVOLVIMENTO. Como tal é o INSTITUINTE COM VISTAS A CONDUZIR A REGIÃO AOS OBJETIVOS VISADOS. Significa sobretudo, a supremacia do RACIONALISMO PLANEJADOR sobre O EMPIRISMO PRIMITIVO. Não é de modo algum incompatível com a burocracia na fase do capitalismo monopolista, muito embora o fôsse durante o período do laissez-faire. A burocracia, através do formalismo "legal-racional", da disciplina, da hierarquia, da "impessoalidade" cria as condições necessárias para que o desenvolvimento se faça de cima para baixo, do "centro moderno" à "periferia atrasada". Não há impedimento algum para a burocratização pois a periferia não conheceu o laissez-faire, sua industrialização é incipiente e não chegou a se formar uma sólida camada burguesa. Seu processo de desenvolvimento portanto é diferente do ocorrido no centro, não por uma pre

tensa normalidade, mas sim por força da dependência e da mudança conjuntural desde a crise do liberalismo.

Por toda parte, em todos os programas e projetos dos órgãos desenvolvimentistas da região está presente a crítica do "primitivo" e a exaltação megalomaniaca do "planejamento racional". Desde Getúlio Vargas em 1940: "Apenas é necessário dizê-lo - tu do quanto se tem feito, seja agricultura ou indústria extrativa, constitui realizações empíricas e precisa transformar-se em exploração racional..." (47), até os modernos panfletos de propaganda da SUDAM: "Na Amazônia de hoje não há milagres. Há sim, o esforço, a inteligência aplicada em razão da experiência acumulada nos insucessos do passado. Há um procedimento inicial de aproveitamento racional do seu imenso potencial de recursos naturais, com o emprêgo de técnicas e métodos avançados. Há a preocupação constante de recomendar prioridades para a ação... Há a atuação permanente para a compatibilização dos respectivos planos de trabalho e orçamento plurianuais... Há o acompanhamento e fiscalização rigorosa dos programas, projetos e atividades constantes dos planos anuais de trabalho e dos orçamentos dos órgãos executadores." (12-cap.3. s/pág.). Não é à toa que o pensamento metafísico tem origem no racionalismo: "A transição das concepções dos físicos de Mileto para a dos filósofos da segunda metade do séc.VI representa em última instância a ascensão do pensamento grego do nível do empirismo rudimentar e grosseiro, para a do racionalismo, que faz então sua entrada na história da cultura humana. Do conhecimento limitado à simples constatação empírica dos fatos, e de sua representação imaginativa segundo modelos sensíveis de fácil e imediata identificação....passam os pensadores gregos a um plano mais abstrato, e vão ocupar-se diretamente com o próprio pensamento em si e com a sistematização racional do conhecimento procurando realizar no conjunto dêle o que a Lógica denominaria mais tarde de "coerência", isto é o entrosamento harmônico da conceituação; a estruturação conceptual em oposição ao simples registro empírico de representações sensíveis que caracterizara a fase anterior." (8-pág.178).

A partir da configuração da exigência institucional do "desenvolvimento sócio-econômico" tal como ela se apresenta no caso amazônico, se evidencia a inevitabilidade do surgimento de organizações destinadas exclusivamente a promover o desenvolvimento da região. Nesse caso as ORGANIZAÇÕES SÃO INSTRUMENTOS DA INSTAURAÇÃO "DESENVOLVIMENTO", i. é., se destinam à IMPLEMENTAÇÃO DE UMA EXIGÊNCIA INSTITUCIONAL, exercendo pois o papel de AGENTES

DE MUDANÇA tanto a SUDAM, quanto o BASA e a UFFa. Tal fato é de cor<sup>r</sup>ência de um conjunto de opções a que foi conduzida a Améri<sup>ca</sup> Latina, de um modo geral, através de todo um processo. Não se trata porém de opção no sentido voluntarista onde uma ou mais pessoas deliberam sobre caminhos alternativos e tomam uma deci<sup>são</sup> que corresponde a uma escolha pois implica em rejeição de outras alternativas existentes, até o defronto com outros problemas, que trarão novas alternativas e exigirão nova opção. Só adotam essa concepção estática de opção as análises que visam confundir, beneficiando o presente em detrimento do passado e usando e abusando do maniqueísmo, através de comparações entre o moderno e o tradicional. Tal opção é metafísica pois separa o homem do objeto conforme se pode observar no t<sup>ê</sup>xto a seguir: "Para os behavioristas, os homens se comportam racionalmente apenas com relação a um conjunto de dados característicos de determinada situação. Esses dados compreendem o conhecimento de eventos futuros ou da distribuição de probabilidades relativas a eles, o conhecimento das alternativas de ação disponíveis e o conhecimento das consequências dessas alternativas, conhecimento esse que pode ser mais ou menos completo, além de regras ou princípios segundo os quais o indivíduo estabelece uma ordem de preferência para as consequências ou alternativas." (24-pág.33). A opção no sentido que concebemos neste trabalho significa uma série de decisões simultâneas e/ou sucessivas que a classe dominante vai tomando diante de um processo histórico que acabam por fechar o caminho para o surgimento de novas alternativas. É neste sentido que a América Latina opta hoje conjuntamente pela modernização e pela burocracia como vias de desenvolvimento ou como diz Lefort: "Pero la necesidad de coordinar las actividades de las pequeñas secciones locales, de garantizar que la propaganda sea lo más adecuada posible, de asegurar una gestión útil de los que proporcionan los militantes, no forma necesariamente un medio social específico. Si ese medio se constituye como medio burocrático, es gracias a una especie de opción. Desde luego, el término opción no debe hacer creer que algunos individuos deciden, partiendo de una reflexión, componer una organización burocrática, lo único que da a entender es que si impone un cierto tipo de conducta, mediante el cual ciertas exigencias adquieren una primacia absoluta, mientras que otras desaparecen." (41-pág. 248). É em virtude da nova forma de dependência do desenvolvimento controlado que se dá a opção da "periferia" diante das potências do "centro", pela modernização. No princípio é "ajuda"



técnica-financeira-cultural que não passa de um meio para atingir o desenvolvimento. A partir de certo momento "age" de forma independente, consolidando a dependência pois impede a geração de tecnologia, ciência e cultura autônomas (i. é., disvinculadas dos padrões ideológicos importados). Com burocracia dá-se o mesmo, no início é a própria encarnação da racionalidade impessoal, mais que isso, faz parte da guerra santa movida ao desperdício e ao nepotismo que caracterizam a estrutura tradicional dominada pela oligarquia rural, Decorrido certo tempo é apenas uma "disfunção do sistema" grosseiro transplante para as Ciências Sociais do modelo biológico, como tem sido considerada predominantemente a Burocracia, tanto no Ocidente, o principal produtor das Teorias de Organização, quanto na U.R.S.S., a partir dos últimos dias do governo de Lênin.

O problema da opção se impõe como de fundamental importância para esclarecer o problema da inevitabilidade ou não do surgimento da burocracia e da modernização. Guerreiro Ramos adota a posição da inevitabilidade da modernização considerando mesmo precipitação, levandade ou até mesmo utopia ser contra ou a favor da ocorrência do fenômeno pois: "Uma sociedade reconhece os seus anacronismos, por comparação com outra ou outras, nas quais admite estarem vigentes requisitos que ainda não possui, e por cuja aquisição deve envidar esforços. Integra-se assim num âmbito de interação que a excede ou ultrapassa como unidade. Esse âmbito é o mundo. Às sociedades para as quais não existe o mundo, assim concebido, não se apresenta nunca o problema da modernização. Por consequência, uma sociedade que se reconhece necessitada de modernização é uma sociedade aberta." (30-pág.140). E mais: "Cultura política só no exterior os brasileiros poderiam buscá-la, porque no País não existia. Por exemplo, onde buscar, senão no estrangeiro, nossas instituições parlamentares, se não as praticávamos antes da Independência? Supriu-se a ausência ou a incipiência de prática no tocante aos nossos problemas institucionais, recorrendo-se a soluções formalísticas". (30-pág.389). Por outro lado, a origem da burocracia tem sido buscada em um suposto conservadorismo dos funcionários do aparelho burocrático que impede a consecução das reformas sociais, pois "Em tempos recentes, vários indivíduos que serviram ou estudaram governos socialistas ou "de bem estar social" sugeriram que uma razão crucial do malôgro destes, quanto a não procederem de maneira mais rigorosa, no sentido da consecução de seus objetivos foi a influência "conservadora burocrática" de funcionários públicos permanentes. Esta observação foi feita a pro-



pósito dos governos sociais-democráticos em Weimar (Alemanha), dos governos trabalhistas da Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia e dos governos da Frente Popular da França e do New Deal nos Estados Unidos".(48), ou: "Herdamos um velho aparato e isso foi nossa infelicidade. Muito frequentemente, essa máquina estatal trabalha contra nós ....acontece frequentemente que, na cúpula, onde temos o poder político, a máquina funciona de algum modo; porém, em baixo, os funcionários têm o completo controle e o exercem de tal maneira ' anulam nossas decisões."(49). Aqui mesmo, no nosso país, os "burocratas" do governo vêm sendo acusados frequentemente nos jornais da terra de entravarem as intenções de reforma social da cúpula dirigente. Essas posições presupõem uma possível incompatibilidade entre a modernização como "mudança social deliberada conduzida estrategicamente por uma elite modernizante" e a burocracia como "úlceras burocráticas", "efeito perverso" ou "patologia burocrática" justamente porque admitem, em ambos os casos uma pretensa normalidade dos dois fenômenos. Tanto a modernização quanto a burocracia são entretanto decorrentes de uma mesma opção pelo "racionalismo", pela "eficiência", pela "impessoalidade", pelo "planejamento", pela "redução das áreas de incerteza", pelo "aumento da produtividade", etc. Como tal, não são incompatíveis no modo de produção capitalista monopolista. A modernização não tem por causa normal a falta de experiência da "periferia" e sim decorre das relações de dependência. A burocracia, por seu turno, não é um organismo biológico cujo equilíbrio esteja sendo afetado, antes decorre das relações de produção, das relações dos homens entre si e dos homens com a natureza. Queremos dizer que ambos os processos e suas consequências são previsíveis, uma vez que se tenham tomado decisões que anulem a possibilidade de surgimento de contra-instituições autogestionárias e autônomas. E é isso justamente que ocorre quando o BASA, a SUDAM e a UFFa., a partir de certo momento dentro de um processo, sofrem modificações estruturais que visam adequá-las à "função sistêmica" de Agentes de Mudança. Entretanto houve época na qual a exigência institucional do desenvolvimento sócio-econômico não se fazia sentir, i.é., o desenvolvimento ainda não havia se tornado uma instituição, a América Latina não havia ainda optado pela modernização e pela burocracia e em consequência, a SUDAM, o BASA e a UFFa. ainda não desempenhavam o papel de modernizadores do ambiente amazônico. Isso nos leva a verificar como ocorreu tal processo de mudança pois que, sem dúvida, o passado dessas organizações tem muito a ver com suas atuações presentes, já que os passos anteriormente limitam ou ampliam o desempenho futuro.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) Moreira, Eidorfe - "Amazônia: O Conceito e a Paisagem" - Coleção Araújo Lima, SPEVEA, 1960, pág. 10.
- 2) Brasil - MINTER - "Amazônia: Instrumentos para o Desenvolvimento" - BASA, 1969, pág.9.
- 3) Riggs, Fred W. - "Administração nos Países em Desenvolvimento - A Teoria da Sociologia Prismática" - FGV, 1968, pág.34.
- 4) Weber, Max - "Ensaio de Sociologia" (From Max Weber) - Textos selecionados e organizados por Hans Gerth e C. Wright Mills - Zahar, 1974, págs. 230/231.
- 5) Hall, Richard H. "O Conceito de Burocracia: Uma Contribuição Empírica" in Campos, Edmundo (Organizador) - "Sociologia da Burocracia" - Zahar, 1971, pág. 35.
- 6) Mouselis, Nicos P. "Organización y Burocracia" - Ediciones Peñínsula, 1975 (2a. Ed.), págs. 50/51.
- 7) Marx, Karl - "Formações Econômicas Pré-Capitalistas" (FORMEN die der Kapitalistischen vorhergehen) - citado no prefácio da edição inglesa de 1964 Eric Hobsbawn - Paz e Terra , 1975, pág.37.
- 8) Prado Jr., Caio - "Dialética do Conhecimento" - Brasiliense , 1969 (5a. Ed.), pág. 12.
- 9) Brasil-MINTER - "Amazônia: Legislação Desenvolventista" - BASA, 1969. Citação na Apresentação de Costa, José Marcelino Monteiro da. pág.11.
- 10) Lourau, René - "A Análise Institucional" Vozes, 1975.
- 11) Sociedade Brasileira de Serviços Técnicos e Econômicos Ltda. (BRASTEC) - "Desenvolvimento Econômico da Amazônia" BASA/UFPa. 1966. citação na Apresentação de Mendes, Armando Dias, pág. 14.
- 12) Brasil-MINTER - "Amazônia: Modelo de Integração" - SUDAM, 1973. cap. 2 - s/pág.
- 13) Brasil-Ministério de Educação - "Regimento Geral" - Universidade Federal do Pará, 1970, cap.31, Subtítulo III, art. 334 . pág. 151.

- 14) Brasil-MINTER-jornal "BASA HOJE"-BASA, Ano III, nº122, semana de 12 a 18.07.74.
- 15) Brasil-MINTER-"Regimento Interno"-SUDAM, 1970, Título I, Cap. I, págs. 7 e 8.
- 16) Brasil-MINTER- "O BASA e o Desenvolvimento da Amazônia"-BASA, 1968, págs 8 e 9.
- 17) Brasil-MEC- "Catálogo Geral"-UFPa., 1971. Citação na Apresentação de Chaves, Aloysio da Costa, pág.5.
- 18) Lawrence, Paul R. e Lorsch, Jay W. - "O Desenvolvimento de Organizações: Diagnóstico e Ação"-Ed. Edgard Blucher, 1972.
- 19) Drucker, Peter F. - "Tecnologia, Gerência e Sociedade"-Vozes, 1972.
- 20) Etzioni, Amitai- "Organizações Modernas"-Pioneira, 1967. Cáp.1.
- 21) Albrow, Marin - "Bureaucracy"- Penguin Books, London, 1974, in Motta, Fernando Cláudio Prestes- "Burocracia: Emergência do Conceito"- ADM- L- 462 (A-1092), EAESP/FGV, 1975.
- 22) Ronchi, Luciano - "Organização, Métodos e Mecanização"- Atlas, 1971 (5a. Ed.), pág.69.
- 23) Martins, Carlos Estevan - "Tecnocracia e Capitalismo"-Brasiliense/CEBRAP, 1974.
- 24) Motta, Fernando Cláudio Prestes- "Teoria Geral de Administração: Uma Introdução"- Pioneira, 1974, págs. 48/49.
- 25) Thompson, Victor A. - "Bureaucracy and Innovation"- University of Alabama Press, 1969.
- 26) Argyris, Chris - "Personalidade e Organização"- Ed. Renes, 1969.
- 27) Burns, Tom e Stalker, G.M. - "The Management of Innovation" - Tavistock Publications Limited, 1961.
- 28) Bennis Warren G. - "Desenvolvimento Organizacional: sua natureza, origens e perspectivas" - Ed- Edgard Blucher Ltda, 1972.
- 29) Terrien, Frederic W. e Mills, Donald L.- "O Efeito do Tamanho sobre a Estrutura Interna das Organizações"- in Campos, (org.) nota 5., pág.69/70.
- 30) Ramos, Alberto Guerreiro - "Administração e Estratégia de Desenvolvimento"- FGV, 1966, pág.230.

- 31) Tragtemberg, Maurício - "Burocracia e Ideologia"- Ática, 1974, pág. 186.
- 32) Weber, Max - "Economia e Sociedade"- Mestre Jou, 1968, págs. 297/298.
- 33) Lapassade, Georges e Lourau, René - "Chaves da Sociologia"- Civilização Brasileira, 1972, cap. X.
- 34) Trotsky, Leon - "Revolução e Contra-Revolução"- Laemmert, 1968.
- 35) Marx, Karl - "A Sociedade do Futuro"- in "Sociologia e Filosofia Social de Karl Marx"- Textos diversos selecionados e organizados por Bottomore, T.B. e Rubel, Maximilien, Zahar 1964.
- 36) Perrow, Charles - "Uma Dissensão a Propósito de Tecnologia, Estrutura e Meio Ambiente"- Conferência proferida na Universidade de Cornell, traduzida por Luiz Roberto de Moraes Junqueira e revista por Fernando Cláudio Prestes Motta - EAESP/FGV, ADM-L-392 (A-952), 1974, pág. 17.
- 37) Durkheim, Émile - "As Regras do Método Sociológico"- Cia. Editora Nacional (6a. Ed. da tradução de Maria Isaura Pereira Queiroz), 1974.
- 38) Castoriadis, Cornelius - "La Société Bureaucratique"- Les Rapports de Production en Russie"- Socialismo ou Barbarie 10/18 - Union Generale D'Editions, 1973, Vol. 1, pág. 16.
- 39) Mills, C. Wright - "Imaginação Sociológica"- Zahar, 1972.
- 40) Weber, Max - "A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo"- Pioneira, 1967.
- 41) Lefort, Claude - "Qué es la Burocracia?"- Ruedo Ibérico, 1970, pág. 234.
- 42) Katz, Daniel e Kahan, Robert L. - "Psicologia Social das Organizações"- Atlas/MEC- págs. 133 a 174.
- 43) Etzioni, Amitai - "Análise Comparativa das Organizações Complexas"- Zahar, 1974, págs 31 a 102.
- 44) Blau, Peter e Scott, Richard - "Organizações Formais"- Atlas, 1970, págs. 40/74.
- 45) Sunkel, Osvaldo e Paz, Pedro - "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoria del Desarrollo - Siglo XXI, 1973 (6a. Ed) pág. 344.

- 46) Cardoso, Fernando Henrique e Faletto, Enzo- "Dependência e Desenvolvimento na América Latina"- Zahar, 1973, pág. 33.
- 47) Vargas, Getúlio - "Discurso do Rio Amazonas" (10.12140) in "Operação Amazônia (Discursos)-Brasil/Minter/SUDAM; 1968, pág. 9.
- 48) Lipset, Seymour - "Burocracia e Reforma Social" in Etzioni, Amitai (Org. nota 43), pág. 257.
- 49) Lênin, Wladimir Ilich- "Cinco Anos de Revolução Russa e As Perspectivas da Revolução Mundial". Relatório ao IV Congresso da I.C., 13/11/1922. in Rodrigues Leôncio Martins e de Fiore Ottaviano - "Lenin e a Sociedade Soviética: O Capitalismo de Estado e a Burocracia"- mimeo. EAESP/FGV, 1975, pág. 25.



### 3 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

O Desenvolvimento é hoje uma instituição conforme vimos no capítulo anterior. É nosso objetivo neste capítulo descrever o processo de institucionalização do desenvolvimento, i.é., os fatos históricos que o transformaram em uma instituição moderna. Para isso se faz necessário um retrospecto geral da sua história que inclui seus antecedentes e a repercussão desse movimento na América Latina e em especial no Brasil e na Amazônia. Impõe-se portanto uma análise "histórico estrutural" no sentido de abrangência a um só tempo dos componentes "estruturais" da sociedade, a saber, a infraestrutura material e a super-estrutura ideológica-jurídico-política, e da sequência temporal dos eventos. Neste sentido o método "histórico-estrutural" é dialético, i.é., distingue-se das análises metafísicas "empíricas" e "abstratas" pois as primeiras tomam os fatos em si sem ligação com estruturas enquanto as segundas comparam estruturas sem descer aos fatos concretos. O maior representante da primeira tendência é o chamado "estudo de casos" e da segunda, as "análises comparativas". Queremos conhecer o papel que a SUDAM, o BASA e a UFPa. desempenham no chamado "Desafio Amazônico". Entendemos que só poderemos compreender perfeitamente tal desempenho se considerarmos a atuação dessas organizações dentro de um contexto estrutural em movimento, i.é., em processo de institucionalização. Entretanto, a maioria das análises das Teorias das Organizações enfrente o dilema metafísico proposto por Blau e Scott : estudo de casos ou análise comparativa ? : " Um dilema fundamental é proposto ao estudo das organizações pela dupla exigência de examinar, de um lado, a interdependência de uma estrutura social, e de observar, do outro, muitos casos independentes para substanciar generalizações". (1). Isto é, por um lado estudariam um grupo de indivíduos, uma, duas ou três organizações ou até mesmo a sociedade amazônica como um caso, por outro restaria a alternativa de tirar uma série de "fotografias", isto é, comparar a sociedade amazônica com outras, ou com ela mesma em diversos momentos. Ou então comparar com base em características levantadas aprioristicamente, o "passado" e o "presente", o "tradicional" e o "moderno", ou o BASA com a SUDAM, etc. Enquanto as diversas modalidades de " dinâmica de grupo " limitam-se a fazer estudos de casos, a análise comparativa seleciona características comuns a muitas organizações, "eliminando assim o estudo de casos" e constroi tipolo-

gias com base em tal trabalho. O nosso trabalho por outro lado, se propõe a superar tal dilema, tomando cada caso, cada fato, não isoladamente mas em ligação com uma estrutura mais ampla e ao mesmo tempo acompanhando o processo de transformação da sociedade e de cada uma das organizações selecionadas.

Cremos ser chagado o momento de discutir alguns pressupostos anteriormente colocados que configuram nossa metodologia, pois que fazem parte da nossa visão do mundo. Fizemos várias colocações no capítulo anterior que só encontrarão explicação mais pormenorizada em capítulos posteriores. Assim é que discutimos a Teoria das Organizações, a emergência da burocracia e da instituição desenvolvimento, etc., de maneira superficial, porém sem poder evitar tocar nesses assuntos. Tal fato é decorrência da metodologia adotada. Procedemos como Caio Prado Jr. que se viu obrigado a falar da Dialética desde os capítulos iniciais da história da Diáletica, onde portanto esta não havia surgido: "Seremos obrigados a nos exprimir dialéticamente, isto é, insinuar interpretações de natureza dialética, em fases ou momentos da gênese e evolução do pensamento e conhecimentos humanos que precedem a Dialética e em que esta não se poderia propor." (2).

Aceitar a existência de pressupostos não quer dizer que tenhamos partido de concepções apriorísticas, no sentido da formulação de modelos, tipologias ou hipóteses concebidas de antemão e dispensando mesmo o teste empírico já que o resultado é conhecido antes do término da pesquisa. Pelo ao contrário, partimos da observação de fatos concretos e tão somente a curiosidade de saber porque tais fatos ocorrem, o que está por detrás deles, foi o que motivou nessa concepção. Isto é, defrontamos diariamente com os problemas da Burocracia e do Desenvolvimento, mas os acontecimentos isolados com os contatos com as repartições, a publicação de portarias e mesmo decretos presidenciais, por maior influência que tenham sobre as nossas vidas, determinando inclusive com quem nos relacionaremos, não são fatos isolados. Para uns significam uma "reação" diante da "ação dos fatos", para nós obedecem a um processo evolutivo. A existência de pressupostos significa tão somente que nossa concepção não é neutra, daí a necessidade constante de posicionar-se diante de outras visões do mundo.

Inicialmente se coloca o problema do relacionamento entre instituição e organização. Sobre tal assunto estamos baseados principalmente em Lapassade e Lourau (3), Lourau (4), Touraine (5), além

do clássico Durkheim (6). Falamos que a atuação organizacional é determinada por exigências institucionais e que o desenvolvimento sócio-econômico da Amazônia é uma exigência institucional. i.é., é a necessidade de atingir o desenvolvimento que determina a atuação da SUDAM, do BASA e da UFPa. Sob tal enfoque, e tão somente olhado deste prisma as organizações são instrumentos já que o desenvolvimento capitalista indica-lhes um caminho de transformação interna e do ambiente no qual atuam - a modernização - e a forma sob a qual devem organizar-se para atingir tal objetivo - a burocrática.

Tal colocação configura uma descrição estrutural, i.é., afirma que tanto as instituições quanto as organizações são componentes da estrutura das sociedades. A princípio pode parecer uma concepção "sistêmica" na qual a sociedade seria o "super-sistema", as instituições "o sistema" e as organizações "o sub-sistema". Como tal seria funcionalista já que as organizações exerceriam a função "desenvolvimentista de agentes de mudança" como decorrência da exigência institucional do "sistema" mais amplo. É possível que haja alguma influência desta concepção estática. Afinal, é muito difícil deixar de pensar metafisicamente. Participamos de uma sociedade impregnada pela ideologia metafísica que serve aos interesses do statu quo. É como diz Caio Prado Jr: "A grande dificuldade que apresentam a análise e a exposição da Dialética materialista está em que tal análise e exposição giram aparentemente, à luz da Lógica formal clássica (que constitui a nossa maneira ordinária, tenhamos disso consciência ou não, de pensar e raciocinar, maneira essa consolidada por séculos de tradição ideológica, e por isso tão sólidamente implantada no espírito ou inteligência da generalidade dos homens e da sua Cultura) giram em círculo vicioso: para compreender a Dialética é preciso pensar dialéticamente, isto é conhecer e a Dialética para conhecê-la; e isso porque se na análise dela recorreremos a nossos processos habituais de pensamento e raciocínio que são os da Lógica metafísica, o que teremos será uma visão ou interpretação metafísica da Dialética, e não a Dialética..." (2-pág.11). Parece que nem mesmo Marx escapou de "fazer concessões" ao statu quo segundo pensam Castoriadis e Marcuse. O primeiro vê o problema da remuneração "a cada um segundo sua capacidade" na construção da sociedade solista, como etapa precursora do "a cada um segundo suas necessidades": "Les évidences" du sens commun bourgeois doivent être impitoyablement dénoncées et pourchassées; parmi elles une des plus catatrophiques, elle aussi acceptée par Marx, de la nécessité de l'inégalité des salaires pendant la "période de transition" (à travail égal, salai

re égal"), basées sur cette autre "évidence" bourgeoise, de la possibilité d'une "imputation" individuelle du produit à "son" producteur.... Il n'y a pas de révolution socialiste, qui n'instaure dès son premier jour, l'égalité absolue des salaires et revenus de toute sorte, seul moyen à la fois d'éliminer une fois pour toutes la question de la répartition, de donner à la véritable demande sociale le moyen de s'exprimer sans déformation, et de détruire la mentalité de l'homo economicus consubstantielle aux institutions capitalistes..." (7). O segundo discorda mesmo da "administração da natureza" proposta por Marx em substituição à "administração das pessoas", achando que as relações do homem com a natureza não devem ser de dominação ou exploração e sim uma relação que permita tanto a liberação da "natureza humana" quanto da natureza física: "Também no Marxismo a natureza é, predominantemente, um objeto, o adversário na "luta do homem com a natureza", o campo para o desenvolvimento cada vez mais racional das forças produtivas. Mas, nesta forma, a natureza aparece como aquilo que o capitalismo fez da natureza: matéria-prima para a administração expansiva e exploradora de homens e coisas. Está esta imagem da natureza em conformidade com a de uma sociedade livre? A natureza é apenas uma força produtiva ou existe também no seu próprio interesse e, nesse modo de existência, no interesse do homem? (8). É certo que Castoriadis se coloca em uma posição a nosso ver falsa, pois superestima a influência da Burocracia, considerando-a como classe substituta da burguesia, pretendendo fazer contra ela, uma "revolução auto-gestionária". Entretanto, a implantação da igualdade de salários e a seguir a substituição de tal programa pelo programa do "salário desigual", já no governo de Stálin, bem como uma série de outras medidas antecessoras, a partir do NEP, ainda sob Lênin, significam o começo da competição com o capitalismo "pelo desenvolvimento", iniciada com a política de concessões para evitar a ruína econômica, conforme podemos observar nos escritos de Trotsky e Lênin: "O ano último (1931), uma brusca reviravolta foi feita do salário igual para o salário diferença (trabalho por tarefa). É absolutamente incontestável que em presença de um baixo nível de forças produtivas e, por conseguinte, da cultura geral, a igualdade dos salários é irrealizável. Mas isto significa também que o problema do socialismo não se resolve somente por meio das formas sociais de propriedade, mas pressupõem uma certa potência técnica da sociedade .... Restabelecendo o salário diferença, que fôra prematuramente abolido, a burocracia qualificou o salário igual de princípio "Kulalista"...." (9). "Do Ural, voltei com consi-



derável provisão de observações econômicas que se podiam resumir todas numa única conclusão geral: era necessário renunciar ao comunismo de guerra. Pela prática vira claramente que os métodos que nos haviam sido impostos por todas as circunstâncias da guerra civil se tinham esgotado por si mesmos e que, para o reerguimento da economia, seria indispensável introduzir de novo, a todo custo, o elemento do interesse individual, isto é, restabelecer, em certa medida, o mercado interno. Apresentei ao comitê central um projeto segundo o qual se devia substituir as requisições da produção agrícola pelo imposto pago em cereais e pela permissão das trocas comerciais. "A política atual de requisição igualizadora da produção agrícola, baseada na responsabilidade mútua na entrega, e na repartição igualitária dos produtos da indústria, leva à ruína a economia rural, e à dispersão o proletariado industrial e assim a ameaça desorganizar definitivamente a vida econômica do país". Assim falava eu na declaração feita em fevereiro de 1920 ao comitê central...."(10). "Com a NEP, tratava-se de "não demolir a velha estrutura econômico-social, o comércio, a pequena economia, a pequena empresa, o capitalismo, mas sim reanimar o comércio, a pequena empresa, o capitalismo, dominando-o com precaução e gradualmente, e submetendo-o a uma regulamentação estatal somente na medida de sua reanimação" (novembro de 1921). Aproximadamente um ano depois, Lênin é ainda mais incisivo sobre a necessidade de estimular o capitalismo. "É indispensável arrumar as coisas de maneira que seja possível o desenvolvimento corrente da economia capitalista, porque ele é essencial para o povo. Sem ele, a existência seria impossível. "A idéia, portanto, é permitir o intercâmbio capitalista apesar de todos os riscos políticos aí envolvidos. A NEP é "retrocesso" dizia Lênin, um retorno ao capitalismo na medida em que o lucro, o livre intercâmbio de mercadorias, o proveito pessoal, o interesse individual passam a ser permitidos, e mesmo estimulados.....(11). Sob tal prisma de consequências práticas das idéias de Marx de salário desigual como etapa socialista e de pleno desenvolvimento das forças produtivas, como pré-requisito da libertação material - como aliás, se pode deduzir do texto a seguir: "...quando as forças produtivas também tiverem aumentado com o desenvolvimento do indivíduo em todos os sentidos, e todos os rebentos da riqueza cooperativa fluírem abundantemente, só então será possível transcender completamente a acanhada visão do direito burguês, e só então a sociedade estará apta a inscrever em seus estandartes ' De cada um conforme sua capacidade, a cada um conforme sua necessi



dade! "(12) - não podemos deixar de dar razão a Castoriadis, pois, a burocracia stalinista só foi possível porque começou a ser engendrada ainda no governo de Lênin, i.é., as medidas tomadas durante o NEP, de concessão ao capitalismo, possibilitaram a emergência do stalinismo, da formação social "Capitalismo de Estado" na URSS., da forma de desenvolvimento capitalista e da forma organizacional burocrática. Quanto a Marcuse, muito embora sua concepção possa cheirar a "existencialismo", aí estão para a nossa reflexão os frutos da "administração racional da natureza" tais como desequilíbrios ecológicos e poluição do ar, do mar e da terra.

Se o próprio Marx que reformulou a dialética elaborada por Hegel, extirpando-a do seu conteúdo idealista, se os grandes líderes do marxismo tais como Lênin e Trotsky não escaparam a concepções presas ao existente, como poderíamos nós esperar ficar livres de qualquer influência do statu quo, participando de uma época na qual a cultura ideológica burguesa se expandiu por todos os meios, cerceando a livre expressão do pensamento, i.é., de um pensamento sem peias ideológicas herdadas da cultura burguesa? Entretanto, queremos crer que nossas "exigências institucionais" não são as "exigências do sistema", i.é., não cumprem nenhuma função de manter o "sistema em equilíbrio", evitando "entropias".

Entendemos instituição nos seguintes sentidos: 1) Como forma genérica, abstrata. Assim podemos afirmar que a fábrica é uma instituição do capitalismo. Entretanto, se considerarmos uma fábrica concreta, particular, ela é uma organização e não uma instituição. O que ocorre é que desde a Revolução Industrial, generalizou-se o tipo de organização denominado fábrica, que se organiza de determinada maneira, diversa em alguns aspectos de outros tipos de organização. A fábrica é assim um tipo de organização que tornou-se comum no capitalismo, podemos dizer que institucionalizou-se. 2) No sentido de valor genérico instituído, opondo-se à organização como caso concreto e instrumento de tal valor. Assim a Igreja Católica é uma organização que serve a uma instituição, a Religião; A Escola é um outro tipo de organização que serve a outra instituição; o Ensino, etc. Tal concepção não é estática pois prevê o surgimento de novos tipos de organização na sociedade futura, quando existirem novas instituições. 3) No sentido de relações entre o instituído e o instituinte, i.é., do surgimento, desenvolvimento e desaparecimento de instituições que são substituídas por outras. Aqui as instituições mudam com a mudança do modo de produção, i.é., reformulam-se os valores, costumes e normas da sociedade.

A diferença fundamental é que na análise funcionalista a sociedade surge como um modelo normal em equilíbrio e as mudanças operadas nas organizações são distúrbios que desequilibram o sistema. Por tal relação "dialética" entre a ordem e a desordem, as mudanças organizacionais reagem no sentido da adaptação à sociedade, i.é., ao processo entrópico da mudança é contrabalançando pelo processo homeostático que visa reconduzir o sistema a um novo equilíbrio. Por esse prisma o conflito é disfuncional à ordem "normal" estabelecida e não um integrante normal dessa realidade.(13) Ora com exigências institucionais queremos apenas dizer que a "racionalização da sociedade" como quer Weber significa o processo de expansão do "desenvolvimento racional ou capitalista", e que tais exigências são determinadas por essa expansão, i.é., historicamente por relações econômicas e de poder político. A mudança neste caso não é anormal e sim faz parte do próprio processo. Queremos enfim dizer que o BASA, a SUDAM e a UFPa. não existiriam como agências governamentais voltadas para o desenvolvimento da amazônia se não existisse um projeto nacional de desenvolvimento da amazônia que é o resultado da expansão do capitalismo, i. é., de mudanças operadas no próprio modo de produção que passa de uma fase de *laisse-faire* para outra monopolista, sem perder o conteúdo capitalista. É essa mudança histórica, concreta, pois que derivada das relações entre os homens e dos homens com a natureza - que determina: 1) A exigência institucional do desenvolvimento; 2) a maneira como se procederá êsse desenvolvimento, pelo processo de modernização de zonas "atrasadas"; 3) a forma organizacional pela qual se conduzirá o processo, a burocracia; 4) a existência de organizações como instrumentos para suprir essa exigência, os agentes de mudança ou órgãos desenvolvimentistas. É o desenvolvimento de tal processo, o nosso objetivo, nas seções posteriores.

### 3.1 - A implementação das exigências institucionais

Émile Durkheim, o sociólogo do instituído, já nos fala que o homem ao nascer encontra as instituições estabelecidas independentemente de sua vontade e sobre êle exercendo uma coerção tão grande que a vontade individual se torna impotente, no sentido do exercício de qualquer resistência: "O sistema de sinais de que me sirvo para exprimir pensamentos, o sistema de moedas que emprego para pagar as dívidas, os instrumentos de crédito que utilizo nas relações comerciais, as práticas seguidas na profissão. etc., funcionam independentemente do uso que delas faço. Tais afirmações podem ser es -

tendidas a cada um dos membros de que é composta uma sociedade, tomados uns após outros. Estamos, pois, diante de maneiras de pensar e de sentir que apresentam a propriedade marcante de existir fora das consciências individuais. êsses tipos de conduta ou de pensamento não são apenas exteriores ao indivíduo, são também dotados de um poder imperativo e coercitivo, em virtude do qual se lhe impõem, quer queira quer não. Não há dúvida de que esta coerção não se faz sentir, ou é muito pouco sentida quando com ela me conformo de bom grado, pois então torna-se inútil. Mas não deixa de constituir caráter intrínseco de tais fatos, e a prova é que se afirma desde que tento resistir. Se experimento violar as leis do direito, estas reagem contra mim de maneira a impedir meu ato se ainda é tempo; com o fim de anulá-lo e restabelecê-lo em sua forma normal se já se realizou e é reparável; ou então para que eu o expie se não há outra possibilidade de reparação...." (6-pág.2). Em oposição a êste pensamento mecanicista se formou toda uma concepção voluntarista que tem origem em Maquiavel, explorando a possibilidade da oposição estratégica da vontade humana ao instituído, burlando assim a coerção social de Durkheim e libertando o comportamento humano de sua impotência: "Nunca faltaram a um príncipe pretextos legítimos para justificar a sua falta de palavra, e seriam infinitos os exemplos, do tempo presente, demonstrativos de quantas paizes, quantas promessas foram feitas em vão e reduzidas a nada pela infidelidade dos príncipes, e demonstrativos também de que as coisas correram melhor aos que souberam aproveitar o papel de raposa. Mas é indispensável saber ocultar este pendor, disfarçá-lo bem. Os homens são tão simples e tão obedientes às necessidades do momento, que quem engana encontra sempre quem se deixe enganar....Um príncipe não precisa, conseqüentemente, de ter todas as qualidades enumeradas, mas convém que pareça que as tem.... assim como lhe será proveitoso fingir-se compassivo, fiel, humano, íntegro e religioso - e sê-lo, mas na condição de, se convier não o ser, saber e poder agir ao contrário...Os homens, em geral, julgam mais com os olhos do que com as mãos, porque todos podem ver facilmente, mas poucos podem sentir. Todos vêem bem o que parece, mas poucos têm o sentimento do que és - e estes poucos não ousam contradizer a opinião da maioria, que tem do seu lado a majestade do Estado que os sustenta...(14)

Como se formam as instituições? será que através de uma "coerção coletiva" abstrata que como um demiurgo traça os destinos humanos não deixando qualquer esperança à ação individual ou grupal

para a efetivação de mudanças ou através do engodo, do embuste estratégico, dos golpes palacianos sucumbirá qualquer instituição por mais sólida que seja? Ambas as concepções vêem apenas uma face da realidade institucional e ainda assim de modo deformado. Durkheim vê apenas o instituído levado por um "rigor científico" exarcebado que impõe metafisicamente ideologia e ciência e torna-se o precursor do funcionalismo - e em consequência da Teoria dos Sistemas - ao distinguir entre o "normal" e "anômico" (funcional e disfuncional) baseado unicamente em critérios estatísticos. Já Maquiavel dá ênfase ao instituinte, servindo de embasamento aos movimentos reformistas a serviço do statu quo como o de Relações Humanas, Dinâmica de Grupos, T-Groups, Laboratórios de Sensibilidade, Desenvolvimento Organizacional e a qualquer grupo fechado que pretenda "democratizar" a sociedade de dentro (das organizações) para fora.

Entendemos que as organizações desde o seu surgimento - organizações "racionalis modernas", bem entendido - após a Revolução Industrial, são o momento concreto, particular, instituinte da instituição. Lógicamente tais organizações, por ocasião do seu surgimento, adotam formas organizacionais tradicionais, "empíricas", improvisadas. Afinal, herdam suas estruturas da sociedade existente, do instituído ou: "Las invenciones organizativas que pueden efectuarse en un momento particular de la historia dependen de la tecnologia social disponible en ese momento. Las organizaciones con propositos que pueden alcanzarse de modo eficaz mediante las formas organizativas socialmente posibles se fundam por lo general durante el período en que llegan a ser posibles. Entonces, la estructura básica de la organización es relativamente estable, tanto porque puede funcionar con efectividad mediante esas formas organizativas como porque éstas tienen a ser institucionalizadas." (15). Entretanto, como vimos no final do texto acima, tanto a forma organizacional - nesse caso tradicional - quanto o tipo de organização seja fábrica, igreja, exército, etc, tornam-se universais, i.é., generalizam-se por muitas sociedades e institucionalizam-se. Desse modo, os objetivos a que servem tornam-se instituições (no sentido de instituído) condicionando a legitimação do surgimento de novas organizações. Assim é que a Religião por exemplo, a partir de um certo momento da história passa a ser uma instituição pois se consolida culturalmente, i.é., se impõe como hábito, costume, norma social da sociedade a ponto de não ser possível imaginar, em certas épocas e em certas sociedades, a existência de pessoas não religiosas. Daí por diante o surgimento de organizações religiosas é legitimado pela existência da religião como instituição. Existe até mesmo um certo preconceito contra religiões que não satis-



fazem certos requisitos ou exigências institucionais, que as existentes satisfazem. Assim é que a Umbanda e os demais ritos afro-brasileiros foram por muito tempo marginalizados no Brasil, pelo menos formalmente, i.é., não ficava bem para uma pessoa "de bem" frequentar essas religiões marginais.

As instituições, componentes que são da estrutura social condicionam grande parte do comportamento humano conforme nos fala Durkheim e também Weber ao mostrar a influência da ascese protestante no pensamento e conduta dos indivíduos no que chamou de "Ética Protestante", uma das causas do "Espírito do Capitalismo": "Uma ética profissional especificamente burguesa surgiu em seu lugar (em lugar da época de grande religiosidade do século XVII). Consciente de estar na plena graça de Deus, e sob sua visível benção, o empreendedor burguês, enquanto permanecesse dentro dos limites da correção formal, enquanto sua conduta moral fôsse sem manchas e não fosse objetável o uso de sua riqueza, podia agir segundo seus interesses pecuniários, e assim devia proceder. O poder da ascese religiosa, além disso, punha à sua disposição trabalhadores sóbrios, conscientes e incomparavelmente industriais, que se aferraram ao trabalho como a uma finalidade de vida desejada por Deus. Dava-lhe, além disso, a tranquilizadora garantia de que a desigual distribuição da riqueza deste mundo era obra especial da Divina Providência, que, com essas diferenças, e com a graça particular, perseguia seus fins secretos, desconhecidos do Homem." (16). Tal coerção das instituições, jugo às vezes doce para alguns, é entretanto apenas uma face da instituição: o instituído. A abordagem estática da instituição, i.é., sem levar em conta os eventos históricos acaba por pressupô-la imutável e/ou considerar a mudança como obra do destino, "mão invisível", "espírito do capitalismo" "consciência pública" ou assemelhados. Entretanto as instituições que hoje conhecemos nada mais são que o produto das relações estabelecidas entre os homens e destes com seu meio ambiente natural, i.é., nem sempre existiram na forma como hoje são conhecidas.

A posição que assumimos é a de que o homem é a um só tempo o produto e o agente da história e das instituições surgidas ao longo da história. Weber, apesar de reconhecer a coerção institucional e negar a concepção materialista da história proposta por Marx, acaba por estabelecer a dialética entre o instituído e o instituinte, sendo o último nada mais nada menos que a ação material, econômica dos homens. O texto, a seguir de Weber, aproxima-se da concepção durkheimiana: "A empresa dos dias atuais é um imenso cosmos, no qual o indivíduo nasce, e que se apresenta a ele, pelo menos como indivíduo, como uma ordem de coisas inalterável, na qual ele deve viver. Obriga o indivíduo



na medida em que êle é envolvido no sistema de relações de mercado, a se conformar às regras de ação capitalistas. O fabricante que permanentemente se opuser a estas normas será economicamente eliminado, tão inevitavelmente quanto o trabalhador que não puder ou não quiser adaptar-se a elas será lançado à rua sem trabalho". (16-pág.34). Entretanto, dotado de larga visão histórica, não desconhece a ação instituinte: "O que sucedeu foi, geralmente apenas isto: um jovem qualquer, de uma das famílias produtoras sai para o campo, escolhe cuidadosamente tecelões para empregos, aumenta grandemente o rigor de sua supervisão sobre seu trabalho e transforma-os, assim, de camponeses em operários. Por outro lado, começa a mudar seu método de mercado, buscando tanto quanto possível o consumidor final, toma em suas mãos os mínimos detalhes, cuida pessoalmente dos fregueses, visitando-os anualmente, e principalmente, ajusta diretamente a qualidade do produto às necessidades e desejos destes fregueses. Ao mesmo tempo, êle começa a introduzir o princípio dos "baixos-preços" e de "grande giro". Repete-se aqui, o que e em toda parte é um resultado de um tal processo de "racionalização": aqueles que não fizerem o mesmo tem que sair do negócio." (16-pág.44). Apenas, paradoxalmente inverte a ordem dialética das coisas, atribuindo a uma mudança de mentalidade - "o Espírito do Capitalismo" que sucede a mentalidade tradicional - a ação inovadora. A posição de Marx é inversa "Os homens podem distinguir-se dos animais pela consciência, pela religião, ou por qualquer coisa que se prefira. Eles próprios começam a distinguir-se dos animais assim que passam a produzir seus meios de subsistência, passo determinado por sua constituição física. Produzindo seus meios de subsistência, os homens indiretamente produzem de fato sua vida material.....Conforme os indivíduos se manifestam na vida, assim é que o são. O que eles são, coincide com a sua produção, com o que produzem e como produzem. O que os indivíduos são, por isso, depende das respectivas condições materiais de produção." (German Ideology, 1845/46 e Marx Engels Gesamtausgabe I/5 págs.10/11 in 12-pág.63/64). A posição que assumimos, portanto, é que a ação material, instituinte, precede à consciência ideológica instituída.

Se acompanharmos a evolução do processo histórico, verificaremos em épocas bem anteriores ao surgimento do capitalismo como modo de produção e mesmo nos dias atuais, em formações sociais não atingidas ainda pela expansão do "sistema", a existência de comunidades vivendo para o auto-sustento, baseado principalmente na caça, na pesca, na coleta e em uma agricultura rudimentar. Sabe-se entretanto que mesmo em épocas remotas, em algumas civilizações onde predomina

minou o "Modo de Produção Asiático", as forças produtivas alcançaram um desenvolvimento superior ao descrito acima, tal como ocorreu no milenar império chinês, por exemplo. Entretanto, nunca alcançou-se nada comparável à "civilização moderna" pós-Revolução Industrial, daí ser possível generalizar, como modo de produção dominante ' os aspectos rudimentares da vida social produtiva, descritos anteriormente. Tal concepção tem ainda larga possibilidade de aceitação ' para o amazônida, se considerarmos que a região - em vastos domínios geográficos, excetuadas as zonas de concentração populacional - apresenta aspectos predominantemente pré-capitalistas, semelhantes ' aos acima referidos. A diferença entre os dois fatos está na intensidade de relações entre esse mundo "atrasado" e outro "superior". A tese de que hoje o mundo é "uma aldeia global", significa apenas que tal atraso das forças produtivas nos dias atuais, em determinadas formações sociais está prestes a ser superado pela intensidade dos contatos desse mundo com o outro "civilizado". Mas nem sempre ' foi assim: em outras épocas, em outras fases da história, em modos de produção anteriores, tais formações sociais ressentiam-se da falta de contato com outras, de vez que os meios de transportes e as comunicações não haviam se desenvolvido de tal forma que fôsse possível a intensificação das relações. Diante disso, só foi possível ' o contato entre essas comunidades dispersas através de migrações ' provocadas pelo nomadismo e a atividade belicosa, instaurados como caracteres psicológicos e culturais de tais comunidades, i.é., como instituições. Porém, mesmo o nomadismo e atividade belicosa não podem ser apontados como causas unilaterais do deslocamento de populações que deram origem a relações entre grupos diferentes. A explicação da institucionalização de tais eventos está na atividade do homem frente a natureza. Catástrofes geográficas, como tremores de terras e inundações, a escassês de caça, pesca, etc determinam a busca de melhores terras, que feita seguidamente torna-se um hábito e em algumas gerações posteriores tem sua causa inicial esquecida, tornando-se um fim em si mesma. Por outro lado, a disputa do mesmo local entre grupos de origem diferente dá lugar a relação conflituosa, não esquecendo o problema sexual, i.é., a disputa por mulheres, dado a dizimação de grande número de membros de alguns grupos. Daí por diante, pelo mesmo processo, não é difícil a guerra institucionalizar-se. É a constância dessa atividade guerreira que termina ' por transformar o provisório chefe militar em rei permanente, vitalício. (17).

O relacionamento entre grupos antes isolados através do nomadismo como instituição, é ainda estimulado pela criação do gado, o que possibilita novos intercâmbios, com a procura de pastagens. Sem dúvida é tal nomadismo responsável pelo desenvolvimento de algumas sociedades pois que resulta em fusão de culturas, acontecendo muitas vezes que o povo vencido militarmente saia vitorioso na batalha cultural, após algumas gerações. Mas um novo processo inverso, de fixação do homem à terra vai gerar um fortalecimento das instituições que serão geradas. A chegada a um local beneficiado pelos recursos naturais freia a nomadismo. As forças produtivas desenvolvem-se por esse processo inverso, com o desenvolvimento da agricultura e da criação do gado. Por outro lado resulta da fusão de dois povos e aumento populacional concentrado em um mesmo lugar o que obriga a diversificação de atividades para efeitos de coordenação: surgem as primeiras formas de divisão de trabalho, baseadas num sistema de poder legitimado pela força. De um lado os homens livres, de outro os escravos, os vencidos militarmente, separam-se economicamente nos trabalhos de direção e de execução. Surgem os embriões da família e da propriedade. No começo, comunidades isoladas. A natureza expulsa os grupos gerando o nomadismo que nega o isolamento, mas que o qual, por seu turno é também negado pela fixação do homem à terra.

A história não se repete! A nova fixação do homem à terra não é mas a mesma formação social das comunidades isoladas. É justamente essa nova fixação que permite o desenvolvimento da agricultura, da atividade pastoril, enfim das forças produtivas. Por outro lado, o aumento populacional em época que desconhece a máquina gera um aumento da eficiência produtiva. Mais gente trabalhando, maior produção, gerando excedentes, pois o fruto do trabalho é repartido desigualmente entre senhores e escravos. O excedente de produção engendra as trocas. São enfim as relações baseadas em acordos, disputas e conflitos internos a uma sociedade ou externos e o aperfeiçoamento das técnicas e instrumentos de trabalho visando o domínio da natureza que geram os embriões institucionais da sociedade moderna(18).

O que queremos enfim deixar claro é que as "exigências institucionais", só surgem com a emergência das instituições. Por exemplo, a divisão do trabalho é uma exigência pois que deriva do aumento da população gerando necessidades de coordenação de trabalho. Entretanto a divisão entre dirigentes e executores só é tida como normal por estar baseada em uma relação de força onde existem dominantes e dominados. A partir daí se estabelece como costume, norma social, o instituído. Mas sendo as instituições o resultado das relações

entre os homens e dos homens com a natureza, possuem sempre uma forma inacabada já que o processo nunca pára. Tais relações mudam através da força instituinte em uma relação dialética com a coerção do instituído. Com as concentrações populacionais, as guerras, as trocas e o aprimoramento das técnicas desenvolvem-se as cidades, o Estado, o comércio e uma pequena manufatura que, conforme o desenvolvimento que atinjam, ensejam novas concentrações populacionais, guerras e trocas, bem como novas técnicas e novas formas de divisão do trabalho. Por isso mesmo, a instituição mais sólida, aquela que parece resistir a qualquer modificação que contra ela se intente, aquela que está sedimentada parecendo ter uma forma mais acabada que as demais em virtude do tempo em que já se tornou o instituído, acaba por sucumbir diante das contínuas interações causadas pelo instituinte (ação humana política e econômica), o que leva a uma transformação qualitativa de comportamento e valores no seio da sociedade. Se dá enfim um processo negador do instituído ou como diz Lourau: "...um dado político, ... uma "natureza"..... se trata na verdade do instituído, por conseguinte produzido constantemente pela história, enquanto a produção de novas relações sociais cria incessantemente por sua vez os "dados" ..." (4-pág.206). Uma instituição que se institucionalizou, não passa da negação de uma instituição que existiu anteriormente, mas que por seu turno será negada pelo mesmo processo pelo qual se firmou como o instituído. Quando parecem coexistir duas realidades em um mesmo plano físico, estamos diante de tal processo, i.é., as instituições existentes começaram a ser negadas, não cabendo portanto a noção de sociedade dual, com a distinção de características estáticas dos dois lados. Ao que tudo indica o processo começa pela negação do comportamento real, persistindo a instituição existente apenas no plano ideológico, estabelecendo-se então a dicotomia formal x informal, tão comum nos estudos sobre Teoria das Organizações, sendo que alguns setores desta última, como Guerreiro Ramos e Fred Riggs ao utilizarem o conceito de "formalismo" pressupõem a alteração inversa - a exemplo de Weber, conforme vimos - da modificação ideológica inicial, como cópia do país subdesenvolvido ao desenvolvido, ocorrendo posteriormente uma modificação do real.

Entretanto, é justamente o inverso do que pensam tais autores que permite observar a passagem da Amazônia, da forma tradicional para a forma burocrática-moderna e verificar os germes auto-gestionários que propiciarão a negação da negação. Permite também verificar a diferença que existe da concepção desse processo dinâmico para a dicotomia estabelecida nas ciências sociais entre o tradicio -



nal e moderno. Para esta última concepção há toda uma normalidade na " .... viabilidade da passagem do subdesenvolvimento ..." que vê-se reforçado pelos " .... esforços de interpretação sociológica visando explicar a transição das sociedades tradicionais para as sociedades modernas ...."(19). Daí porque a Amazônia é região "atrasada" que "precisa se integrar". O que falta a tal teoria é observar que o próprio processo de modernização é a força não só econômica, mas política do instituinte, e que portanto tal processo longe de ser "natural" é sustentado por relações de poder. Na verdade, tanto a "modernização" quanto a "racionalização" de sociedades "tradicionais" nada mais são do que o "desenvolvimento" capitalista e é especificamente o processo de institucionalização do desenvolvimento o nosso objetivo nas linhas que se seguirão.

### 3.2. A implementação da exigência institucional do "desenvolvimento"

Não esperamos ter acrescentado nada de novo ao surgimento das instituições, nas linhas anteriores. Fizemos apenas um esforço de interpretação pessoal do que já foi colocado a longo tempo, voltando entretanto tal abordagem para o campo que nos interessa, no sentido da união entre teoria e prática. Porém, de todas as instituições a que nos interessa no momento é a "exigência institucional do desenvolvimento". Vimos que a concentração populacional dá origem a problemas de coordenação e que a partir daí, desenvolve-se a divisão do trabalho, através da exigência institucional do aumento da produção visando a troca dos excedentes entre regiões. Tal é o lado econômico da divisão do trabalho que se reforça pelo aperfeiçoamento dos meios de transportes (principalmente marítimo) e da técnica produtiva. Vimos que só é possível tal divisão do trabalho entre dirigentes e executantes pela existência dos povos livres e os povos escravos: tal é o lado político da divisão do trabalho. Mas este aspecto organizacional ainda não se institucionalizou enquanto o Estado não se apropriou dessa divisão existente no seio da sociedade e a tornou uma exigência técnico-administrativa. Será com a revolução industrial, com os grandes inventos e a revolução da produção e do comércio que o Estado, a organização mais antiga da sociedade instaurará o lado administrativo da divisão do trabalho, apropriando-se da existência de tal divisão no seio da sociedade. É a partir do surgimento do "Estado Racional" que emerge a burocracia, baseada na divisão administrativa do trabalho e na estrutura do poder. Antes o que havia era "Estado Tradicional", baseado em técnicas empíricas. O processo desenvolvimentista instaurado pela Revolução Industrial, exige



um Estado racional, para exercer o papel complementar ao da livre iniciativa empresarial. A burocracia surge primeiro no Estado e em outras organizações muito antigas que passaram da forma organizacional tradicional para a pré-burocrática através de um longo processo, tal como a Igreja Católica. O problema da Modernização ainda não se põe. Por outro lado, a fábrica, no seu surgimento como tipo de organização capitalista prefere a forma organizacional tradicional, em lugar da burocrática que se limita ao Estado. O capitalismo *laissez-faire* exige tal estado de coisas.

Portanto, a exigência institucional do desenvolvimento surge liberta de peias burocráticas, i.é., paralelamente à exigência da burocracia estatal, convivendo com ela, mas sem se tocarem como duas retas paralelas. E é no século XVIII, quando nem mesmo a produção manufatureira havia ainda atingindo um grau de desenvolvimento que justificasse a produção de "teorias de desenvolvimento" que estabelecem-se os primeiros marcos da visão desenvolvimentista, logicamente ainda vinculados à Teoria Económica, não possuindo o sentido autónomo que hoje lhe emprestamos. As bases dessa "teoria do desenvolvimento" foram "A Riqueza das Nações" de Adam Smith, em 1776, na Inglaterra e a emergência de uma escola fisiocrata, entre 1755 e 1780, na França, sob a liderança de François Quesnay. (20). Se bem que sujeita às condições objetivas do desenvolvimento das forças produtivas da sociedade - pois que não nasce no vácuo - a emergência de uma teoria é condicionada pelo processo instituinte que, à medida que avança rompendo com o instituído vai permitindo que se aponte caminhos, em função de interesses que começam a se estabelecer visando a superação da ordem existente. Se ainda não existia o capitalismo industrial, alguns "pré-requisitos institucionais" já emergiam tais como o desenvolvimento da navegação, a fuga dos servos para a cidade incorporando-se às guildas feudais, uma acentuação cada vez maior do grau de contradição entre cidade e campo que gera conflitos entre os senhores feudais e os habitantes dos burgos e, paralelamente, algumas invenções que iriam dar o golpe definitivo no sistema feudal. Por outro lado, o desenvolvimento comercial já a essa época transforma a produção do vestuário, da produção do auto-consumo para a produção em massa, criando necessidades não só quantitativas mas qualitativas: "A tecelagem, a princípio praticada no campo pelos camponeses, como ocupação secundária, para proverem-se de roupas, foi o primeiro trabalho a receber um impulso e um maior desenvolvimento através da extensão do comércio. A tecelagem foi a primeira manufatura e continuou a ser a principal .... Ao lado

dos camponeses que teciam para uso próprio, e que continuaram a fazê-lo, emergiu uma nova classe de tecelões nas cidades, cujos tecidos visavam tanto o mercado interno como, normalmente, ao mercado exterior, também..." ("Da Ideologia Alemã" in 18-pág. 124) . Esse desenvolvimento do comércio - capitalismo mercantilista - viria gerar o seu próprio fim à medida de sua expansão, i.ê., não havendo ainda separação entre o comércio e indústria, seguindo o segundo à reboque do primeiro, pois que ainda sujeita ao sistema corporativo, o intercâmbio entre nações proporcionado pela descoberta de terras novo mundo, iria exigir maior produção, o que só seria possível com a reformulação das instituições organizativas. Isto significa que a nova forma de produção iria absorver pouco a pouco os artesões e a produção familiar na nova unidade social: a fábrica. Tal aconteceu porque o sistema de produção existente mostrou-se inoperante para as exigências da produção e com isso decretou sua destruição: "...a manufatura tornou-se o refúgio dos camponeses, alternativa das corporações que os excluíam ou pagavam mal, tal qual, anteriormente, as cidades corporativas tinham servido de refúgio para os camponeses oprimidos pela nobreza rural.... A manufatura e o movimento de produção, receberam enorme impulso através da ampliação do comércio oriunda da descoberta da América e da rota marítima das Índias Orientais.... as expedições de aventureiros, a colonização e, sobretudo, a ampliação dos mercados para um mercado mundial, que agora se tornara possível, e dia a dia mais se realizava, causaram o advento de uma nova fase de desenvolvimento histórico... ("Da Ideologia Alemã" in 18- Págs. 124 e 125).

A partir da Revolução Industrial consolida-se uma nova ordem política e econômica que alcança sua maior expressão na concepção RACIONALISTA da ordem sócio-econômica, ligada inicialmente a um liberalismo de caráter individualista-utilitário. Se durante o feudalismo a proteção estatal ao comércio representava uma necessidade - de vez que essa atividade era exercida predominantemente por via terrestre e corria sérios riscos pela insegurança dos bosques marginais às estradas, repletos de salteadores - durante o mercantilismo o Estado redobrou sua tutela. Tal fato decorreu do desenvolvimento do comércio exportador, do maior relacionamento da Europa com o resto do mundo, que permitiu o desenvolvimento da navegação comercial. Ora, se durante o feudalismo, o Estado protege o comerciante, cobrando por essa proteção, com o mercanti

lismo opera-se uma transformação : o Estado é muitas vezes o principal comerciante, o que dá como resultado que as perdas causadas pela pirataria dos mares seriam infinitamente maiores. Os textos a seguir de Weber ilustram a situação: "O lucro proveniente do comércio terrestre devia ser bem reduzido, pois além dos gastos de aduanas havia as despesas de manutenção da pessoa que acompanhava a mercadoria. A viagem devia ser demorada, em face das más condições das estradas. Tampouco o comerciante podia dar-se ao luxo de escolher determinada época do ano em que preferisse fazer a viagem; tinha que sujeitar-se às datas apropriadas. Devido à insegurança das estradas, os comerciantes viajavam em grupos protegidos por escoltas...O comércio terrestre deparou com os obstáculos que as estradas lhe ofereciam...Outro tipo de comércio senhorial encontra-se naquele que provém da falta de direitos do comerciante pertencente a outra tribo, precisando sempre de uma proteção que somente podia encontrar num poder político...O comércio terrestre corria um risco menor do que o comércio marítimo, pois não incluía o perigo de naufrágio (acrescido de pirataria) ; apenas tinha pela frente os salteadores.....(21).

Com a Revolução Industrial e o desenvolvimento da produção, a intervenção estatal tão acentuada na vida econômica (comercial) devido o investimento do Estado no comércio marítimo, passou a ser um entrave para o livre exercício baseado em vantagens comparativas. Tal fato decorre da posição hegemônica que ocupa a Inglaterra a partir dessa mudança estrutural e consequente decadência de Portugal e Espanha, países eminentemente comerciais, cujas forças tornam-se obsoletas diante da industrialização na Inglaterra que, avassaladora rompe os laços de dependência que a atrelavam ao comércio.

Se para os fisiocratas o solo é a fonte de todas as riquezas, tal crença está ligada à realidade pela qual se estabelece o modo de produção feudal, ou seja, a partir do momento em que as cidades da idade antiga caem sob o peso da invasão bárbara, com o campo absorvendo a cidade. A atividade agrícola nesse caso comanda o comércio voltado para a satisfação das necessidades de auto-consumo. A partir do momento do nascimento dos burgos e das corporações o comércio se desenvolve subordinado à agricultura. É a negação da situação anterior. A industrialização ainda não se coloca, pois no início a produção mercantil baseia-se em encomendas e apenas com o desenvolvimento da navegação é que tende a desenvolver-se a produção em massa. A produção por encomenda por sua vez passa a limitar a expansão do intercâmbio, enquanto não surgem as fábricas.

cas que vão instaurar o processo inverso à feudalização, i.é., a absorção do campo pela cidade. A produção em massa é por seu turno a negação da negação, no sentido de que a indústria passa a liderar a produção, alijando o comércio que lhe é subordinado desde a ocorrência dessa transformação. É no momento dessa passagem do mercantilismo para o capitalismo industrial que se coloca o problema da "riqueza" que "se traduciría en "aquel conjunto máximo de bienes que un país puede obtener, dada la naturaleza de su suelo, su clima y su situación respecto de otros países..." noção que está "...estrechamente relacionada con la filosofía individualista y liberal del Derecho y del Estado que se difunde durante el siglo XVIII; basada sobre el sistema de la libre concurrencia económica, sistema que descansa a su vez sobre los principios de la libertad individual, de la propiedad privada de la sucesión privada de los medios materiales de producción (tierra y capital), y de la libertad de los contratos....." (20-págs. 22"23).

Com o desenvolvimento da indústria, sua disvinculação do comércio e a posição de liderança que cada vez mais assume, a partir das invenções, a mão de obra rural em disponibilidade, que inicialmente será colocada a disposição das corporações com a fuga dos servos para os burgos, é agora absorvida pelas fábricas. Com as primeiras fábricas "empíricas", não burocratizadas, concretiza-se a exigência institucional do desenvolvimento inicialmente na Europa Ocidental (principalmente na Inglaterra) e mais tarde expandindo-se aos Estados Unidos. É sustentado por uma teoria do desenvolvimento que faz a apologia da divisão do trabalho e do utilitarismo individual, e talvez mesmo - no plano ideológico - sustentada por uma ascese religiosa conforme pensa Weber. Reunindo os diversos "especialistas antes dispersos em corporações em uma só unidade de trabalho, pela divisão do trabalho unindo diversos conhecimentos frente a um só objetivo, concentrando a produção, a fábrica proporciona a ascensão do capitalismo industrial, produzindo mais que o necessário para o auto-consumo, diversificando mercados, criando necessidades quantitativas e qualitativas e preparando o caminho de sua libertação do jugo mercantilista. Apenas um passo falta ser dado, a instauração da divisão do trabalho entre países "por vocação natural" agrícolas e países industrializados, para que se efetue a troca "por vantagens comparativas". Para tanto era necessário que as colônias americanas alcançassem sua libertação política. É aqui que a América Latina começa a participar



da exigência institucional do desenvolvimento. É o que veremos a seguir.

### 3.3. A participação da América Latina na implementação do desenvolvimento

Quando a América Latina emerge como um conjunto de países independente politicamente, já encontra as instituições capitalistas em uma fase de avanço considerável, pois a produção industrial havia se concentrado principalmente na Inglaterra que era a potência hegemônica mundial. A própria independência política desses países só foi possível devido a ajuda militar e econômica dos ingleses que, principalmente após a perda de suas colônias na América do Norte, ansiavam pelo surgimento de uma nova ordem do "livre comércio" baseada em vantagens comparativas pois o pioneirismo de sua industrialização lhe garantiria, dado ao "know-how" já alcançado e em processo de expansão, manter-se na liderança das outras nações.

Por outro lado a América Latina durante o sistema mercantilista não teve chance alguma de desenvolver qualquer produção industrial já que foi vítima da exploração colonial das metrópoles que sempre fizeram restrição a qualquer esforço nesse sentido. Até mesmo o comércio internacional lhes foi por muito tempo negado, mantendo vínculos apenas com as "mães-pátria" (Portugal e Espanha). A Inglaterra interessava a exploração das matérias primas existentes nas ex-colônias latino-americanas e o alargamento das relações de livre comércio o que entrava em choque com a filosofia mercantilista de Espanha e Portugal, cujas indústrias subdesenvolvidas se subordinavam a atividade comercial baseada na simples exploração predatória das riquezas coloniais com o fim de manter o luxo de suas cortes.

A independência frente ao jugo colonial foi comemorada com muita euforia pois tratava-se da libertação diante do sistema de exploração existente. Não só as ex-colônias tornavam-se países livres politicamente, porém cessava o período de restrições do mercantilismo: "Sim embargo, las posibilidades de incremento de nuevas actividades, de intensificación del comercio, de fomento de algunas producciones hasta entonces prohibidas, como muchas manufacturas artesanales se ven entorpecidas por la estructura burocrática colonial predominante Y por el sistema mercantilista establecido en épocas anteriores, cuyo fin era impedir esta diversificación productiva y el consiguiente aumento del comercio." (20-pág.291). Entretanto, a partir daí os novos Estados-



Nações só teriam condições de manter intercâmbio com o "novo centro" atavés da troca de matérias primas provenientes das atividades agrícola, pastoril e mineira por produtos manufaturados.

Na fase mercantilista as atividades agrícolas e mineiras comandam a atividade produtiva, porém subordinadas a uma política econômica de exploração pedratória destinada a satisfazer o luxo das metrópoles, gerando movimentos nativistas de rebeldia por ocasião da tributação das riquezas naturais das colônias, tais como a "Inconfidência Mineira", no Brasil, no século XVIII. A partir da independência política, a produção agrícola e mineira subordina-se a atividade comercial própria (não mais das metrópoles) tornando o setor exportador o mais importante segmento ocupacional da América Latina em termos de apropriação do lucro da produção. Fazem parte de tal setor figuras proeminentes da incipiente burguesia nacional e grupos estrangeiros, notadamente ingleses, cuja tradicional amizade tornara possível a independência. Completando a composição da classe dominante de então, encontram-se setores relevantes da oligarquia rural, os grandes fazendeiros e produtores dos produtos de sustentação do setor de exportação tais como o café e, o cacau, cana de açúcar no Brasil. Os ingleses atuam tanto no setor exportador, com a instalação de casas comerciais e Bancos quanto na exploração mineira. Por outro lado, tanto a oligarquia rural quanto os componentes do setor exportador local se interessam pela manutenção dessa ordem que lhes permite manter um nível de vida comparável aos da classe dominante da potência hegemônica, nascendo daí uma modernização reflexa - sem redução sociológica - simples copiadora dos costumes, *modus vivendi*, tecnologias e ideologias reforçadoras da ordem social existente. Os textos a seguir ilustram nossas afirmações: "O curso da orientação centralizadora e comercial... afastou a propriedade territorial de seu eixo autonomista, vinculando-a às sedes urbanas de crédito com predomínio da classe especuladora, interessada no lucro e nos juros, sem permitir o senhor das terras, ativo e independente... A situação do agricultor - do senhor das terras, do aristocrata territorial, segundo a romantização tradicional dos historiadores e sociólogos - revela-se nas suas relações comerciais, no estado de seus lucros e rendas. O dado fundamental: produzir para exportar..." e mais: "Já em 1840. metade do comércio exportador pertence a firmas inglesas, circunstancia que não se atenua nos anos seguintes. Graças a esse quisto econômico, a Inglaterra conseguiu manter sua posição de superioridade no Brasil, mesmo quando a maior parte das exportações de café se dirige aos Estados Unidos. O desiqui

líbrio entre as exportações cobria-se pelos créditos fornecidos pelo inglês. Um embaixador brasileiro em Londres, no ano de 1854, queixava-se que o comércio brasileiro se faz com capitais ingleses, em navios ingleses, por companhias inglesas. Os lucros os juros, o seguro, as comissões, os dividendos corriam para o bolso dos negociantes ingleses. Philipps Brothers & Co., E. Johnston & Co., e outros dominam a rede exportadora, deixando não obstante a firmeza de seus tentáculos, uma área autônoma, espasmodicamente industrializadora e autonomista. A presença inglesa não absorve o comissário e o fazendeiro, senão que a eles se superpõe.... o comércio importador, também predominantemente inglês, não engole o comércio nacional, que funciona como agente distribuidor daquele. No topo dessa organização, o capital financeiro - os bancos ingleses - comanda o jogo, sustentando o complexo exportador - importador e os negócios das companhias estrangeiras (estradas de ferro, serviços urbanos, portos etc.).....A própria modernização do país se entrosava na cadeia britânica de interesses, sem permitir a autonomia econômica, .....(22).

As forças do desenvolvimento comercial concentram-se portanto nas capitais subordinando inclusive "os senhores feudais brasileiros", i.,é., a oligarquia rural ao setor exportador. A situação no restante da América Latina era semelhante: ".....el capital extranjero adoptaba la forma del intermediario o comerciante exportador y importador, y también de bancos que financiaban el comercio exterior y en cierta medida, la producción. Los gobiernos realizaban las obras de infraestructura, y en general las obras públicas, recurriendo a empréstitos externos. Hacia fines del siglo pasado, y sobre todo en el presente, la actividad exportadora se caracteriza porque el capital extranjero aparece en la explotación misma de los recursos naturales, en la actividad productiva, en las obras de infraestructura y en el proceso de transformación y transporte hacia los países centrales....."(20-pág.309). Enquanto isso a Amazônia, floresta impenetrável não permitia o exato conhecimento das possibilidades de exploração de suas riquezas. As excursões partidas do "centro nacional" trataram inicialmente de aprisionar mão de obra indígena e extrair os recursos de mais fácil identificação de modo predatório, visando tão somente alimentar o setor exportador : " Ao ser proclamada a República do Brasil, em novembro de 1889, a Amazônia vivia a fase áurea

da Borracha, contribuindo com mais de 50 por cento da receita cambial do País. A extraordinária expansão das atividades extrativistas e comerciais tomavam ritmo acelerado em toda a região desde a implantação da navegação a vapor no rio Amazonas e a vulcanização da borracha, ensejando a dinamização do potencial exportador da economia amazônica.....Sendo, na época, a única região do mundo a produzir borracha, a intensificação da procura desse produto..... tornou-se .....um ciclo de desbravamento e conquista de novas áreas territoriais.....(23).

Tal estado de coisas que se caracterizava pelo desvio de grande parte da renda gerada na região para o "centro nacional" sempre foi compactuado pela classe dominante local, constituída predominantemente pela oligarquia rural, i.é., fazendeiros e seringalistas que ao invés de preocupar-se com o desenvolvimento de uma região atrasada, limitava-se a barganhar uma zona de influência política e o gôso de regalias e padrões europeus, em uma autêntica modernização reflexa, i.é., sem adaptações, sem "reduções" ou coisa que o valha: "Sob o céu equatorial da Amazônia surgia uma nova civilização, dotada de padrões culturais importados da Europa. Belém e Manaus, as duas grandes metrópoles regionais adquiriam novas fisionomias urbanas. Construíram palácios e os teatros mais luxuosos do mundo onde companhias líricas se exibem e retornavam aos seus países de origem porque o resto do Brasil não dispunha de recursos para patrocinar espetáculos dessa natureza. Todas as comodidades da vida européia, a começar pelo telefone, luz elétrica, cabo submarino e música erudita eram, na época, privilégio da Amazônia que nadava em dinheiro .... "(23-s/pág.cap.I). Mesmo, em tal fase, que tem origem na segunda metade do século XIX e se prolonga até a primeira metade do atual, a classe dirigente da região muito embora gozando de uma vantagem estratégica, nunca teve forças para disputar a supremacia do poder com o setor exportador e com os setores mais relevantes da oligarquia rural estabelecidos em outras regiões. Tal importância contrasta com o peso político do Nordeste que por várias vezes barganhou o poder com a dupla "café-com-leite", estribado em um produto forte: a cana de açúcar.

Até 1914 antes da ocorrência de grandes acontecimentos mundiais que viriam modificar a situação da América Latina, instaurado pela primeira vez o desenvolvimento como instituição nessa região podemos descrever a conjuntura da seguinte maneira: 1) apogeu do liberalismo econômico; 2) potência hegemônica: Inglaterra; c) relações da América Latina com a potência inglesa baseada na troca

de matéria prima por produtos manufaturados e investimento indireto dos ingleses na "periféria" principalmente através de empréstimos; modernização reflexa; d) Estado nacional pré-burocrático, i.é., herdeiro de "patrimonialismo" português no caso brasileiro e atuante apenas em caráter complementar na edificação da infraestrutura, apesar de não se ter ainda iniciado sequer o processo de industrialização; e) Oligarquia rural dominante ao lado do setor exportador. É a partir dessa época que começa a "modernidade" para a América Latina, i.é., a ação instituinte do desenvolvimento. É o que veremos a seguir.

### 3.4. As crises do capitalismo liberal e a colocação da exigência institucional do desenvolvimento na América Latina

A primeira guerra mundial e os fenômenos subsequentes de grande envergadura que se lhe seguiram como a crise econômica de 1929 e a segunda guerra provocaram mudanças importantíssimas na conjuntura mundial se refletindo sobre a implementação do desenvolvimento na América Latina pois operaram transformações nas relações desta com um novo imperialismo. É a partir do primeiro fenômeno que os Estados Unidos emergem como potência hegemônica do capitalismo; com o segundo, modifica-se a posição do Estado relacionada com o princípio de não intervenção na economia; durante o terceiro atinge o seu apogeu o processo de substituição de importações provocado pela quebra dos vínculos comerciais que a guerra interrompe. Ao término da segunda guerra inicia-se para a América Latina o desenvolvimento como processo de modernização, lado a lado com a emergência da "Burocracia Racional", instaurando-se também, a partir da década de 40, o projeto "periférico". Desenvolvimento da Amazônia, justamente quando o poder na região se esvaziava com o declínio de seu principal produto.

É este período de crise que substitui o capitalismo de *laisse-faire* pelo capitalismo monopolista. Com a crise do liberalismo mudam as relações entre "centro" e "periferia", muda o papel do Estado de complementar a economia para intervencionista, muda o tipo de investimento do "centro" na "periféria" de predominantemente indireto, para predominante direto, muda a base organizacional, de predominantemente apoiada na pequena empresa, para largamente apoiada na multinacional, muda a forma organizacional de predominantemente "empírica" para "racional-burocrática", muda a direção do empresário individual para o manager, muda a forma de desenvolvimento da simples cópia para a "forma adaptada" ou "redução sociológica".



É este o período que nos interessa mais de perto pois são aqui se pode falar conjuntamente de BUROCRACIA E DESENVOLVIMENTO como fenômenos paralelos e interligados, complementares mesmo. De um lado parece realizar-se a previsão de Weber de "burocratização do mundo" no sentido mais amplo do termo qual seja da forma "racional-científica" oposta à emoção, ao sentimento, ao belo, à tradição, ao carisma, à magia; de outro a presença dos tentáculos do "Estado dentro do Estado", a multinacional como fenômeno mundial, o que não deixa de corresponder à racionalização do mundo, significando os dois fatos a existência de um vínculo indissolúvel entre burocracia e desenvolvimento no mundo atual. Tal influência atinge tais extremos que para muitos autores a Burocracia é a nova classe dirigente. Em consequência, apenas movimentos vinculados a uma tendência oposta à burocrática, movimentos baseados na emoção, na juventude ou até mesmo na religião poderiam se opor à "nova ordem", segundo os que assim pensam. Não concordamos "in totum" com tal tese, se bem que ela se aproxime do real, segundo pensamos. Porém, o que interessa para nós é análise do processo que levou o vínculo atual existente entre burocracia e desenvolvimento. Tal processo tem um nome: "Crise do Capitalismo Liberal".

A mudança da potência hegemônica do capitalismo, com a substituição da Inglaterra pelos Estados Unidos explica as novas relações entre "centro" e "periferia": ".....en efecto, en contraste con la economía británica, que se complementaba con la de los países periféricos, la norte-americana constituye más bien una economía competitiva para éstos.....Esta diferencia ..... tiene su origen, entre otras cosas, en su distinta dotación de recursos naturales; está, como es bien sabido, es extraordinariamente amplia, diversificada y abundante en Estados Unidos en contraste con la situación inglesa.... si bien Estados Unidos es uno de los países más avanzados, industrializados y desarrollados del mundo, también es uno de los principales, si no el principal, exportador mundial de materias primas y productos básicos....." (20-pág. 71). Até então, no período imediatamente anterior à primeira guerra os Estados Unidos enfrentam constantes crises econômicas que correspondem ao "período de estagnação" (1907-1915): "Se nossa teoria for válida, deverão aparecer sinais inconfundíveis de estagnação durante o período de 1907-1915... no "grande debate" sobre estagnação travado nos anos de 1930, não nos lembramos de ter deparado com qualquer análise do período 1907-1915. Isto é surpreendente, visto que os argumentos dos



"estagnacionistas" como Hansen e Steindl teriam ganho mais apoio, se eles conseguissem apontar os sintomas de estagnação antes da Primeira Guerra Mundial... sentir-nos-emos em concluir que se a Primeira Guerra Mundial não tivessem ocorrido a década de 1910-1920 ficaria na história dos Estados Unidos como um período de 'extraordinária depressão...' (24). Ao final da guerra" ... a presença de novas forças é de uma clareza inequívoca..."pois"... as formas de ação do imperialismo começam a variar desde então. A mais utilizada é a do estabelecimento de indústrias estrangeiras no mercado interno. Essa introdução visa contornar a barreira tarifária que agora assume características de proteção ao investidor externo, em muitos casos, ao aproveitamento da mão-de-obra abundante e barata, à eliminação dos custos de transporte, pela colocação junto ao consumidor. São falsas indústrias, em sua maioria que desdobram o processo de produção em duas partes, a externa e a interna, sendo esta uma parte de simples acabamento, de montagem, de empacotamento.... Outras indústrias estrangeiras aqui instaladas atendem tão somente a necessidade de avizinhar-se da matéria-prima que utilizam. Em vez de pagar os fretes dessa matéria prima, que recebem daqui, e dos produtos acabados, que nos enviam, tais indústrias instalam-se no próprio mercado a que atendem, eliminando fretes de ida e de volta, que encarecem a produção." (25)

No período intermediário entre o final da primeira guerra e a crise de 1929, segue-se uma fase de prosperidade pois: "A guerra veio, entretanto, no momento exato e o quadro mudou da estagnação para a prosperidade... Não é de surpreender, pois, que quando o ímpeto do pós-guerra diminuiu - por volta de 1925, ano em que a construção alcançou seu máximo o impulso do surto automobilístico foi bastante poderoso para continuar mantendo a prosperidade... "24-págs. 234/235). Nesta fase "...entre o fim da primeira Guerra Mundial e a crise de 1929, assiste-se ao alijamento acelerado dos capitais europeus, à sua substituição progressiva por capitais americanos...(25-pág.215). Mas a crise de 1929 viria modificar a situação: o *laisse-faire* entra em agonia não só como modelo político mas também como modelo econômico, daí Schumpeter ter considerado" a fase de recuperação após 1933" marcada pela "tendenciosidade anticapitalista do New Deal" (Schumpeter, Joseph. A. -"Business Cycles" - in 24-pág.238). É a emergência da Burocracia, lado a lado com o Desenvolvimento. Como a noção que se tinha de capitalismo era o sistema econômico individual-utilitário, baseado na pequena empresa, no empirismo do empresário individual, "mão invisível" do mercado, nas relações de troca de produtos manufaturados por

matérias primas, é possível a confusão. Na realidade, trata-se de uma EXIGÊNCIA INSTITUCIONAL; a mudança do regime político que é anti-liberal mas nunca anti-capitalista, pelo contrário, daí por diante só é possível o desenvolvimento, de braços dados, unido, entrechado à burocracia. A Grande Depressão não é "a Grande Excesão" como bem afirmam Baran e Sweezy e sim"...uma consequência normal do funcionamento do sistema econômico americano... encober tas pela "Guerra e o surto automobilístico..., mas só por algum tempo." (24-pág 238/239). Todo esse meio século alternado entre ciclos econômicos ora de propriedade, ora de estagnação, acabaria por encontrar uma ideologia da intervenção estatal: "Keynes e seus seguidores deixaram-nos uma herança permanente na forma da nova visão do Estado na vida econômica moderna. Nas análises feitas ao fim do século XIX, o Estado não aparecia implícitamente na análise. Essa teoria referia-se a uma economia de mercado de iniciativa privada; o efeito da ação governamental era analisado, porém, fundamentalmente preocupava-se com o sistema privado. No mundo de Keynes, entretanto, o Estado aparece imediatamente, como um fator intrínseco na vida da economia. " (26). Ora, "...Os efeitos da Grande Depressão foram universalmente sentidos, não sendo mera consciência o fato de 1933 ter sido o ano em que Adolf Hitler assumiu o poder na Alemanha. (26-pág.5)". E este período crítico inaugura também a queda da forma tradicional de denominação existente nas "periferias" até então, a revolução de 1930 no Brasil, significaria a emergência da forma "racional-legal", no sentido weberiano, em oposição às formas tradicionais, empíricas: "O declínio das oligarquias denunciava a presença de novas forças no cenário brasileiro..." O movimento revolucionário de 1930, - diz um ensaísta - "ponto culminante de uma série de levantes militares abortivos iniciados em 1922, tem sua base nas populações urbanas, particularmente a burocracia militar e civil e os grupos industriais e constitui uma reação contra o excessivo predomínio dos grupos cafeeiros - a de seus aliados da finança internacional, comprometidos na política de valorização - sobre o governo federal. " (25-págs. 214 e 217).

De outro lado, tal período crítico acabaria por levar a América Latina ao processo de industrialização própria pois as relações normais de comércio entre "centro" e "periferia" são interrompidas por ocasião das guerras e sem dúvida afetadas pela Grande Depressão, pelas restrições que os "países desenvolvidos" fazem a importação de produtos periféricos, gerando o processo oposto na periferia: a diminuição da importação de produtos industriais.

lizados, passando a produzi-los internamente: é o chamado processo de substituição de importações que a Segunda Grande Guerra acelera.

E a ocasião dessa segunda guerra é decisiva para a Amazônia pois origina um soerguimento da produção de borracha, estabelecendo-se "uma nova fase áurea" do produto com o esforço de guerra estabelecido pelos acordos de Washington, em 1942. Começou para a Amazônia a fase de "desenvolvimento". O Banco da Borracha, será o embrião do Banco (de desenvolvimento) da Amazônia-BASA, se destinando inicialmente ao monopólio da comercialização do produto. E o processo não pára mais, daí por diante: "Logo a seguir eram criados o Instituto Agrônomo do Norte, o Serviço de Navegação da Amazônia e Administração dos Portos do Pará-SNAAPP, os Territórios Federais do Amapá, Rondônia, Roraima e outras entidades ...." (23-cap.1). Manifesta-se pela primeira vez na região a disposição de substituir "o tradicional", "o atrasado", pelo "moderno", "racional", "científico". Enquanto desenvolve no "centro" do país, o processo de substituição de importações, ao lado de obras de infra-estrutura, impulsionadas pelo Estado e financiadas pelo exterior, o governo Getúlio Vargas pensa em modernizar a Amazônia: "O nordestino, com seu instinto de pioneiro, embrenhou-se pela floresta, abrindo trilhas de penetração e talhando a seringueira silvestre para deslocar-se logo, segundo as exigências da própria atividade nômade. E ao seu lado, em contacto apenas superficial com esse gênero de vida, permaneceram os naturais à margem dos rios, com a sua atividade limitada à caça, à pesca, e à lavoura de vazante para o consumo doméstico. Já não podem constituir por si sós esses homens de resistência indomável e de indomável coragem.... os elementos capitais do progresso da terra, numa hora em que o esforço humano, para ser socialmente útil, precisa concentrar-se técnica e disciplinadamente ..... Todo o Brasil tem os olhos voltados para o Norte, com o desejo patriótico de auxiliar o surto de seu desenvolvimento. E não somente os brasileiros; também estrangeiros, técnicos e homens de negócios, virão colaborar nessa obra, aplicando-lhe a sua experiência e os seus capitais, com o objetivo de aumentar o comércio e as indústrias não como acontecia antes, visando formar latifúndios e absorver a posse da terra, que legitimamente, pertence ao caboclo brasileiro." (27).

Entretanto o término da guerra põe fim ao estado eufórico da substituição das importações pela normalização do intercâmbio entre "centro" e "periferia", interrompido momentaneamente. Tal reatamento de relações comerciais faz ver aos "subdesenvolvidos" a impossibilidade da competição tecnológica no plano das relações externas e a falta de alternativas do deslocamento da produção de manufaturados para o mercado interno, dominado ainda pela extrema penúria das massas, fator preponderante a impossibilitar seu alargamento. Entretanto o processo do desenvolvimento já se havia iniciado. Impossível pensar em interrompê-lo. O que fazer ?

Surge na ocasião a conscientização das regiões periféricas da condição de subdesenvolvimento e da necessidade de modernizar-se. Os Estados Unidos se propõem à reconstrução da economia européia abalada pela hecatombe e a América Latina reivindica a extensão desta ajuda às "economias atrasadas em relação ao processo de industrialização." Tais reivindicações encontram eco na política estabelecida pela nova potência hegemônica que sendo também produtora de matéria prima não se interessa pela manutenção da troca por vantagens comparativas que ademais, devido ao ciclo de crises econômicas da época, lhe vinha sendo prejudicial pela constante deterioração dos preços das matérias primas periféricas e as consequências daí resultantes como endividamento externo acentuado e redução da capacidade de importar dos subdesenvolvidos". Tal estado de coisas ainda mais se complicava em virtude da estratégia adotada pela "periferia" de manter o preço de seus produtos no mercado mundial através de financiamentos governamentais que acabaram por complicar suas balanças de pagamento.

A América Latina parecia ter superado mais uma fase de exploração diante do Centro Capitalista. Ao invés da "vocação natural" agro-pastoril e mineira que sempre presidiu suas relações com o "centro", foi-lhe dada a oportunidade de industrializar-se, de passar por um processo de modernização que parecia dar esperança de proporcionar-lhe condições para a superação da desigualdade de intercâmbio. Entretanto esta NOVA INDEPENDÊNCIA do mundo livre, não apenas política, porém econômica, agora, significava apenas a instauração de uma NOVA FORMA DE DEPENDÊNCIA, própria do Capitalismo Monopolista, substituindo a antiga dependência que caracterizou o período liberal. Se os Estados Unidos substituírem a antiga política inglesa de troca por vantagens comparativas, permitindo o de-



desenvolvimento industrial dos "centros periféricos" através da transferência de know how, capitais e organização gerencial, se modificou enfim a política de simples exploração de recursos para fins de exportação pelo beneficiamento no próprio local, o fez atendendo seus próprios interesses, no que foi acompanhado pelos demais países cêntricos da Europa Ocidental, tanto assim é que a própria Inglaterra acompanhou tal mudança pois, "em 1964 a maquinaria representou mais de um quarto de suas exportações de mercadorias, enquanto outros bens de capital (locomotivas, navios, chapas de aço, etc.) constituíram também parcela substancial." (28). Na realidade, se permitiu o desenvolvimento, assumiu o controle do mesmo, constituindo verdadeiros enclaves dentro do Estado periférico que ampliaram sobremodo o grau de dependência econômica e tecnológica. Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso poderemos sentir o efeito da mudança: "Dados recentes demonstram que o investimento estrangeiro na América Latina está se afastando rapidamente da exploração de petróleo, de matérias-primas e da agricultura, em direção a setores industriais... Na medida em que avança o processo de industrialização, os traços dominantes do imperialismo em países como a Argentina, o Brasil e o México não podem ser adequadamente descritos e interpretados a partir de quadros de referência que supõem a troca de matérias-primas por bens industrializados, como a característica principal do comércio.... não será difícil demonstrar que desenvolvimento e penetração de monopólio não são incompatíveis... De fato, dependência, capitalismo monopolista e o desenvolvimento não são termos contraditórios, pois ocorre um tipo de desenvolvimento capitalista dependente nos setores do Terceiro Mundo que estão integrados na nova forma de expansão monopolista. Como consequência, em países como Argentina, Brasil, México, África do Sul, Índia e alguns outros, ocorre uma fragmentação estrutural interna que relaciona as partes mais "avançadas" de suas economias (isto é, os setores diretamente ligados ao sistema monopolístico internacional) ao modo de produção capitalista internacional. Afastando-se deste tipo de economia internacionalizada, os setores econômicos e sociais mais atrasados, embora subordinados aos mais avançados, desempenharão um papel de "colonias internas". (29). Este é o verdadeiro sentido da opção das periferias pelo processo de modernização, fim último do desenvolvimento que por ocasião do processo deixa de ser o instrumento da instituição desenvolvimento e transforma-se em um fim em si mesmo.



A Amazônia também acompanhou a mudança : se com o término da guerra via declinar a procura de seu principal produto de exportação com o encerramento dos acordos de Washington que antes significaram a garantia de mercado certo, deu-se a contrapartida com o advento do projeto periférico " desenvolvimento da Amazônia" destinado a evitar a estagnação. Assim é que em 1946 , insere-se na Constituição Federal, o Plano de Valorização da Amazônia, previsto pelo artigo 199 e o parágrafo único dessa Carta: " Art. 199 - Na execução do Plano de Valorização da Amazônia, a União aplicará, durante pelo menos vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento de sua renda tributária. Parágrafo Único - Os Estados e os Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento de suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados pelo Governo Federal."

(30). Este é o marco da instituição formal do Desenvolvimento na Amazônia. É o resultado direto da instituição do Desenvolvimento na América Latina como fenômeno de pós-guerra, que também se estabelece formalmente "Tanto en primera Declaración Interaliada de 1941, como en la Carta del Atlántico, del mismo año...en la Declaración de las Naciones Unidas, firmada por representantes de veintiséis naciones en 1942, y en las conferencias de las cuatro grandes potencias realizadas en 1943 en Moscú y Teherán, y en 1944 en Dumbarton Oaks y Yalta..." e mui principalmente, como fecho do processo ".... en la Conferência de San Francisco, en esa ocasión, los propósitos de desarrollo económico y social quedaron explícitamente reconocidos cuando se expresa que los pueblos de las Naciones Unidas estaban "decididos a promover el progreso y mejorar sus niveles de vida dentro de una libertad mayor..." emplear las instituciones internacionales para la promoción del avance económico y social de todos los pueblos..."(21-págs.17/18). O Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a instituição formal do projeto " Desenvolvimento da Amazônia" possui o sentido claro da recuperação da região, atingida em cheio pelo esvaziamento de sua principal produção: "Os recursos do art. 199, e parágrafo único, da Constituição, não poderão ser aplicados em medidas, serviços, empreendimentos ou obras, que não tenham fim estritamente econômico ou relação direta com a recuperação econômica da região."

(31). Sua instituição em 1946, procedendo em sete anos a criação de seu órgão executor, a SPEVEA, confirma uma das principais "hipóteses" deste trabalho: a de que a formalização da instituição pre-

cede a criação de organizações, sendo entretanto, instituída através de um processo de relações materiais entre os homens, para em seguida adquirir a consciência de si própria e tornar-se o instituído. Confirma também que a organização é o instrumento da instituição, que sua existência só se justifica se seus objetivos encontrarem eco no instituído, no statu quo, não significando entretanto que o instituído durará para sempre e sim que será substituído por novas instituições, através das relações entre os homens e dos homens com a natureza, como sempre ocorreu anteriormente. O desenvolvimento sócio-econômico firmou-se como instituições na América Latina, com a segunda guerra mundial, coroamento do processo de crise do capitalismo liberal, na década de 40. O Plano de Valorização Econômica da Amazônia, por seu turno, é antecedido pela criação de uma infra-estrutura de serviços públicos ainda no governo de Getúlio Vargas, se concretizando na Constituição de 1946. Porém a implementação da "valorização da Amazônia" só ocorre em 1953, no início da "década do planejamento" com a criação da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia - SPEVEA, hoje SUDAM.

### 3.5 O papel do Estado na implantação do Desenvolvimento

Lógicamente o Estado sempre esteve presente nas análises das seções anteriores. Não estamos introduzindo agora "o setor governo" como fazem as análises estruturalistas macroeconômicas que preocupam-se basicamente com o equilíbrio, focalizando a mudança como um estado transitório de busca de novo equilíbrio, sendo esse o significado do "tudo o mais permanecendo constante". O Estado, desde o momento em que se torna o instituído é parte componente da sociedade, daí não haver sentido em abstrair-lo na lógica dialética, sendo o artifício utilizado apenas pela lógica formal: "De fato, aquele que sabe dividir corretamente, prossegue Platão, é capaz de ver claramente uma forma permeando uma multidão dispersa, e muitas diferentes formas contidas numa forma mais elevada". É assim pela classificação que se resolve a questão proposta a saber, pela distribuição das qualidades por uma hierarquia de classes, formando como que uma "rede" (a imagem é do próprio Platão que a emprega no Sofista) "em que todas as feições do Universo sejam apanhadas (qualificadas convenientemente e portanto identificadas); e assim não apenas compreendidas", dirá Platão, "mas conhecidas em si", a saber, definidas. A classificação platônica não é diferente daquela que vulgarmente conhecemos e empregamos

correntemente, seja no terreno propriamente científico para classificar animais, plantas, minerais, etc., seja, no comum para ' abranger por exemplo o conjunto de uma organização e hierarquia ' administrativas." (32-pág.192).

Uma seção especial para tratar da participação do Estado no ' desenvolvimento apenas se justifica porque estamos mais preocupados com a instituição Desenvolvimento que com a instituição Estado e Desenvolvimento são instituições que formaram através de relações estabelecidas entre os homens. Suas contrapartidas são as formas organizacionais que ao mesmo tempo instituintes pois inestrumentos das instituições na modificação do ambiente, e instituídas pois amplamente generalizadas no modo de produção atual destinam-se operacionalizar as exigências institucionais. A modernização é a forma que assume o desenvolvimento "racional" capitalista pós-liberal; a Burocracia é a forma organizacional que assume grande parte das organizações existentes e para a qual todas tendem no Modo de Produção Capitalista Monopolista, inclusive as repartições governamentais que são um tipo de organização. Entretanto estamos mais preocupados com o desenvolvimento como instituição do que com o Estado. Apesar de tratarmos de Burocracia, esta forma organizacional como é sabido desde Weber não mais se limita às organizações governamentais, generalizando-se inclusive pelo ' mundo empresarial, liquidando o empresário individual no Capitalismo Monopolista, sendo portanto conjuntamente com a modernização, instituinte do "desenvolvimento" o que não ocorria sob o Capitalismo Laissez-faire.

Mas, o Estado se constitui, se torna uma instituição, para ' assegurar uma ordem. Todas as outras instituições fazem o mesmo , logicamente, desde que tornam-se o instituído, o status quo. Assim é que no mercantilismo protegeu o comércio e com isso assegurou a política de conquistas. A partir do surgimento da ideologia liberal - logicamente não do nada e sim produto da conscientização derivada de mudanças materiais - e sua consequente vitória política simbolizada pela Revolução Francesa, usufrue da atividade privada e cria a infra-estrutura que dá garantias a expansão da livre empresa. Com a decadência do liberalismo que demonstrou ser uma utopia despreparada para as crises econômicas próprias da anarquia da produção, seu papel se agiganta. De instituição dominante no mercantilismo, como um prolongamento do Estado tradicional do feudalismo, vê essa situação ser negada pelo surgimento do livre comércio e assume o papel secundário de complementa

tador da ordem estabelecida criando organizações que operacionalizam as instituições existentes no terreno ideológico, tais como justiça (tribunais), segurança (quartéis), ordem (presídios), produção (fábrica), infra-estrutura (organizações de serviço e as chamadas indústrias básicas), etc. Com o fim do liberalismo, dá-se a negação da negação i, é., há um incremento nas atividades administrativas do Estado, decorrente da planificação crescente da economia.

Se já no século XIX, Marx focalizara a extensão dos braços do Estado, tal ampliação de atividades conservava no entanto o caráter de criação de bases para o funcionamento da livre empresa. Entretanto, sob o Capitalismo Monopolista o "momentâneo" da intervenção do Estado na economia, à força de constante emprêgo, transforma-se em atividade cotidiana, comprovada a inoperância do sistema da livre concorrência, i, é., a "mão invisível" torna-se visível pois o contrôle do mercado é agora feito pelo Estado, conjuntamente com as multinacionais. O liberalismo permanece como ideologia, como liberalismo político mesmo após a queda do liberalismo econômico como ocorreu no Brasil. Aqui, podemos dizer que a era da "racionalidade", do planejamento e da Burocracia, as bases econômicas do Capitalismo Monopolista tem o seu início no período de Vargas com a derrocada da oligarquia rural. Entretanto, com a queda da ditadura em 1945, resurge o liberalismo político que terá longa vida, até a década de 60. O endividamento externo, a acentuação do fenômeno inflacionário, as despesas contraídas para o financiamento da criação da indústria nacional, fenômenos subsequentes a 45, proporcionarão condições para a negação da negação.

Mas, mesmo essa poderosa instituição que parece tão inabalável, mesmo diante das mais radicais revoluções que tentem transformá-la é apenas o produto das relações entre homens tais como os deslocamentos (migrações, comércio, etc.) e a atividade bélica por um lado e com a natureza na tentativa de dominá-la e dela extrair seus frutos. Se desenvolve a partir da concentração populacional - do aumento da população - e da complexidade que daí se origina por força da existência de uma incipiente divisão do trabalho que passa a exigir um órgão de coordenação, ao mesmo tempo mantenedor da ordem existente e dinamizador da mudança. Essa aparente contradição entre as "funções" do Estado - de um lado o conservadorismo, a manutenção do instituído, do outro na inovação, a busca do desenvolvimento - se explica se indagarmos



que tipos de mudança? justamente aquelas que não afetem "o sistema", que conduzam a "um novo equilíbrio", que permitam operacionalizar o statu quo, tornando-o mais eficiente para o proveito da classe dominante.

Primeiro o Estado é apropriado pela nobreza que dele se serve para manter seu ócio e luxo, conjuntamente com o sistema predatório da exploração. O mercantilismo, herdeiro do feudalismo e precursor do capitalismo industrial liberal primou por tal concepção e prática e o Brasil-colônia por ela se viu afetada desde as capitanias hereditárias quando "Uns e outros, donatários e colonos, obedeciam a um impulso, o mesmo impulso que levaria à Ásia, mas sem as rédeas curtas da administração do soberano. Eles não pretendiam povoar e colonizar, mas arrecadar, depressa e de golpe, a riqueza sem suor e com muita audácia. A plantação era, em outra escala e com os mesmos instrumentos, o que fora o comércio da Índia e o que seria a febre do ouro, mais tarde. Usam da terra não como senhores; mas como usufrutários, só para a desfrutarem e a deixarem destruída". A meta era o retorno a Portugal, para a vida mansa e opulenta da corte, nas glórias de mandar e se fazer respeitado. Mercadores e agricultores provisórios, doidos para dourar o peito vil com as condecorações de títulos e brasões." (22-pág.143). O Estado é então todo-poderoso tanto na Metrôpole quanto na colônia pois "A função pública congrega, reúne e domina a economia. Ela é o "instrumento legalista da classe dominante", formando um "patriciado administrativo". Por meio dele, amolda-se o complexo metropolitano e se homogeneiza o mundo americano," (22-pág.174). Depois, a burguesia nele se infiltra impondo sua visão e contendo-o nos limites da complementação da atividade privada. Mas desde o início, a quebra do monopólio português e as relações comerciais livres com as nações amigas colocam o país em situação de desvantagem: "dívida externa, em 1827 constituída do empréstimo de 1824 e da indenização paga pela independência, dívida interna, formada de apólices e de compromissos com o único estabelecimento de crédito. O deficit orçamentário, ano a ano, corroía a ordem financeira, projetando maiores empréstimos e elevando os encargos." (22-pág.324). O período todo é marcado pela política de exportação de matéria-prima e dependência de bens manufaturados que pode ser descrita assim: "A Inglaterra, sucessora de Portugal, continuaria a devastação colonial, apenas diferente no fator mais vivo da modernização social. Os laços de submissão se aperfeiçoariam na transferência, à colônia, dos



efeitos negativos das crises metropolitanas, com a descarga, pelo grupo economicamente forte do país dependente, dos prejuízos ao menos forte. O reino do café, em expansão exportadora na primeira metade do século XIX e no fastígio nos outros cinquenta anos, seria o negócio do inglês e a pobreza do povo brasileiro....A teia comercial, armada nos focos diretores do mercado mundial, não aniquila a autonomia nacional, embora a desfigure, ofuscando-a. Um dado real projeta muitos equívocos e algumas simplificações: o país produz para exportar e não exporta porque produz, alternativamente, a última, que faria supor um núcleo econômico independente... "(22-pág.403). Ou assim:"...a descentralização federativa apresentava uma saída interessante: caberia aos governos estaduais defender uma política própria, a de "valorização", no caso do café, que permitisse manter os lucros da classe dominante ligada à exportação. Para efetivar essa política, entretanto, era indispensável apoio externo. Esse apoio é encontrado no capital financeiro, e a aliança que antes era tácita, fica estabelecida de modo ostensivo. A partir de 1898, pois, o imperialismo está instalado oficialmente na política do café. A "valorização" se processa à base de empréstimos que, obtidos a alto preço, oneram pesadamente o país. Os seus fornecedores, numa época em que o capital financeiro estava, quanto às fontes, distribuído, havendo competição entre elas, assumem o controle do mercado....Para estabelecer essa política de associação com o imperialismo, a classe senhorial deveria organizar-se internamente. A forma de organização que surgiu foi a política dos governadores. Tratava-se de entregar a cada Estado federado, com fazenda particular, à oligarquia regional que o dominasse, de forma que esta, satisfeita em suas solicitações, ficasse com a tarefa de solucionar os problemas desses Estados, pela dominação, com a força, de quaisquer manifestações de resistência... Em sua mensagem de 1899, o Presidente Campos Sales definia a sua política da forma seguinte: "É tempo de tomar o caminho certo; e o nós devemos fazer para esse fim é no esforçamos para exportar tudo **quanto pudermos produzir em melhores condições** de que outros países, e importar tudo quanto eles possam produzir em melhores condições do que nós..."(25-págs.207/208)..Ora, a política dos governadores, a descentralização administrativa, demonstram o papel complementar então exercido pelo Estado na Economia, mesmo antes do advento da industrialização.

Mas as crises do capitalismo liberal conscientizam a classe dominante de que o sistema é inoperante. Padoxalmente o desen-

volvimento industrial brasileiro não se dá sob o regime laisse-faire, sendo antes um produto das guerras e das crises econômicas que levam inicialmente o País à substituição de importações e após à modernização, já sob a égide do Capitalismo Monopolista. "É uma indústria de substituição, que alivia importações, mas passa a ter um papel indispensável no conjunto da economia brasileira. Não apresenta progresso técnico expressivo, não disputa mercados, não revela alterações qualitativas. Indica carência de capitais, dificuldades de créditos, seus recursos são sobras da agricultura de exportação, suas firmas são individuais, constituindo mesmo quase a metade os capitais individuais, no conjunto das empresas... Há nessa indústria, entretanto um debilidade congênita... A interrupção nos fornecimentos externos, durante a primeira Guerra Mundial, e os saldos que a balança de mercadorias proporciona, em consequência, cria disponibilidades e oferece um mercado fácil em que a demanda é crescente... Tudo isto, mostra as deficiências do surto industrial que, fundado nas substituições, caminha vagarosamente, até o salto que a primeira Guerra Mundial proporciona." (25-pág. 212/213). E é sob o impacto do Governo forte de Vargas, do primeiro primado da burocracia no Brasil que tem início o desenvolvimento do capitalismo: "O processo pelo qual o governo federal era constantemente fortalecido, às expensas dos governos estaduais e municipais, começou em novembro de 1930 e foi acelerado depois de 1937... Novos institutos federais do pinho, mate, e sal foram montados depois de 1937 (o Instituto do Açúcar e do Alcool fôra criado em 1933). Esses capitais patrocinados pelo governo representavam uma tomada de responsabilidades federais em áreas sobre as quais governo algum havia anteriormente reclamado poderes... A crescente intervenção federal, notadamente na economia, requeria novos órgãos federais, os quais, em retôrno, enfraqueciam ainda mais o poder relativo dos Estados e dos municípios. A propriedade federal de indústrias, tais como ferrovias e emprêsas de navegação, e emprêsas de economia mista, técnica preferida para estimular o investimento em indústrias básicas, depois de 1938 correspondia à direção política do Rio de Janeiro... justamente com o crescimento geral da responsabilidade federal, veio um crescimento da burocracia. Esta última foi institucionalizada sob Vargas, com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), organismo federal montado em 1938. O DASP tornou-se um instrumento importante para a melhoria dos padrões administrativos, mas também um meio através do qual Vargas podia aumentar o seu contrôle (e para seus sucessores, os poderes do presi

dente) sob a administração federal. "(32). Há necessidade de desenvolvimento industrial, de modernização da agricultura, de rompimento com a oligarquia rural que representa a "tradição" diante dos ' novos rumos "impessoais". "Sob a República Velha, a economia brasileira tinha sido altamente dependente de alguns produtos agrícolas - café, cacau, algodão, e borracha. O Brasil exportava estes produtos, utilizando a receita cambial para importar quase todos os produtos manufaturados de seu consumo interno... Na altura dos anos 30, o Brasil estava efetivamente engajado nesta forma de intervenção estatal em um setor vital da economia. Era uma situação algo ' paradoxal: O Brasil exportava produtos primários e importava produtos manufaturados, como sugeriam os princípios do liberalismo econômico. Mas tentava, também, aumentar ao máximo sua vantagem relativa através de controle de mercado - uma clara violação da doutrina econômica liberal da escola de Manchester... A intervenção estatal em benefício da indústria, em contraste com o setor de exportação, entrava em choque com a visão predominante do papel "natural" do Brasil como economia dependente, trocando produtos primários por bens acabados... O surto de industrialização "espontânea" foi ' auxiliado, em fins da década de 30, por uma política consciente de intervenção estatal, à medida que a repúdio do Estado Novo ao liberalismo político trazia consigo a determinação de se afastar do liberalismo econômico. Os empresários particulares eram estimulados a prosseguir com os seus próprios esforços, enquanto o governo federal ampliava a sua autoridade para dirigir a economia por dois ' modos principais: a "manipulação de incentivos", tais como impostos, controles de crédito e exigências salariais; e a intervenção direta, através de investimentos públicos, em setores como ferrovias, navegação, serviços públicos e indústrias básicas, como petróleo e aço. "(32-págs. 64/65/66/67). A classe dominante de então se alia aos novos grupos beneficiados pela industrialização nascente que estão dispostos a manejar o Estado em direção a reformas que, ao mesmo tempo, assegurem a manutenção do sistema, sem impedir transformações voltadas a um fim específico: maior eficiência. Daí a um passo entraríamos na "Era do Planejamento" iniciada nos anos cinquenta com o período Kubitschek: "O período Kubitschek tornou-se conhecido por suas realizações econômicas... O dinâmico presidente prometeu "cinquenta anos de progresso em cinco de governo" .... A base para o progresso foi uma extraordinária expansão da produção industrial.... Ao assumir o governo, um dos primeiros atos de Kubitschek foi criar um Conselho de Desenvolvimento diretamente subordinado ao Presidente. O Conselho recebeu poderes, entre outras missões, para "estudar as medidas necessárias à coordenação da po

lítica econômica do país, particularmente no tocante ao seu desenvolvimento econômico, elaborar planos e programas visando aumentar a eficiência das atividades governamentais e a fomentar a iniciativa privada. "(32-págs. 204/453).

Sem dúvida, o programa de metas já trazidas o germe da "mudança planejada" ou a conscientização da necessidade de reformas antecipadoras às pressões sociais, que é traço marcante no chamado período "tecnocrático" pós-64. Tudo isso nada mais é da consequência da passagem do capitalismo de *laisse-faire* para o capitalismo monopolista, que alterou entre outras coisas o papel a ser desempenhado pelo Estado na condução dos negócios econômicos. Para que a união indissolúvel entre Modernização e Burocracia se concretizasse bastaria que o liberalismo político pós-45, visse acentuada sua contradição com a base econômica, o que veio a ocorrer no período imediatamente anterior a 1964. O que queremos dizer é que o liberalismo político continuou com a queda de Vargas em 1945, mas o liberalismo econômico, por força de circunstâncias externas já antes assinaladas, não mais podia ser realidade desde a final da segunda Guerra Mundial. Daí, a contradição entre o que é apenas ideológico - o "populismo" - e a sua base econômica acabariam por levar a um movimento político que unisse a modernização e a burocracia para realizar a exigência institucional do desenvolvimento em suas novas formas exigidas pelo capitalismo monopolista. Isto é, até o governo João Goulart, tínhamos modernização sem Burocracia, o que não ocorre atualmente.

Tal discussão vem a propósito da distinção que se tenta fazer de um empirismo, improvisação, anterior a 64 e um governo tecnocrático com a mudança do regime. Aqui mesmo na Amazônia faz-se a distinção, creditando-se à Operação Amazônia, lançada em 1966, o início do processo de racionalização capitalista da região. Melhor dizendo, distingue-se uma fase de "valorização" da região que iria de 1946- ano da inserção de 3% da renda tributária da União, na Constituição Federal daquele ano, destinada a aplicação no Fundo de Valorização Econômica da Amazônia - a 1966, quando tem início a "Operação Amazônia", correspondendo a uma fase de "integração", da região ao resto do país. Tal diferenciação assume um caráter estritamente ideológico, procurando dar uma conotação racionalista-tecnocrática às realizações do Governo Federal na Amazônia, após a criação da SUDAM, em 1966, em oposição ao órgão anterior existente, a SPEVEA, caracterizado quase sempre como órgão dominado por interesses políticos, em oposição a preocupações de ordem técnica da fase atual. As consequências de tal análise metafísica que compara passado presente, tradicionalismo x modernidade, sentimento e misticismo x impessoalidade ao estilo weberiano, são a valorização



do presente, da modernização e da burocracia. Entretanto, a nosso ver, o que ocorre, nada mais é do que a expansão do capitalismo ' que atinge agora a Amazônia, como já antes ocorrera com o Nordeste. Se bem que o predomínio de valores tecnocráticos se acentue no Brasil, na década de 60, atingindo o cume a partir de 1971, é bom que seja ressaltado que a "Era do Planejamento" não é um privilégio da década de 60. Ela tem início, como aliás várias outras realizações da referida década, com o "Govêrno de Metas", de Juscelino Kubitschek, atingindo inicialmente o Nordeste com a criação do Banco do Nordeste (BNB) em 1954 e da SUDENE, em 1959. É a expansão do capitalismo que irá determinar reformas nos órgãos de senvoltimentos da região, trazendo a modernização a redução sociológica, a adaptação do BASA ao BNB, da SUDAM, à SUDENE da Amazônia ao Nordeste. Portanto, longe de haver uma separação tipológica entre ' "valorização" e "integração", admitimos a existência de um processo de planificação, configurando a atuação do Estado, que tem seu começo no período de Vargas (para a Amazônia, década de 40) , seguindo-se pelos govêrnos posteriores, gerando na década de 50 a criação da SPVEA e a transformação do Banco da Borracha em Banco de Crédito da Amazônia (B.C.A.), para atingir o climáx na modernização da SPEVEA (transformação em SUDAM) e do B.C.A. (transformação em BASA), "coincidentemente" no mesmo ano, em 1966.

Mas, Estado e Desenvolvimento não são palpáveis. Se Durkheim preocupou-se com a coerção institucional, seus sucessores e mui principalmente a corrente norte-americana das Teorias das Organizações focaliza algo mais visível, a coerção organizacional, por' um lado e a organização como instrumento humano de outro. Teria ' que acontecer tal desvio de enfoque porque os americanos são mais pragmáticos? Ou será que vivemos no mundo das organizações, sendo tal aspecto material o responsável pela mudança de concepção? O certo é que as organizações são o aspecto palpável das instituções, é com segmentos organizacionais que entramos em contato cotidianamente, notadamente nos "centros evoluídos" e é por êste motivo que no capítulo seguinte, nos preocuparemos mais com a atuação organizacional do BASA, da SUDAM e da UFPa., com a operacionalização da exigência institucional.



## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) Blau, Peter e Scott, Richard- "Organizações Formais"- Atlas, 1970, pág.24.
- 2) Prado Jr., Caio - "Dialética do Conhecimento" - Brasiliense, 1969. Vol 1. pág.16.
- 3) Lapassade, Georges e Lourau, René - "Chaves da Sociologia" - Civilização Brasileira, 1972.
- 4) Lourau, René - "A Análise Institucional" - Vozes, 1975.
- 5) Touraine, Alain - "A Sociedade Pós-Industrial" - Moraes, 1970.
- 6) Durkheim, Émile - "As Regras do Método Sociológico"- Editora Nacional, 1974.
- 7) Castoriadis, Cornelius- "La Société Bureaucratique-Les Rapports de Production en Russie" - Socialisme ou Barbarie - Union Generale D'Editions, 10/18, 1973, Vol.1, pág.37.
- 8) Marcuse, Hebert - "Contra-Revolução e Revolta"- Zahar, 1973, págs 65/66.
- 9) Trotsky, Leon - "Revolução e Contra-Revolução"- (org. Mário Pedro sa) - Laemert, 1968, pág.228/229.
- 10) Trotsky, Leon - "Minha Vida" - Paz e Terra, 1969, pág.387.
- 11) Rodrigues, Leôncio Martins e De Fiore, Ottaviano - "Lenin e a Sociedade Soviética: O Capitalismo de Estado e a Burocracia", EAESP/FGV.mimeo. 1975, pág. 7 e 8 e Lenin, Wladimir Illich- "A Importância do Ouro Agora e Depois da Completa Vitória do Socialismo", 1921.vol.33.pág.110 e "Relatório Político do C.C.ao XI Congresso", 1922, Vol.33, pág.279., citados pelos autores.
- 12) Marx, Karl - "Critique of the Gotha Programme", 1875, in Bottomore, T.B. e Rubel, Maximilien (Organizadores)- "Sociologia e Filosofia Social de Karl Mark"- Zahar, 1964, pág.247.
- 13) Motta, Fernando Cláudio Prestes - "Teoria Geral da Administração- Uma Introdução"- Pioneira de Administração e Negócios, 1974, págs.74 a 80.
- 14) Maquiavel, Nicolau - "O Príncipe" (comentado por Napoleão Bonaparte) Publicações Europa/América, nº24, S/D, págs. 94/95.
- 15) Stinchcomb, Arthur L. - "La Estructura Social y La Invencion de Formes Organizativas"- Extratos de "Social Structure and Organization", do mesmo autor, em James G. March, "Handbook of Organization", Rand McNally, 1965, pág.173.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 16) Weber, Max - "A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo"- Pioneira, 1967, pág.127.
- 17) Engels, Friedrich - "A Origem da Família, da Propriedade e de Estado"-Presença, S/D.
- 18) Marx, Karl - "Formações Econômicas Pré-Capitalistas" - Paz e Terra, 1975.
- 19) Cardoso, Fernando Henrique e Faletto, Enzo - "Dependência e Desenvolvimento na América Latina" - Zahar,1973, pág.16.
- 20) Sunkel, Osvaldo e Paz, Pedro - "El Subdesarrollo Latino americano y la Teoria del Desarrollo"- Siglo XXI,1973, págs.98a 110.
- 21) Weber, Max - "História da Economia"- Mestre Jou, 1968, págs.186 a 206.
- 22) Faoro, Raymundo - "Os Donos do Poder-Formação do Patronato Político Brasileiro"- Ed. Globo/USP, págs. 411 a 415, 1975.
- 23) Brasil/MINTER- "Amazônia: Modelo de Integração"- SUDAM, 1973,s/ pág. cap. 1.
- 24) Baran, Paul e Sweezy, Paul - "Capitalismo Monopolista"- Zahar, 1974, pág.227 a 233.
- 25) Sodré, Nelson Werneck - "Formação Histórica do Brasil"- Brasiliense, 1973. pág. 214/215.
- 26) Gill, Richard T.- "Evolution of Modern Economics"- Prentice Hall, 1967, Cap. VI: "A Revolução Keynesiana" traduzido por Paulo Gilberto Jaensch e Eduardo M. Suplicy in Ec-MACRO- L - 10(E-75)-Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 1971, págs. 19 e 20.
- 27) Vargas, Getúlio - "Discurso do Rio Amazonas" (10.10.1940)- Teatro do Amazonas, Manaus in Brasil-MINTER- "Operações Amazônia-Discursos"- SUDAM, 1968, pág. 10.
- 28) Brooman, F.S. - "Macroeconomia"- Zahar, 1972, pág.242.
- 29) Cardoso, Fernando Henrique - "O Modelo Político Brasileiro"- Difusão Européia do Livro, 1972, pág.194/195.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 30) Constituição da República do Brasil de 1946- art.199 e parágrafo único in Klautau, Aldebaro - "Um Programa em Três Palavras - Como Funciona a SPVEA"- SPEVEA, 1961 (discurso de posse no cargo de Superintendente da Organização em 19/04/61).
- 31) Brasil -"Plano de Valorização Econômica da Amazônia"- Lei nº 1.806 de 06 de janeiro de 1953- art. 3º SPEVEA,1960, pág.3.
- 32) Skidmore, Thomas -"Brasil: de Getúlio a Castelo"- Paz e Terra, 1975, pág. 55/56/57.

#### 4- O PROCESSO RELACIONAL CONDUTOR DA EXIGÊNCIA INSTITUCIONAL

Quem na realidade exerce coerção sobre o indivíduo é a estrutura social mais ampla, através das instituições e não as organizações em si como parecem nos fazer crer as teorias modernas produzidas no "centro": "Esse aumento do alcance e do racionalismo das organizações não se produziu sem um preço social e humano. Muitas pessoas que trabalham para organizações estão profundamente frustradas e alienadas em seu trabalho. A organização, em vez de ser obediente servidora da sociedade, passa, às vezes a dominá-la" (1). Outros consideram a influência organizacional tão grande que até mesmo "... as lutas de classe dependem muito mais da estratificação e das relações de dependência organizacionais e facilmente visíveis, que da estratificação social, onde é menos visível a relação de poder" (2). Por este raciocínio baseado na variável "maior grau de dependência ou de independência do subordinado frente ao superior", "... as relações dentro das organizações são portanto as principais determinantes da qualidade das relações entre classes na sociedade mais ampla. O caso particular de mudanças nas relações de classe na Alemanha Oriental com a transformação no grau de dependência dentro das grandes fazendas, como foi extensivamente analisado por Max Weber, serve de ilustração para a análise empírica" (3).

Lado a lado, com a moderna "coerção organizacional", sucessora da "coerção institucional" durkheimiana, como não podia deixar de ocorrer, encontra-se "O maquiavelismo moderno", i.é., a tendência contrária burladora da coerção que vê nas organizações simples ferramentas, como o martelo, a máquina de escrever etc., julgando que basta uma mudança de mentalidade pelo uso da estratégia educacional do "desenvolvimento organizacional": "Ao se dar importância ao fato de se pensar nas organizações como se fossem ferramentas, estamos nos unindo a outros na tarefa de desmistificar estas instituições essenciais ... Nos dias atuais, as organizações são universalmente descritas como sendo muito impessoais, muito grandes, como estando além do controle por parte dos simples mortais. Por alguns, elas são mesmo vistas como monstros que o homem criou mas que parecem ter adquirido vontade própria. O antídoto a este tipo de pensamento é melhor compreender as organizações como ferramentas destinadas a servir os objetivos individuais e coletivos do homem" (4).

Ora, sabemos que a discussão metodológica não é puro dilema -

tantismo, pois influi decisivamente nas conclusões da pesquisa . De fato, a "coerção organizacional" ou a influência decisiva do "mundo das organizações" na vida moderna, ocasiona a tendência de privilegiar o presente "racional" em detrimento do passado "tradicional" como pensa Stinchcomb, para quem "... quanto maior e mais variado o número de organizações, maior a probabilidade de ocorrer a "solidariedade grupal", conceituada esta como identificação de pessoas umas com as outras" (2-pág. 22) ou: "A principal tese dessa última seção é que quanto maior e mais variado for o número de organizações formais em uma comunidade, maior solidariedade de provável. Noção em contraste direto com aquela pela qual as relações instrumentais e impessoais, características das organizações formais e a solidariedade são polos opostos de um continuum de relações sociais, que quanto maior a presença de uma menor a da outra". (3-pág. 145). Quanto muito, tal concepção conduz a considerar o "mundo organizacional" como mal necessário: "Dentro de certos limites, a felicidade aumenta e eficiência nas organizações e, inversamente sem organizações eficientes seria inconcebível grande parte de nossa felicidade. Sem organizações bem administradas seria impossível nosso padrão de vida, nosso nível de cultura e nossa vida democrática" (1-pág. 9).

De outro lado, "o maquiavelismo organizacional" chega a conclusões semelhantes, demonstrando a inexistência de incompatibilidade entre formas de pensamento aparentemente tão contraditórias, porém, unidas no objetivo comum de servir ao instituído: "Em geral, temos a tendência de ver o homem moderno como um ser dominado pela servidão. Em todas as partes nos ameaçam as burocracias, os superutopistas nos dirigem, as diversões se acham massificadas e até o pensamento é manipulado. Esta visão é completamente ilusória. Se compararmos a sociedade em distintas épocas, fazendo um exame de consciência da espécie humana, comprovaremos que as duas grandes tendências mais visíveis em todas as atividades humanas são: a liberdade (os homens a tem cada vez mais para escolher entre um número crescente de probabilidades) e o cálculo (em uma época de mudanças são obrigados a prever constantemente o resultado de sua ação e calcular o seu custo)" (5). Ou ainda: "Mas o empregado com conhecimento considera-se simplesmente como outro "profissional", tal como advogado, o professor, o padre, o médico ou o servidor público do passado. Tem a mesma educação. Tem mais renda. Também tem, provavelmente, maiores oportunidades. Pode perceber que depende da organização para ter



acesso à renda e às oportunidades, e que sem o investimento que a organização fez — e um investimento alto, por sinal — não haveria emprego para ele. Mas também percebe, e acertadamente, que a organização também depende dele. Esse conflito dissimulado entre a visão de si mesmo do empregado com conhecimento como um "profissional" e a realidade social na qual ele é o sucessor melhorado e bem pago do empregado qualificado de ontem explica o desapontamento de tantos jovens altamente educados ante os empregos que lhes são acessíveis. Explica porque eles protestam tão violentamente contra a "estupidez" da empresa, do governo, das forças armadas e das universidades. Esperam ser "intelectuais", e constataam que não passam de "pessoal". Uma vez que esse fenômeno afeta as organizações de modo geral, e não apenas a esta ou àquela organização, não há saída. Se eles derem as costas para a empresa e forem para a universidade, logo verificarão que esta também é uma "máquina". Se abandonarem a universidade, entrando para o serviço público, ficarão na mesma situação. O que a maioria deles não consegue perceber é que a escolha não é entre esses empregos enfadonhos — que o são precisamente pelo fato de serem "empregos" — e uma liberdade ilusória. A escolha é entre empregos que apresentem oportunidades e sejam bem remunerados e trabalhar nas plantações de batatas ou algodão, cavando ou capinando dezesseis horas por dia em troca da mera subsistência. "... Esse conflito entre as expectativas relativas aos empregos que exigem conhecimento e sua realidade tornar-se-á mais pronunciado e mais claro a cada ano que passa. Tornará a administração de pessoal com conhecimento cada vez mais crucial para o funcionamento e as realizações da sociedade do conhecimento. Temos de aprender a administrar o empregado com conhecimento, tanto para a produtividade quanto para a satisfação, tanto para a realização, quanto para o status. Teremos de aprender a dar ao empregado com conhecimento um emprego suficientemente grande para desafiar-lo e para possibilitar-lhe o desempenho como um "profissional". " (6).

É certo que um dos ramos da "coerção organizacional" é pessimista, chegando a identificar o "homem organizacional" (burocrata) como uma nova classe privilegiada, sucessora da burguesia e inimiga da liberdade. Queremos dizer que generalizamos as tendências de "coerção organizacional" e "maquiavelismo organizacional", sendo este fato social mais rico, não se enquadrando facilmente em tipologias. Mesmo alguns autores citados, como Crozier

e o próprio Drucker tentam escapar as tendências voluntaristas e mecanicistas. Entretanto uma coisa é a intenção, o dever ser, e outra, aquilo que é, o fato. As posições intermediárias entre as que agora colocamos são a super-valorização da coerção organizacional, ou posição que considera a burocracia como classe social e o "voluntarismo revolucionário" que contesta o instituído através do pequeno grupo. Dentro da primeira linha podemos citar Castoriadis (7), Bresser Pereira (8), Rizzi (9), Djilas (10), Galbraith (11), Burnham (12) etc. Ambas as correntes, ao contrário das duas anteriores são inimigas da Burocracia mas superestimam, a nosso ver a influência do fenômeno. Levam as últimas consequências a análise weberiana da tendência crescente da racionalidade burocrática vir a substituir para sempre o empirismo, a tradição e a magia. Como sabemos Weber, longe de ser o apólogo da eficiência burocrática como muitas vezes se tentou pintá-lo, lamentou e se preocupou bastante com a crescente "racionalização do mundo". Ora, é a partir dessa concepção que se chega paradoxalmente ao seu inverso como solução. Frente a uma sociedade "pós-industrial" ou "tecnocrática", onde a técnica é o fator estratégico de produção mais importante, sucedendo aos anteriores, terra e capital, como quer Galbraith, a resposta só pode ser a contracultura espontaneísta: "Em sua forma mais genérica, o argumento anuncia uma relação de casualidade entre duas variáveis abstratas: o controle sobre um fator de poder (o saber especializado) engendra o comando dos processos decisórios. Supõem-se que quanto mais indispensável é a contribuição dos tecnólogos para a consecução dos objetivos de uma dada coletividade, maior será sua participação na determinação desses objetivos e, consequentemente mais tecnocrática tenderá a ser a coletividade em questão. Onde quer que tal contribuição seja declarada como a mais vital e prioritária tem-se, por inferência, uma tecnocracia imediata e automaticamente constituída. Um dos argumentos formulados por Galbraith pertence a esse gênero. Para ele não há dúvida a respeito do que concede poder aos indivíduos que controlam um determinado fator da produção: "o poder vai para o fator que é mais difícil de obter ou substituir". (13). Ora, é a partir da "substituição do burguês pelo tecnocrata", que pelo jogo dos contrários, o proletariado deixa de ser a classe opositora a burguesia. Se não existe burguesia, não existe também proletariado. Assim é que Bresser Pereira o substitui pelos estudantes e pela nova Igreja: "Não há porque fazer revolução. As greves limitam-se a exigir melhores condições de trabalho e melhores sa

lários. E se não bastasse tudo isso, em um país como os Estados Unidos, devido aos progressos da automação e ao grande crescimento do setor terciário, o número de operários vem diminuindo não só em termos relativos, mas também absolutos. Sem dúvida, não é da classe operária que poderão surgir as revoluções dos nossos dias. Este fato tem ficado patente, inclusive em relação aos capítulos recentes da revolta estudantil. A classe operária tornou-se, na melhor das hipóteses, caudatária do movimento estudantil" (8-pág. 147). Já Castoriadis pretende uma revolução autogestionária contra a burocracia e daí estamos a um passo de todos os movimentos de negação voluntaristas de pequenos grupos ao estabelecido. O que são a dinâmica de grupos, a intervenção institucional, etc., senão a ilusão da liberdade em recintos fechados e momentaneamente isolados do ambiente maior opressor e real? O que é o movimento hipie e os pequenos grupos comunitários senão a contracultura em seu sentido amplo, que egoisticamente ignora a miséria ao redor, "curtindo" sua própria vida e liberdade? Todos esses movimentos possuem o aspecto positivo da negação do instituído, mas como ação instituinte são demasiadamente limitados. Se abrangermos a todos na categoria de "voluntarismo revolucionário" teremos também que incluir aqui o lumpen-proletariado que todos sabemos desprovidos de consciência de classe, mas que embora involuntariamente, em decorrência da estrutura social e nunca por opção, significam a mais clara e real negação do "modus vivendi" da sociedade existente.

Se considerar a burocracia como nova classe é perigoso por ocultar a existência do Capitalismo Monopolista", o "voluntarismo revolucionário", i.é., a negação total da racionalidade burocrática pode conduzir a movimentos irracionais como o fascismo. O triste exemplo de tal desencanto do mundo é Robert Michels que começou por conceber a "lei de ferro da oligarquia" (14) e terminou por concluir perigosamente que "... the democratic movements in history as successive waves which "break ever on the same shore" and which "are ever renewed" (15).

Entretanto, se negamos toda essa teorização idológica existente, voltamos a afirmar que nem uma teoria ou ideologia nasce do nada. Tudo isso tem a sua razão de ser. Para alguns a explicação do fenômeno está na substituição das sociedades "atrasadas", "tradicionais", pelas "modernas", "avançadas", "racionais", tradição que tem muito a ver com Weber através da sua concepção da



dialética rotina x carisma, e com as teorias duais e/ou evolutivas de desenvolvimento. Para outros, trata-se da decadência do capitalismo e sua substituição por uma sociedade "Pós-Industrial", nem socialista nem capitalista, mas um misto das duas, sob a alegação de que tanto no Oriente como no Ocidente, a burocracia — o domínio da técnica racional e impessoal — é a classe dominante. Para nós trata-se da passagem do capitalismo liberal para o capitalismo monopolista, sem dúvida uma importante mudança qualitativa que entretanto carece de um movimento político-revolucionário tal como ocorreu com a Revolução Francesa, para que possamos conceber uma mudança do modo de produção.

Sem dúvida, não foi entretanto, à toa que Michels partiu da estrutura interna das organizações para generalizar em torno da mudança social. Muito embora "... Michels não identifique os mecanismos precisos pelos quais a oligarquia organizacional resulta em oligarquia a nível de sociedade ..." (16), seu pioneirismo em termos da ligação entre estrutura organizacional e estrutura social, apoiada na preocupação com a variável presença-ausência da democracia em ambos os tipos de estruturas e a relação existente entre os dois fenômenos é de extrema importância para o momento atual de compatibilização entre o "Planejamento Racional-Científico" que visa transformar "zonas atrasadas" em "zonas modernas" e a estrutura hierárquica-piramidal das organizações; entre valores tais como "eficiência" e "produtividade" por um lado e "disciplina" e "hierarquia" de outro; entre PNDs e PDAs (Plano de Desenvolvimento da Amazônia) por um lado e "Desenvolvimento de Recursos Humanos" e "Desenvolvimento Tecnológico", de outro, enfim, entre MODERNIZAÇÃO (i.é., processo deliberado de mudança apoiado na expansão capitalista) e BUROCRACIA (forma organizacional mais eficiente, mais racional para quem detém o poder).

#### 4.1- PROCESSO RELACIONAL E TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES

As "Teorias das Organizações", i.é., as diversas correntes que tentam explicar o funcionamento das organizações e suas relações com os ambientes externos e internos, i.é., influência recíproca do funcionamento das organizações, do funcionamento das sociedades e as consequências do fenômeno no comportamento humano (e vice-versa), surgiram porque "Es ya un lugar común señalar la importancia de la proliferación en la sociedad moderna de las organizaciones de gran escala. Lo cual, desde luego, no carece de

justificación. Ou: "O homem moderno é o homem dentro de organizações. Se o fato mais dramático que separa a nossa era das que a precederam é o de que vivemos hoje sob a sombra da destruição nuclear, a característica mais penetrante que distingue a vida contemporânea é a de que ela é dominada por organizações grandes, complexas, formais."(18). Ou ainda: "A nossa sociedade é uma sociedade de organizações. Nascemos em organizações, somos educados por organizações, e quase todos nós passamos a vida a trabalhar para organizações. Passamos muitas de nossas horas de lazer a pagar, a jogar e a rezar em organizações. Quase todos nós morremos numa organização, e quando chega o momento do funeral, a maior de todas as organizações - o Estado - precisa dar uma licença especial."(1-pág.7). As Teorias de Organização, nada mais são que o produto da passagem do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista: "O capitalismo monopolista é um sistema constituído de empresas gigantes. Isto não quer dizer que não existam outros elementos no sistema, ou que é útil o capitalismo monopolista com abstração de tudo exceto das empresas gigantes.. Dentro da grande companhia, as relações são diretas, hierárquicas, burocráticas. Predomina nela o planejamento autêntico, vindo da cúpula as instruções, e havendo uma responsabilidade dos escalões menores para com os maiores... Do ponto de vista de uma teoria do capitalismo monopolista, as empresas menores devem ser tratadas como parte do ambiente dentro do qual operam as grandes empresas, e não como um ator no palco..."(19). O mesmo ocorre com a influência decisiva das grandes organizações, na determinação do Desenvolvimento de zonas "atrasadas", ou seja, MODERNIZAÇÃO. Para as primeiras, as últimas não passam de "mercado" dependente e sujeito a transformações que o adequem ao novo quo:" ... até que ponto é possível sustentar a idéia de desenvolvimento em compasso com a de dependência? A resposta não pode ser imediata. Primeiramente sugiro que a tendência atual do investimento imperialista permite algum grau de participação local no processo de produção econômica. Como, por que e até que ponto? Convém apontar um traço crucial de diferenciação entre as formas de capitalismo atuais e passadas. Durante a vigência do tipo anterior de imperialismo, o mercado para bens produzidos em economias dependentes por empresas estrangeiras era: em grande parte, se não totalmente, o mercado das economias avançadas: petróleo, cobre, café, ferro, bauxita, manganês, etc, eram produzidos a fim de serem vendidos e consumidos nos países de capitalismo avançado. Isso explica porque o mercado interno das economias dependentes era



irrelevante para as economias imperialistas, excetuando-se a modesta porção de bens importados, consumido pela classe mais alta, na sociedade dominada. Mas para a General Motors ou a Volkswagen, ou a General Electric ou a Sears Roebuck, etc., o objetivo imediato, em termos de lucro, é o mercado latino-americano ou o mercado específico dos países da América Latina nos quais essas corporações estão operando. Portanto, pelo menos até certo ponto, um investimento estrangeiro deste tipo exige algum grau de prosperidade interna" (20).

É a presença crescente das organizações na sociedade atual e a influência decisiva desse fenômeno que como se interpõe hoje entre o homem e a sociedade através de um processo relacional, que dá origem a "uma sociologia especial das organizações" ou Teoria das Organizações: "É indicada claramente na linguagem sociológica, pela crescente importância do conceito de organização. Aplicado a princípio ao domínio técnico, e sobretudo ao nível do posto de trabalho, alargado em seguida à administração e depois à gestão das empresas e mesmo do sistema econômico nacional ou regional, foi tomando cada vez mais um sentido social, a indicar a autonomia dum nível de produção intermediário, a execução técnica e o sistema de decisão" (21). E as Teorias de Organização ocupam-se sobretudo das organizações que assumiram a forma burocrática, decorrente de mudanças na estrutura da sociedade: Já Baran e Sweezy se reportam a insignificância da pequena empresa dentro deste contexto e a análise a seguir complementa neste raciocínio: "A concentração do poder econômico alargou consideravelmente a autonomia dos problemas próprios das organizações. Se se fala tanto em burocracia, é porque os centros de decisão se tem afastado, cada vez mais dos órgãos de execução (21-pág. 47).

O que queremos enfim dizer é que SE EXISTE TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES É PORQUE "O MUNDO DAS ORGANIZAÇÕES" É UMA REALIDADE INDISCUTÍVEL não só pela presença maciça das grandes organizações na sociedade de hoje, como pela influência que exercem sobre o meio ambiente, influência relevante porque as coloca como ator, com grande capacidade de transformação desse ambiente, COM CAPACIDADE DE AGENTES DE MUDANÇA. Por outro lado, essa tese precisa de complementação: SE VIVEMOS NO MUNDO ORGANIZACIONAL, TAL FATO É DECORRÊNCIA DE PROFUNDAS MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA DA SOCIEDADE. Para alguns tais transformações significam a passagem da "sociedade tradicional para a sociedade moderna, pós-industrial",

para nós, o encerramento da fase do capitalismo de livre empresa, competitivo e sua substituição por outra formação social mais a vançada, o capitalismo monopolista, onde as organizações servem de instrumento à instituição "desenvolvimento", consolidando a nova forma de dependência através do processo de Modernização que significa a própria expansão capitalista, planejada cientificamente, racionalmente, no sentido de transformar "zonas atrasadas" em "zonas modernas". Para que isso ocorra é entretanto necessário que tais instrumentos assumam a forma burocrática, im-  
 pessoal, racional, o que significa a própria "racionalidade" no sentido weberiano, concebida como adequação de fins e meios. Para que a organização seja Agente de Mudança, no sentido que estamos empregando é necessário que seja uma burocracia e que os que nela exerçam atividades, tornem-se burocratas: "Pretendemos que la burocracia es un grupo que tiende a hacer prevalecer un cierto modo de organización, que se desarrolla en condiciones determinadas, que se extiende debido a un cierto estado de la economía y de la técnica, pero que sólo es lo que es, en su esencia, en virtud de una actividad social. Toda tentativa de aprehenderlo que que es la burocracia que no ponga en evidencia un tipo de conducta específica está pues condenada al fracaso por adelantado. Lo que hace que la burocracia exista son los burocratas, su intención común de constituir un medio aparte, a distancia de los dominados, de participar en un poder socializado, de determinarse unos y otros en función de una jerarquía que garantiza a cada uno ya sea un estatuto material, ya sea un estatuto de prestigio" (22).

As Teorias de Organização que são mais do que "sociologia das organizações" — porque muito embora a contribuição dos sociólogos seja das mais relevantes, interrelaciona-se igualmente com a Ciência Política (estudo do Poder Organizacional), com a Psicologia Social e com a Teoria do Desenvolvimento Econômico-Social, no sentido de transformação estrutural da sociedade — têm a sua razão de ser. Entretanto as existentes são insuficientes a nosso ver para dar conta da realidade que é hoje o "Mundo das Organizações". Nossa "teoria das organizações das zonas periféricas" nasce por isso mesmo desta insatisfação. São insuficientes porque: 1) estão comprometidas com a Modernização que é um processo anti-democrático porque significa transformação de baixo para cima, através de "planejamento científico-racional" não sujeito a debates. A explicação que compara sociedades tradicionais a sociedades modernas, ilustra nosso ponto de vista; 2) es

tão comprometidas com a burocracia, com a forma organizacional mais eficiente para quem detém o poder. Muito embora tanto técnicos como cientistas sociais a serviços do instituído neguem esse comprometimento com a burocracia e demonstrem hojeriza pelo conteúdo pejorativo do termo, seus atos desmentem suas palavras: clamam por mais racionalidade, por mais impessoalidade, pelo respeito à hierarquia, pela ordem de cemitério, pela eficiência e pela eficácia; 3) à concepção metodológica que adotam: método comparativo ou estudo de casos, conduzem-nas a círculos viciosos, a falsos dilemas, a uma preocupação estéril com a construção de tipologias ou à alienação da realidade com experimentos em pequenos grupos isolados da realidade mais ampla; 4) estão ainda inspiradas na metafísica, que é a lógica formal transformada em dogma ideológico: "... a filosofia inteira, enquanto ideologia, interpretou a lógica e apresentou a lógica como interpretação do mundo (como grade fixada sobre o "mundo", fazendo desaparecer milagrosamente o caos e o entrelaçamento dos conflitos, substituindo magicamente a desordem pela ordem, a opacidade pela transparência). Toda a metafísica se edificou por extrapolação e redução, a partir da lógica" (23). Por isso mesmo não se deve estranhar os dilemas que se propõem entre "fecundidade e racionalidade", entre "estudo de casos e métodos comparativos", dilemas todos falsos pois que de origem metafísica. É por essa razão que assim como na Antiguidade, a metafísica se guiava ora pelo "Idealismo", ora pelo "Materialismo" (24), a ciência social moderna — as Teorias de Organização acompanham tal tendência — se orientam ora pelo voluntarismo, ora pela coerção ambiental ou organizacional, ora pelo "estruturalismo", ora pelo "existencialismo". É também pela mesma razão que algumas vezes consideram a organização como uma "ferramenta" e outras como um monstro gerado pelo homem, mas cujo controle ele perdeu. As teorias das Organizações existentes, por estas razões não possuem soluções para concepções instituintes. Limitam-se a servir ao instituído, apesar de suas posições aparentemente contraditórias herdadas de outras ciências sociais, em especial, da sociologia, principalmente da sociologia americana que se agrupa predominantemente em dois grandes ramos denominados por C. Wright Mills de "Grande Teoria" e "Empirismo Abstrato", ambos um prolongamento da metafísica no mundo atual, convivendo paralelamente, sem concorrência real, seria, a serviço do statu quo, conforme ocorreu com o Idealismo e o Materialismo, na civilização grega: "Como a grande teoria, o empirismo abstrato se apossa de um aspecto do processo de traba-



lho, e permite que domine a mente. Ambos são alheamentos em relação às tarefas das Ciências Sociais. As considerações de método e teoria são decerto essenciais para a realização dessas tarefas, mas nesses dois estilos eles se tornam empecilhos: a inibição metodológica corre paralela ao feitichismo do Conceito"(25).

Ora, é por estar baseada no falseamento metafísico que as Teorias de Organização produzidas no "Centro" capitalista transformam-se na IDEOLOGIA DA EFICIÊNCIA, DA PRODUTIVIDADE, DA RACIONALIDADE, DA IMPESSOALIDADE, DA ORDEM, DO EQUILÍBRIO, daí porque Tragtemberg as denominou de "harmonias administrativas" (26) e Fernando Motta pôde demonstrar a inversão da Teoria Geral dos Sistemas, a abordagem de maior influência que se conhece atualmente: "É curioso que a ênfase no papel do ambiente se desenvolva num país como os Estados Unidos, onde o inverno parece ser muito mais verdadeiro. Com a predominância das grandes organizações, a necessidade do ambiente se adaptar as demandas dos oligopólios parece ser muito mais clara do que a necessidade inversa. E aí parece estar um filão precioso para a crítica do caráter ideológico da teoria geral dos sistemas na teoria das organizações (16-pág. 80). Daí porque também Guerreiro Ramos chega a uma conclusão pessimista: "Existe volumosa literatura sobre administração. A dificuldade do estudioso interessado no assunto não é a escassez de material a utilizar, mas justamente o contrário... Reina a mais intensa controvérsia aqui. Controvérsia sobre aquilo em que consiste o fato mesmo da administração ... Ninguém se espante, no entanto, se encontrar em autores respeitados, a opinião de que lucraria o estudo da administração e organização, com menos teorização sistemática e definições" (27).

Este é um dos motivos da necessidade da busca de uma teoria das organizações das zonas periféricas. Teoria essa que esteja disvunculada dos compromissos que as existentes mantêm com o instituído. Para isso necessariamente terá que ser crítica. Terá que ser construída em oposição à Modernização e à Burocracia que representam outros interesses que não os das zonas "atrasadas" ou "periféricas". Terá que acusar a presença da modernização e da burocracia como fenômenos impostos de cima para baixo, em um menosprezo para consigo pois, por esses tipos de relacionamentos' cria-se uma nova forma de dependência e extingue-se qualquer sentido de autonomia para a "região subdesenvolvida" que não passa de um objeto a ser transformado, graças aos artifícios do plane-



jamento racional que pretende "modernizá-la". Para conseguir tal fim, utiliza-se de organizações como instrumentos institucionais, como agentes de mudança.

É portanto através do relacionamento da organização com o seu meio ambiente que se processa o desenvolvimento dependente. É através de relações entre os homens e destes com a natureza que as organizações modernizam-se internamente e modernizam o ambiente que nada mais é que um objeto. É também por esse processo que podemos contar a história organizacional, construindo uma teoria das organizações da zona periférica que mostre como se dá a passagem da forma organizacional "tradicional" para a forma organizacional burocrática. É por esses motivos que o processo relacional é o condutor da exigência institucional do desenvolvimento.

Também pelos motivos acima apontados é que se julga que a organização moderna exerce uma coerção. Afinal contactamos diariamente com organizações e até mesmo com segmentos organizacionais. Porém, se a organização é burocrática só o é por força de estar a serviço de uma instituição. No caso amazônico está a serviço da "exigência institucional do desenvolvimento" e temos a impressão que somos envolvidos por "este monstro construído pelo homem", que não pode ser diferente, enquanto não libertar-se do grilhão institucional. Burocracia e Modernização representam opções anti-democráticas, caráter este comprovável pelo processo relacional, conforme veremos a seguir. É tarefa da Teoria das Organizações da zona periférica propor novos tipos de relacionamentos mais democráticos, mais humanos sem que isso signifique um retrocesso ao relacionamento pessoal, paternalista, que caracterizou o domínio das oligarquias tradicionais. Pelo contrário, a proposição da teoria das organizações da zona periférica deve acompanhar o movimento histórico e exercer o papel de negação da negação. Isto é, se a forma de relacionamento tradicional-pessoal, foi negada pela forma burocrática-impessoal, a síntese será o relacionamento pessoal, realmente cooperativo, despido dos vícios legados pelo domínio da oligarquia tradicional tais como nepotismo, privilégios, paternalismo, etc. Isso, entretanto só será possível com a emergência de novas instituições que determinam novas formas organizacionais. Por enquanto vivemos em um mundo organizacional burocrático, devemos estudá-lo, conhecê-lo bem, observar a orientação do seu movimento para que possamos de alguma forma contribuir para a mudança. Essa é a preocupação cen-

tral da teoria das organizações que estamos procurando e não a construção de ideologias que permitam e contribuam para manter as coisas como estão. Daí a nossa insatisfação com as teorias de organização existente. Insatisfação compartilhada por Charles Perrow: "As mudanças e inovações continuaram num crescendo, e as inovações suceder-se-ão cada vez mais, porém, as indústrias e, por extensão, todas as grandes organizações permanecerão como organizações altamente centralizadas em todos os seus aspectos significativos, dominando seus meios ambientes, cooperando com outras organizações em seus meios ambientes, e desempenhando um bom papel na consecução dos objetivos e interesses dos seus líderes. Os prognósticos de algo diferente parecem ser remotos. Isto é o que deveríamos estudar, e não os mitos da descentralização, estrutura orgânica, democratização e meio ambiente turbulento" (28).

#### 4.2- O PROCESSO RELACIONAL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A MUDANÇA

As organizações cada vez mais substituem os grupos menores na execução de objetivos institucionais no mundo moderno, principalmente no que diz respeito ao particular aspecto da socialização é o que afirmam as teorias de organização e nesse ponto, a nosso ver, não lhe faltam razões. Desde Weber até Wright Mills, há grande temor pela "racionalização do mundo", pela predominância da burocracia no mundo moderno e pelas consequências do casamento da burocracia (racional, impessoal) com a modernização (expansão burocrática, generalização dessa forma organizacional) afetando a vida humana. É de Weber o seguinte trecho: "As oportunidades de democracia e individualismo pareceriam hoje muito más se tivéssemos de confiar nos efeitos certos dos interesses materiais para seu desenvolvimento. Pois o desenvolvimento dos interesses materiais aponta, o mais claramente possível, na direção oposta: no "feudalismo benévolo "americano, nas chamadas" instituições de bem-estar social" da Alemanha, na construção fabril da Rússia ... em toda parte está pronta a casa para uma nova servidão. Espera, apenas, que o ritmo do "progresso" econômico técnico se reduza e que o arrendamento triunfe sobre o lucro. Essa última vitória, juntamente com a exaustão do que resta de solo livre e de mercado livre, tornará "dóceis" as massas. O homem se mudará para a casa da servidão. E, ao mesmo tempo, a crescente complexidade da economia, a governamentalização parcial das atividades econômicas, a expansão territorial da população —

esses processos criam um trabalho sempre novo para os servidores, uma especialização sempre nova de funções, e o preparo e administração vocacional especializados. Tudo isso significa casta"(29). Comparemos o trecho acima, escrito em 1906, com os motivos da proposição de uma "imaginação sociológica" formulados por C. Wright Mills, em 1959: "Depois de dois séculos de ascendência, o capitalismo é visto apenas como um processo de transformar a sociedade num aparato industrial. Depois de dois séculos de esperanças, até mesmo a democracia formal está limitada a uma pequena parcela da humanidade. Em todo o mundo subdesenvolvido, os velhos modos de vida se rompem e esperanças antes vagas se transformam em exigências prementes. Em todo o mundo superdesenvolvido, os meios de autoridade e violência tornam-se totais no alcance e burocráticos na forma.". (25-pág.10). Por outro lado: "A vida do indivíduo não pode ser compreendida adequadamente sem referência às instituições dentro das quais sua biografia se desenrola" (25-pág. 175). Ora, as Organizações generalizaram-se no mundo atual e a forma que assumem é predominantemente burocrática, como "racional-burocrática" é a sociedade em que vivemos ou pelo menos tende a chegar a esse ponto graças ao processo de modernização. Sociedade "racional", Instituições "modernas" e Organizações "impessoais" são fatos sociais inseparáveis da vida humana. Por outras palavras o homem é afetado quer diretamente' (em contato, processo relacional) quer indiretamente, pelas organizações "racionais" que tendem a substituir cada vez os grupos primários como família, círculos de vizinhança, etc., no suprimento de suas necessidades e mui principalmente nas tarefas de socialização. O resultado de tal processo relacional é a produção do "robô alegre", na acepção de Wright Mills, ao mesmo tempo apático e inquieto, mas sem consciência das causas de sua inquietação.

A busca de uma "teoria das organizações das zonas periféricas" tem por objeto o estudo dessas causas. Para isso se torna necessário estudar o processo relacional entendido como na acepção marxista, ou seja o processo de transformação da sociedade pelas relações entre os homens e destes com a natureza. Esta é a base para a compreensão do processo relacional moderno "homem x organização". Só assim ficaremos sabendo qual os significado' da transformação da sociedade, de processo relacional baseado na "solidariedade mecânica", por processo relacional baseado na solidariedade "orgânica", como quer Durkheim, e como tal processo

determinou o que é a sociedade hoje. Enquanto a primeira se caracteriza pela homogeneidade, se bastando a si mesma, na segunda predomina a diversificação, a especialização gerada pela divisão de trabalho, pela "inter-relação de complementariedade entre as partes do sistema". O trabalho é dividido entre manual e intelectual, cada vez mais é dividido e subdividido no interior das cidades, entre cidade e campo e posteriormente entre regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas. Para os funcionalistas, dos quais Durkheim é precursor, cada parte desempenha uma função que se complementa a outras para manter o sistema em equilíbrio. Entretanto, tenhamos em conta que Émile Durkheim viveu entre 1858-1917 e portanto o movimento que ele acompanhou foi a transição do feudalismo ao capitalismo *laissez-faire*, sendo suas funções complementares do sistema, semelhantes a complementação suposta pela teoria do equilíbrio econômico entre a oferta e a procura e a suposta solidariedade entre homens tanto na sociedade "mecânica" como "orgânica" conseguida graças a alguma "mão invisível" que necessariamente não será o mercado e sim a "coerção institucional" ou terá mesmo origem divina. Isso entretanto não invalida a tese de que ocorreram modificações profundas na sociedade que à certa altura destruíram as semelhanças de sociedades conhecidas como "hordas" por força de crescente diversificação do trabalho: "Se se tenta constituir, pela reflexão, o tipo ideal de uma sociedade cuja coesão resultasse exclusivamente das semelhanças, dever-se-ia concebê-la como massa absolutamente homogênea cujas partes não se distinguiriam umas das outras, e, conseqüentemente não estariam arranjadas entre si; em uma palavra, tal sociedade destituída de qualquer forma definida e de qualquer organização. Seria o verdadeiro protoplasma social, o germe de que sairiam todos os tipos sociais. Propomo-nos a chamar de horda ao agregado assim caracterizado" (30). Enquanto que o Ocidente por força de mais estreito contato (vale dizer, processo relacional) entre os povos, vai evoluir na direção do feudalismo (subordinação da cidade ao campo) e posteriormente no rumo da "solidariedade orgânica" como tendência, o Oriente caminhará mais lentamente, predominando o Modo de Produção Asiático, caracterizado pela homogeneidade, por semelhanças, por uma pré-burocracia que integra todos os membros da sociedade: "A China representa uma forma acabada onde o modo de produção asiático se dera. No período de Confúcio apresenta ela grandes monopólios econômicos de artigos de consumo de massa; isso possibilita uma política de alta tributação que incide sobre o sal, o álcool e chá. O Estado pos -



sui o monopólio da educação e regula burocraticamente as construções públicas e privadas, os rituais das festas, o nascimento e a morte. Isso favoreceu o ambiente de rotina, tradicionalismo e imobilidade ante ao qual era suspeito qualquer movimento dirigido à inovação e à livre pesquisa. Esta burocracia utiliza o princípio da responsabilidade coletiva e solidária que iguala os parentes inocentes àqueles que cometeram crimes... O monarca na qualidade de filho do céu representa os interesses do povo, que tanto pode significar classe dirigente, massas camponesas ou a própria burocracia" (26.pág. 33). Entretanto, enquanto não se desenvolve a divisão do trabalho as coisas não mudam: "... o laço que, nesse caso, une o indivíduo ao chefe é idêntico ao que, em nossos dias, liga a coisa à pessoa. As relações do déspota bárbaro para com os súditos, como a do senhor para com os escravos, a do pai de família romano para com seus descendentes, não se distinguem das do proprietário para com o objeto que possui. Nada tem desta reciprocidade que a divisão do trabalho produz. Tem-se dito, com razão, que são unilaterais. A solidariedade que elas exprimem continua, pois, mecânica" (30-pág. 56/57). "Completamente outra é a estrutura das sociedades onde prepondera a solidariedade orgânica. Elas são constituídas não por uma repetição de segmentos semelhantes e homogêneos, mas por um sistema de órgãos diferentes, cada um dos quais tem um papel especial, eles próprios formados de partes diferenciadas. Ao mesmo tempo que não são da mesma natureza, os elementos sociais não estão dispostos da mesma maneira. Nem estão justapostos linearmente como os anéis dos anelídeos, nem encaستados uns nos outros, mas coordenados e subordinados uns aos outros, em torno de um mesmo órgão central, que exerce sobre o resto do organismo uma ação moderadora. Aliás, este órgão não tem o mesmo caráter que no caso precedente, pois que, se os outros dele dependem, ele depende dos outros, por sua vez" (30-pág. 58).

Esta ideologia da "inter-relação funcional" que tem muito a ver com o transplante do biológico para o social já que "os componentes do sistema ou subsistemas" na mais são do que partes de um órgão cuja função é a própria harmonia do sistema, reflete uma determinada fase histórica. Por ela se justificaram as tradições do emergente capitalismo competitivo com suas fábricas especializadas, segundo as exigências do mercado; com suas cidades como centros da arte, da política, da administração, da educação, etc., em oposição ao campo, como simples produtor de alimentos e abastecedor da cidade; e até mesmo a composição das

classes sociais, formadas de um lado pela "elite tradicional" de esmerada educação e de outro, pelos que mourejam de sol a sol no exercício de atividades manuais.

Terá ainda razão de ser a ideologia das "funções orgânicas"? O que mudou depois da análise de Durkheim? Em primeiro lugar, a especialização regional da produção tende a desaparecer graças ao processo de modernização. Isto é, o investimento das grandes potências é consumido, em sua maior parte na criação e desenvolvimento da "indústria nacional" dos subdesenvolvidos. Em síntese, parece não haver muito interesse em continuar a tradicional troca especializada de matérias primas por produtos manufaturados, conforme tivemos ocasião de verificar no capítulo anterior. Ao invés desse procedimento, o objetivo principal parece ser MODERNIZAR AS ZONAS ATRASADAS, ou seja, a própria expansão do capitalismo.

A segunda modificação importante é que o ensino, de certa forma, "democratizou-se". Isto é, não é mais dirigido às elites tradicionais cuja "função" era de dirigir a sociedade e nem tampouco possui mais o sentido do ornamento intelectual que propiciava aos "doutores" cultura suficiente para a conversação e o cultivo das letras. Muito pelo contrário, existe cada vez mais uma exigência pelo ensino "técnico", i.é., tecnicificante e importantes setores de classe média vem sendo incorporados ao mundo escolar, inclusive o universitário, de grau superior. Até mesmo ser "intelectual", isto é, dedicar-se ao estudo de teorias que permitam uma visão mais ampla que a fornecida pelo imediato, pelo fato cotidiano, tornou-se atividade menosprezada, marginal.

A terceira grande mudança é a morte do consumidor como "rei", derivada da falência do capitalismo competitivo, da perda de importância da pequena empresa e de sua substituição pela sociedade anônima. "A diferença crucial entre os dois é bem conhecida e pode ser resumida na proposição de que sob o capitalismo competitivo a empresa individual aceita os preços, ao passo que no capitalismo monopolista, a grande empresa é quem faz o preço" (19-pág. 61). Faz o preço e cria necessidades de consumo, pelo monopólio do mercado e pela propaganda.

A quarta é que o Estado não exerce mais função complementar à livre empresa. Pelo contrário, associa-se a iniciativa privada nos "joint ventures" para o desenvolvimento do mundo subdesenvolvido: Fato esse que configura os "... novos padrões de pro-

priedade econômica capitalista". De fato, "... O traço distintivo destas novas formas é a formação de "joint ventures enterprises", abrangendo o capital estatal local, o capital nacional privado e o investimento internacional monopolista (em última análise sob o controle do estrangeiro)" (20-pág. 194). Mesmo no "centro", na "sociedade desenvolvida", o Estado não mais exerce função complementar à economia e o exemplo vem de lá: "A idéia de que os sistema de poder é uma sociedade em equilíbrio nos leva a supor que o Estado seja uma máscara visível para forças autônomas, mas na realidade a capacidade de decisão está agora firmemente assentada sobre o Estado... A burocracia executiva se torna não só o centro do poder mas também a arena dentro da qual todos os conflitos de poder são resolvidos, ou negam-se soluções a eles". (31). Muito pelo contrário, ao invés de exercerem "funções distintas e complementarem" o Estado e a Economia (empresa privada) fizeram uma fusão: "A antiga tendência de se confundirem e se envolverem mutuamente o capital e governo tornou-se ... ainda mais explícita. Não é possível distinguir hoje entre eles como dois mundos distintos" (31-pág. 325). Isso nos Estados Unidos, o principal exportador do funcionalismo e da Teoria Geral dos Sistemas.

Finalmente, a quinta mudança que considero relevante para este estudo está intimamente relacionada com a anterior. Assistimos a uma negação da "solidariedade orgânica". Um retorno à "sociedade mecânica", composta pela "horda", na qual o indivíduo é negado pelo grupo, adaptando-se e negando sua individualidade. Será possível tal fato em plena "sociedade moderna"? O estudo das relações entre os homens e destes com a natureza, através do processo dialético indica essa possibilidade. A "sociedade orgânica" representa a negação da "sociedade mecânica" como quer Durkheim. Porém, ao contrário do que pensou este pioneiro da sociologia tal evolução não é linear: "Constitui uma lei da história que a solidariedade mecânica, a qual a princípio é a única ou quase, perca terreno progressivamente e que a solidariedade orgânica, pouco a pouco se torne preponderante" (30-pág. 51). Correspondendo a fase de transição do feudalismo para o capitalismo de *laisse-faire*, tal "solidariedade orgânica" será negada também por outra forma de "solidariedade mecânica" durante o capitalismo monopolista. Isso não significa um retorno ao passado, a negação da negação como sabemos é uma volta, porém, em novos moldes. No processo de transformação a nova estrutura enriquece-se

da experiência anterior, como mostra o seguinte trecho: "Comunismo é a abolição positiva da propriedade privada, da auto-alienação humana, e assim a verdadeira apropriação da natureza humana pelo e para o homem. É portanto a volta do próprio homem como ser social, isto é, realmente humano; uma volta completa e consciente, em que se assimila toda a riqueza da evolução anterior" (32). E na sociedade baseada na "nova solidariedade mecânica" o político se funde ao econômico e este ao militar, não existem funções definidas para nenhuma instituição, o proprietário se confunde com o gerente, a burocracia se expande por todos os lados da esfera social, penetrando até mesmo na pesquisa, atrapalhando aqueles que buscam a verdade. Tudo isso prova a falência da Teoria Geral dos Sistemas de inspiração funcionalista. Pela primeira vez, estão unidos ORDEM ou SEGURANÇA (conceito estático, indicando "ilhas de tranquilidade") e DESENVOLVIMENTO (indicação de movimento, de desequilíbrio, de conflito). Entretanto nada disso é produto de "uma mão invisível". A origem do processo de mudança está no relacionamento entre os homens e dos homens com seu ambiente. Não existe relação "homem x organização", nem tampouco "homem x ambiente e muito menos "organização x ambiente" como prega o "Desenvolvimento Organizacional". O homem interage dentro do ambiente como criador e ao mesmo tempo condicionado pela forma atual deste ambiente que condiciona o próprio ato de criação, já que ele só pode modificar alguma coisa baseada naquilo que existe: "A maneira pela qual os homens produzem seus meios de existência depende, primeiramente, da natureza dos meios de existência já dados e que precisam ser reproduzidos... O que eles são coincide, portanto, com a sua produção, tanto com o que produzem quanto com a maneira pela qual produzem. "Para que haja mudança é necessário a existência de certa complexidade nas relações entre os homens e destes com a natureza. É a partir do aumento da população em determinado território geográfico que nasce a produção, derivada do aumento da complexidade dessas relações e sendo a própria complexidade (o próprio aumento da população) resultante da intensificação dessas relações conforme vimos em capítulo anterior: "Esta produção só aparece com o crescimento da população. Ela mesma pressupõe de sua parte relações dos indivíduos entre si. A forma dessas relações é por sua vez condicionada pela produção. "Ora, é daí que surge a divisão do trabalho, o pilar do relacionamento baseado na "solidariedade orgânica" (leia-se diversificação de funções): "A divisão do trabalho industrial e comercial, por um



lado, e do trabalho agrícola, por outro. Assim sendo, provoca a separação entre a cidade e o campo, e a oposição de seus interesses. O seu desenvolvimento ulterior acentua a separação do trabalho comercial e do trabalho industrial. A mesmo tempo, devido à divisão do trabalho no interior dos diferentes setores, desenvolvem-se por sua vez, diferentes subdivisões, dentre os indivíduos que cooperam em trabalhos determinados. A posição dessas subdivisões particulares, uma em relação às outras, é condicionada pela modalidade de exploração do trabalho agrícola, industrial e comercial (patriciado, escravidão, ordens e classes). As mesmas analogias aparecem, quando os intercâmbios são mais desenvolvidos, nas relações entre as diversas nações"(33). E a mesma analogia pode também ser deslocada para o âmbito organizacional: Uma determinada organização cresce em tamanho paralelamente ao crescimento de sua população interna e do desenvolvimento da tecnologia com que opera. É portanto, derivado do crescimento populacional e da complexidade que uma organização desenvolve-se, adiante do fato, mudam as relações entre as pessoas e a relação destas com a tecnologia existente. Normalmente imaginamos pequenas organizações que assentam suas bases nas relações domésticas, pessoais, substituídas pelas relações impessoais, burocráticas, racionais, provocadas pela complexidade. É daí que surge diversificação funcional, a especificação de funções, a estrutura hierárquica dividida e subdividida em níveis correspondentes às exigências da divisão do trabalho, operacionalizada pelos diversos tipos de departamentalização. Graicunas desenvolveu toda uma teoria a respeito da influência do aumento populacional na determinação da complexidade organizacional pelo aumento das relações entre membros organizacionais: "V.A. Graicunas analisou os problemas das relações entre superiores e subordinados e apresentou uma fórmula matemática baseada no crescimento geométrico da complexidade de administrar à medida que aumenta o número de subordinados...A teoria de Graicunas ressalta a complexidade do fato de o administrador ter mais do que uns poucos subordinados"(34). Por outro lado, Fayol e Gulick, considerados "anatomistas das organizações" em virtude da experiência de cúpula que possuíam, crêem firmemente na excelência da divisão do trabalho no seio organizacional: "De acordo com Fayol, o objetivo da divisão do trabalho é a especialização. Como tal, "pertence à ordem natural". Gulick tem a mesma reação quando diz que "a divisão do trabalho constitui a base da organização; na verdade, é a própria razão da organização"(35). E é a divisão do trabalho que gera a estrutura hierár

quica, burocrática: "Fayol e Mooney afirmam que a maneira adequada de dividir o trabalho, à base da autoridade e responsabilidade, é conferindo "o direito de dar ordens e o poder de exigir obediência", através da outorga de uma determinada medida de autoridade por uma autoridade mais elevada"(35-pág.23). É, por outro lado, tal estrutura que vai gerar novos tipos de relações, segundo Leonard White: "As organizações tornam-se mais altamente especializadas à medida que crescem, mas todas suas partes componentes baseiam-se nos objetivos e nas funções. Sua espinha dorsal é a hierarquia e a aceitação da relação superior-subordinado em arranjos mútuos de autoridade, responsabilidade e obediência" (35-pág.36).

Enfim, não só é possível fazer analogia como realmente existe vinculação íntima entre a forma organizacional e o estágio das forças produtivas da sociedade, vinculação essa tentada por Robert Michels, conforme vimos e cuja elucidação é tarefa de "uma teoria das organizações das zonas periféricas". Sendo hoje mais visível o contato com as organizações o enfoque metafísico deslocou-se do relacionamento "homem x instituição" vigente desde Durkheim, para o contato "homem x organização", desde a influência do funcionalismo, na sociologia americana. Entretanto, as correntes que daí se derivaram, o "voluntarismo organizacional" e a "coerção organizacional" mostram-se imponentes como movimentos instituintes conforme tivemos oportunidade de verificar anteriormente, diante da nova "solidariedade mecânica". Esta, conserva do estágio negado - a "solidariedade orgânica", - a divisão "funcional" do trabalho e a estrutura hierárquica do poder, enriquecidas no processo da negação e da negação da negação. Este assunto merece um aprofundamento maior que deixaremos para desenvolver posteriormente, no último capítulo. Por enquanto, restam as idéias da vinculação entre desenvolvimento organizacional e desenvolvimento sócio-econômico, vinculação essa que se baseia no processo relacional, comum a ambos os fenômenos pois que não só nascem, como vivem, se alimentam de relações.

#### 4.3- PRINCIPAIS PROCESSOS RELACIONAIS: INCORPORAÇÃO À FORÇA DO TRABALHO E CONTATO DE CLIENTELA.

Afirmamos na seção anterior que uma organização cresce em tamanho e se desenvolve, i.é., torna-se complexa como resultado do crescimento populacional da tecnologia que utiliza. Em outras palavras há um aumento quantitativo das relações entre os homens-

que Graicunas confirma — e das relações do homem com o seu ambiente que, a partir de certo momento transforma-se em uma mudança qualitativa resultando em tecnologia mais avançada e modificações estruturais internas resultantes da complexidade. Há portanto toda uma relação entre expansão de atividades (aumento quantitativo de relações) e modificações estruturais internas (mudança qualitativa no grau de complexidade). Nossa proposição é confirmada por Hall, que chega a conclusões semelhantes, pela "Análise Comparativa de Organizações" ao estudar a estrutura organizacional, decomposta nos elementos tamanho, complexidade e formalização". Diz o referido autor: "El tamaño es obviamente el número de empleados en una organización. Qué otra cosa es? Esta es una deficiencia apropiada sólo en aquellos casos en que la organización se compone exclusivamente de empleados remunerados de tiempo completo" (36). Em seguida, considera insuficiente a quantidade de membros internos para conceituar o tamanho, passando a incluir não só os empregados como público servido, a clientela frequentemente em contato, como membros organizacionais e portanto determinadores do tamanho e das consequências do tamanho na estrutura: "En un análisis de cuarenta y seis organizaciones inglesas, Pugh y colaboradores, utilizando el número de empleados en una forma corriente, examinaron también los valores netos de las organizaciones. Al igual que en las relaciones entre el número de empleados y el número total de miembros, se encontré una alta correlación (0,78) entre el número de empleados y los valores netos. De esta manera, podemos concluir que el tamaño de la afiliación de una organización está intimamente relacionado con su tamaño financiero. Las organizaciones grandes son grandes en términos tanto del número de sus miembros como de sus recursos" (36-pág-103). Logo em seguida relaciona o tamanho com a estrutura: "Los argumentos "en favor del tamaño está positivamente correlacionado tanto con el número de niveles (diferenciación jerárquica) como con el número de divisiones (diferenciación horizontal o funcional). Las organizaciones grandes serán de esta manera más complejas estructuralmente que las más pequeñas (36-pág. 104). Com relação a complexidade, suas conclusões também se assemelham as nossas": ... deberá quedar claro que la complejidad de una organización establece una diferencia importante en el comportamiento de sus miembros, en otras condiciones estructurales, en los procesos dentro de la organización y en las relaciones entre la organización y su medio. La premisa será nuevamente que las condiciones externas y los procesos internos son los factores dominan

tes para determinar la forma de una organización" (36-pág.130).

São portanto as formas mais usuais pelas quais se dá o relacionamento dos homens com as organizações — que eles mesmos construíram e transformam constantemente ao mesmo tempo em que são condicionados por elas no ato de transformação — que, se forma um dos componentes principais da burocracia, qual seja, a IMPO-NÊNCIA ORGANIZACIONAL. São essas formas de relacionamento cotidiano incluindo membros organizacionais que denominamos PROCESSO RELACIONAL, aqui significando envolvimento mútuo, sem possibilidade de distinção entre homem e organização constituída, formada e transformada por homens. Não se trata portanto do relacionamento entre dois objetos metafísicos, cada qual com características bem distintas, merecedoras de estudo separado, para posteriormente, após o corte, serem colocadas em oposição como é norma nas Teorias de Organização existentes. Muito pelo contrário, homem e organização hoje estão quase tão ligados como o pó do café à água fervida, sendo impossível após tal fato discutir sobre as propriedades do pó ou da água. É dessa forma que entendemos o processo relacional como determinação mútua de influências tão íntima que não justifica nem as variações do maquiavelismo organizacional próprios das correntes derivadas da Escola de Relações Humanas (o Comportamentalismo), como todas as formas que tem assumido a coerção organizacional desde o mecanicismo taylorista até as modernas considerações de burocracia como classe.

O primeiro aspecto da imponência organizacional, a inchação do pavão pela expansão de atividades, vale dizer pelo processo relacional é o nosso objetivo neste capítulo. Marx a conceituou como "extensão dos braços do Estado", Weber como "burocratização da sociedade", para nós é expansão de atividades considicionada' pelo relacionamento dos homens entre si e deles mesmo com a natureza. Relacionamento que cria complexidade, desenvolve o tamanho da organização, dá-lhe forma burocrática. Vincula-se ao meio ambiente: ao estágio das forças produtivas do capitalismo que poderá permitir ou não a institucionalização da burocracia e da modernização pela intervenção do "centro" na "periferia". Vincula-se ao estágio das forças produtivas da formação social considerada, seu estágio de integração ao "sistema" capitalista ou como querem outros seu grau de "atualização", de "modernização", diante de um "centro" tomado como modelo, daquilo que é moderno, avançado, desenvolvido.



E os contatos mais frequentes, a base das transformações estruturais são a INCORPORAÇÃO À FORÇA DO TRABALHO E O CONTATO DE CLIENTELA. Mais uma vez não estamos interessados em ficar especulando sobre conceituações, para delimitar com precisão quase que matemática os limites organizacionais como é costume ocorrer com as Teorias de Organização produzidas no "Centro", mui especialmente aquelas que receberam grande influência do "empirismo abstrato" — o moderno materialismo vulgar com imponência científica — como parece ser o caso da "Análise Comparativa" que recorre a taxionomias empíricas, comparando características comuns a um grande número de organizações e os aspectos estáticos da presença/ausência, medidos em um "continuum", dados a seguir processados pelo computador. Também não podemos deixar muito vago, muito nebuloso, o fato empírico, como ocorre com a corrente que recebe maior influência da "grande teoria". A explicação por si só tende já a levar para a "grande teoria" sem recorrência a fatos empíricos. Hall, mesmo, apesar de sua enclinação pelo empirismo abstrato nos dá a "chave do negócio": "Al igual que el tamaño, la complejidad es una de las primeras cosas que impresionan a la persona que entra en una organización cualquiera que sea su grado de complejidad después de la forma más simples" ... (36-pág- 130). É portanto da observação, da tomada de consciência do envolvimento em determinado processo, da impressão que o fato nos causa que partimos para sua explicação. É pela observação que distinguimos os dois tipos de contato que fazem o processo relacional, muito embora tenham eles muita coisa em comum e em certos casos ser difícil distinguir entre os dois.

A incorporação à força de trabalho distingue-se pelo recrutamento e seleção dos membros organizacionais e por um estreitamento de relações diretas entre os membros e a organização. A forma mais comum é o trabalho assalariado. Entretanto, por este enfoque, estudantes de uma escola, prêsoes de um presídio ou campo de concentração, ativistas políticos de um partido (desde cabos eleitorais), sócios de um clube desde que frequentadores habituais de suas dependências e com possibilidades de influenciar na sua administração fazem parte dos "incorporados à força de trabalho" mesmo sem vínculo empregatício pois são membros ativos da organização, influenciam e são influenciados por sua estrutura.

Por outro lado o contato de clientela é bem mais superficial, podendo ser interrompido com maior frequência, não exigindo

maior envolvimento no sentido de influências recíprocas e o objetivo do contato é o recebimento pelo membro de um bem ou serviço prestado pela organização. Por mais que pague para receber tal bem ou serviço, não se envolve na gestão, não presta em contrapartida um serviço à organização como ocorre na incorporação à força de trabalho.

Para efeitos práticos distinguiremos assim, em relação ao BASA, à SUDAM e UFPa., como "incorporação à força do trabalho" os seguintes contos: a. da SUDAM — com funcionários admitidos ou não por concurso; com estagiários; com técnicos nomeados; com membros do CONDEL (Conselho Deliberativo) cujo objetivo é fixar diretrizes, mesmo sendo alguns de seus componentes, membros formais de outras organizações; b. do BASA — com funcionários do quadro burocrático; admitidos ou não por concurso, com membros do chamado quadro técnico tenham sido admitidos por nomeação, concurso interno ou externo; com estagiários; com servidores do Banco do Nordeste, cedidos temporariamente, enquanto perdurar a cessão, etc...e da UFPa. — com seu quadro técnico administrativo; com seu corpo docente; com seu corpo discente, enquanto durar a vida escolar. Já com relação ao "contato de clientela", tal relacionamento será considerado desta forma, em relação às mesmas organizações: SUDAM — com organizações que tiveram projetos aprovados sendo a SUDAM responsável pelo controle da execução; com organizações que recebem assistência técnica da SUDAM, com organizações que são afetadas pela coordenação que a SUDAM exerce como representante do Governo Federal na Amazônia, os estudantes beneficiados por bolsas de estudo; do BASA — com organizações cujos projetos são financiados e controlados por esta organização; com organizações que recebem assistência técnica; inclusive nos setores de treinamento e O & M, como é o caso do Banco do Estado do Pará; com organizações no qual o BASA intervém, nomeando funcionários para geri-la; clientes que fazem depósitos, retiradas, ou qualquer outra operação bancária no BASA; UFPa. — estudantes de cursos regulares enquanto público servido; estudantes da comunidade local, participantes de cursos de extensão ou atualização; comunidade atendida pelo setor de prática jurídica, pelo setor de raio X e quaisquer outros serviços sejam médicos, farmacêuticos, odontológicos, etc. que a universidade preste ou venha a prestar à comunidade local; com comunidades interioranas ou suburbanas atendidas pelos projetos de Extensão da Universidade da UFPa.

Tais contatos são tidos como voluntários por um lado, isto

é, ninguém me obriga a ir a um Banco fazer um depósito, ou solicitar financiamento a um projeto, ou submeter-se a um exame de seleção. Tudo isso depende minha vontade. Por outro lado, há os que pregam o condicionamento de homem ao meio, a reação a um estímulo que pode ser uma oferta de bens ou serviços ou um aviso de vagas para emprego ou de vagas em escolas. Na realidade tais contatos não são nem tão voluntários assim como parecem e nem tampouco extremamente coercitivos de modo a não deixar nem uma possibilidade para a ação e tão somente para a reação diante de estímulos ambientais. A sociedade *laisse-faire* "caracterizada", principalmente pelas diferenças serviu-se do voluntarismo e do utilitarismo para proporcionar a expansão do capitalismo. Weber elaborou um estudo sobre a ideologia voluntarista que chamou de "Espírito do Capitalismo". De acordo com esta filosofia, optamos conscientemente tanto na escolha do local de trabalho e tipos de atividades a desempenhar, como de bens e serviços diversificados de variados padrões qualitativos. Optamos mesmo entre o trabalho, tornando-nos homens de bens ou pela vida marginal à sociedade. Vejamos alguns conselhos à vontade individual, transcritos por Weber e de autoria de Benjamin Franklin: "Lembra-te de que tempo é dinheiro. Aquele que pode ganhar dez xelins por dia de trabalho e vai passear, ou fica vadiando metade do dia, embora não despenda mais do que seis pende durante seu dia de divertimento ou vadiação, não deve computar apenas essa despesa; gastou, na realidade, ou melhor, jogou fora, cinco xelins a mais. Lembra-te de que crédito é dinheiro ... Lembra-te de que o dinheiro é de natureza profílica, procrativa. O dinheiro pode gerar dinheiro e seu produto pode gerar mais, e assim por diante ... A aquele que mata uma porca prenha destrói toda uma prole até a milésima geração.... Lembra-te deste refrão: "O bom pagador é do no da bolsa alheia... As mais insignificantes ações que afetem o crédito de um homem devem ser consideradas. O som do teu marte lo às cinco da manhã, ou às oito da noite ouvido por um credor o fará conceder-te seis meses a mais de crédito; ele procurará, po rém, por seu dinheiro no dia seguinte, se te vir em uma mesa de bilhar ou escutar tua voz, em uma taverna, quando deverias estar no trabalho; exigi-lo-á de ti antes que possas dispor dele. Isso mostra, além do mais, que estás consciente do que possuis; fará com que parêças um homem tão cuidadoso quanto honesto e isto aumentará teu crédito..." Há inclusive semelhança na última parte do texto com os conselhos de Maquiavel ao Príncipe, já citados da diferença entre o ser e o parecer. A distinção principal é

que Frankilin recomenda a ação voluntária, coerente com o pensamento, enquanto Maquiavel admite a contradição entre os que os homens dizem e o que eles fazem efetivamente. E Weber arremata: "... A peculiaridade desta filosofia da avareza parece ser o ideal de um homem honesto, de crédito reconhecido e, acima de tudo, a idéia do dever de um indivíduo com relação ao aumento do seu capital, que é tomado como um fim em si mesmo. Na verdade, o que é aqui pregado não é uma simples técnica de vida, mas sim uma ética peculiar, cuja infração não é tratada como um tolice, mas como um esquecimento do dever... O que é aqui preconizado não é um mero bom senso comercial — o que não seria nada original — mas sim um ethos..." (37). Neste sentido, não há contradição entre os pensamentos marxista e weberiano e sim diferença de enfoque preocupando-se Marx mais com a infra-estrutura e Weber com a super-estrutura, reconhecidos hoje ambos esses aspectos estruturais como influenciadores, condicionadores até certo ponto da vontade humana. A ideologia do capitalismo liberal, da "solidariedade orgânica" baseada nas diferenças, como quer Durkheim, pregou o voluntarismo e o utilitarismo, refletindo as condições da época: a necessidade da expansão do capital. Entretanto mesmo com a passagem para o Capitalismo Monopolista, a ideologia voluntarista persiste refletindo determinada formação social "atrasada" ou "periférica" ou ainda como falseamento da nova realidade, atrasada cronologicamente, retardatária ante as mudanças já ocorridas, após a Segunda Guerra Mundial. Assim é, que ela confere ao homem uma autonomia que ele não possui, no sentido da modificação das organizações pelos contatos no sentido de ter oportunidades de traçar a própria vida, no sentido de considerar a organização como ferramenta, sem discutir a estrutura de poder existente. Também no sentido de acabar com a burocracia racionalizando o trabalho ou pelo uso da "Administração por Objetivos". O voluntarismo é o homem em oposição à organização, o "informal" contra o "formal". Só que supõe que o homem triunfe deste combate metafísico. Que é de sua livre escolha trabalhar ou vadiar, trabalhar naquilo que quer, escolher dentre diversos produtos ofertados pelo mercado aquele que mais lhe agrada. Os insucessos na tentativa são atribuídos a maior capacidade de outros, na concorrência ou à vontade divina, gerando conformismo. A escola de Relações Humanas de Elton Mayo, Mary Parker Follet e Chester Barnard, da década de 30 representam essas tendências que acompanham um certo estágio das forças produtivas da sociedade. Nesse ponto são semelhantes à concepção do "homo economicus", homem racional,



que escolhe a alternativa que lhe dá maiores lucros, concepção essa anterior, do início do século, na qual se basearam Taylor, Fayol, Gulik, Urwick e outros componentes da chamada "Escola Clássica".

Mas a teoria administrativa teria que acompanhar as modificações da sociedade. Hoje predomina a coerção organizacional, que igualmente como o voluntarismo organizacional, coloca em oposição o homem e a organização como objetos metafísicos. Só que agora o homem não mais age, reage. Só se incorpora à força de trabalho atendendo a uma convocação de emprego que é o estímulo, só investe na Amazônia porque existem os Incentivos Fiscais que a SUDAM proporciona, é manipulado pela propaganda e é isso que faz com que adquira produtos, sendo o fator estratégico o conhecimento, só poderá ser dirigido por tecnocratas ou burocratas que compõem a nova classe, e assim por diante.

A teoria das Organizações produzida no "centro" capitalista e que pretende modernizar a "periferia amazônica", como toda teoria amparada pelo raciocínio metafísico ingressou num beco sem saída. Frente à "coerção organizacional" da nova sociedade mecânica prega o voluntarismo ou atribui o fato a desvios (disfunções) do sistema pedindo conformismo. Já vimos que em relação aos contatos metafísicos "homem x organização", "homem x ambiente" e "organização x ambiente" o "Desenvolvimento Organizacional", auto-definido como "estratégia educacional planejada" prega a eliminação da burocracia por uma exigência dos tempos, "ambiente turbulento" e mudança de valores: "tomar a organização como ferramenta": "Atualmente a mudança é a maior história do mundo e não a estamos enfrentando adequadamente: mudança na quantidade e no movimento das pessoas; mudança na natureza, localização e disponibilidade de empregos; relações em mutação entre brancos e negros, entre estudantes e professores, entre operários e patrões, entre gerações, e mudança violenta, enfim; mudança violenta nas cidades; mudança nas relações entre vilarejo e cidade, entre cidade e metrópole, entre metrópole e nação e, naturalmente, mudança nas relações entre os impérios que estão ruindo e os impérios que estão nascendo. As organizações humanas são tão suscetíveis, e talvez até mais, quanto outras instituições sociais aos tempos em mutação; ... O desenvolvimento organizacional (DO) é uma resposta à mudança, uma complexa estratégia educacional que tem por finalidade mudar as crenças, as atitudes, os valores e a estrutura das organizações, de modo que elas possam melhor se adaptar

aos novos mercados, tecnologias e desafios e ao próprio ritmo vertiginoso da mudança ... Qualquer que seja a estratégia, o desenvolvimento organizacional quase sempre se concentra nos valores, atitudes, relações e clima organizacionais — as "variáveis das pessoas" — como um ponto de entrada, ao invés de nas metas, estruturas e tecnologia da organização... Sob as condições do século XIX, a burocracia foi uma resposta adequada, mas tenho a convicção, que é compartilhada por muitos profissionais e estudantes do comportamento organizacional, de que esta forma de organização não pode atender e enfrentar satisfatoriamente realidades do século XX... O desenvolvimento organizacional é uma maneira de agir que capacita a administração a passar a dispor de mais conscientização no que se refere à renovação e à revitalização, de modo que respostas novas e mais inovadoras possam ser desenvolvidas pelas organizações que irão de defrontar com a extraordinária turbulência da próxima década... (38). Do outro lado a Teoria dos Sistemas constroem um modelo organizacional no qual o homem entra como simples insumo, tal qual uma matéria-prima, sujeito portanto a comportar-se segundo as exigências do papel, que por seu turno é determinado por valores existentes na sociedade: "Nosso modelo teórico para a compreensão de organizações é um sistema de energia insumo-produto, no qual o retorno da energia do produto reativa o sistema ... Em uma fábrica, as matérias primas e o trabalho humano são insumos de energia, as atividades padronizadas da produção são transformação de energia e o item acabado é o produto. Manter esta atividade padronizada requer renovação contínua do influxo de energia... Conquanto a tendência a um estado firme, em sua forma mais simples, seja homeostática, como na conservação de uma temperatura constante do corpo, o princípio básico é a preservação do caráter do sistema... Em sua forma pura ou organizacional, os papéis são configurações padronizadas de comportamento requeridos de todas as pessoas que desempenham uma parte em determinado relacionamento funcional, sem que sejam levados em conta os desejos pessoais ou as obrigações interpessoais irrelevantes a tal relacionamento. Normas são expectativas gerais com caráter de exigência atingindo a todos os incumbidos de um papel em um sistema ou subsistema... Se a idéia de obedecer ordens for embelezada e elaborada como expressão de direito consuetudinário e como meio de segurança nacional, o apelo seria dirigido a valores que se acham além das próprias normas e uma ideologia estaria em processo de desenvolvimento ... O comportamento e os interesses comuns de grupos funcionais produ-

zem uma linguagem comum, um sistema comum de crença, uma maneira comum de pensar. Em adição a esta comunhão intelectual, existe uma comunhão de interesse em justificar e glorificar um modo comum de vida. As normas e ideologia de grupo são influencias... porque a ideologia do sistema engrena-se nas muitas funções em que os indivíduos estão empenhados, investindo-os de significância e sentido que, do contrário, não possuiriam" (39).

Essa confusão reflete a crise pela qual passam as Ciências Sociais modernas sendo as Teorias de Organização caudatárias das transformações. É por essa razão que regiões "atrasadas" como a Amazônia debatem-se no dilema alternativo: solicitar mais recursos, mais planejamento "científico", maior intervenção estatal, mais "racionalidade", em síntese mais Burocracia e mais Modernização ou, pelo contrário, preservação do espaço verde, administração através de cooperativas auto-gestinórias, autonomia regional, incentivo às pequenas empresas? Um ponto é comum: ninguém quer continuar a ser explorado por relações arcaicas como as que caracterizam o sistema de aviação. A primeira tendência é mais forte: dispõe do poder advindo do governo federal e a Amazônia, através dos "polos de desenvolvimento", tornar-se-á "moderna", enquanto que pela intervenção das multinacionais, do capitalista sulino e do poder central, tende para burocratização. A segunda tendência é oposicionista, é minoria, sendo porém, acima de tudo utópica. A falência do "socialismo utópico" pode vir a ser reproduzida na Amazônia se chegar a vencer a tendência oposicionista. A expansão do capitalismo desde o "centro" até a "periferia" através da modernização e da burocracia, varrerá como um turbilhão os oásis auto-gestionários e autônomos que a oposição liberal pretende construir. A tendência atual da Amazônia é a substituição dos contatos caracterizados pelas relações tradicionais-pessoais por relacionamentos impessoais-rationais. Tal tendência se escora no sistema de poder existente. Apenas uma mudança nas instituições, mudança provocada por novos relacionamentos entre os homens e destes com a natureza produzirá a negação: a fase auto-gestionária.

#### 4.4- A INCORPORAÇÃO À FORÇA DE TRABALHO

A incorporação à força de trabalho se realiza modernamente, segundo os padrões científicos da Administração de Pessoal — através de um processo que envolve três passos, descritos a seguir — de conformidade com esse ensinamento — em ordem cronoló

gica: 1) o Recrutamento; 2) a Seleção; 3) a Lotação. Tais passos de um processo lógico-formal, explicados tão coerentemente pela ciência da Administração (de Pessoal, no caso) só se definiram no consciente organizacional após a emergência da burocracia racional vinculada ao desenvolvimento capitalista racional. O recrutamento pressupõe a existência de vasta mão de obra livre, que deverá ser atraída aos empregos e isso só é possível pelo "... fato do trabalhador encontrar as condições objetivas de seu trabalho como algo separado dele, como capital, e o fato do capitalista encontrar os trabalhadores carentes de propriedade, como trabalhadores abstratos — a troca que tem lugar entre valor e trabalho vivo — supõem um processo histórico... E este processo histórico... é a história da evolução tanto do capital como do trabalho assalariado" (40). A seleção significa escolha — por parte da organização — dos melhores entre a massa dos recrutados enquanto que lotação é a distribuição da mão de obra selecionada segundo suas aptidões e a exigência dos papéis disponíveis. Isto significa escolher segundo as qualidades que os candidatos apresentam aqueles que mais facilmente se adaptarão a determinado tipo de papel, cujo exercício é considerado indispensável para satisfazer alguma exigência "funcional" da organização: "em uma organização social os papéis representam formas de atividades prescritas e padronizadas. A rede padronizada de comportamentos em papel constitui a estrutura formal da organização. Portanto, um sistema de papéis formalizados é aquele em que as regras que definem a conduta esperada dos incumbidos de posições no sistema são explicitamente formuladas; e para a sua imposição existem as sanções" (39-pág. 67). E também existe a ideologia organizacional e social, escorada no poder político: "As normas e ideologia tem o propósito geral de vincular as pessoas, de modo que elas permaneçam dentro do sistema e as executem funções que lhes forem atribuídas. Os propósitos mais específicos são duplos: 1) as normas e ideologia fornecem mapas cognitivos para os membros, facilitando-lhes o trabalho e o ajustamento ao sistema; 2) as normas e ideologia proporcionam a justificação moral ou social para as atividades do sistema..." (39-pág. 70). Por outras palavras, tal processo iguala o trabalhador a outros insumos como a máquina e a matéria-prima, todos destinados a "manter o equilíbrio do sistema", executando "funções normais", isto é necessárias à manutenção do sistema: "Para o capital o trabalhador não constitui uma condição de produção, mas apenas o trabalho o é. Se este puder ser executado pela maquinaria ou, mesmo,



pela água ou pelo ar, tanto melhor "(40 pág.93).

Ora, tudo isso é decorrência de um processo histórico, i.é., o processo de incorporação à força de trabalho necessita ser mostrado pela "Teoria das Organizações da Zona Periférica" em toda sua amplitude, não se conformando com os ensinamentos metafísicos da Administração de Pessoal e das Teorias de Organização produzidas no "centro" e exportados ideologicamente até nós pelo processo de modernização. Dois reparos se fazem então necessários: 1) que processo de incorporação à força do trabalho é mais rico na realidade do que ensina o modelo coerente que pressupõe passos cronológicos de redrutamento e seleção; b) que não é tão neutro como se esforça por demonstrar a teoria da "dialética" homeostase x entropia, muito pelo contrário, pois que se vincula a uma determinada formação social e as transformações de ordem política e econômica que determinam formas diversas de recrutamento, seleção, lotação, treinamento, demissão, etc.; c) o trabalho livre, isto é a disponibilidade de mão de obra a ser recrutada só ocorre a partir de um determinado momento histórico, de profundas mudanças nas instituições: "... poderosa ajuda às oficinas foi proporcionada pelo grande número de camponeses que, expulsos da terra pela conversão das lavouras em pastagens e pelo progresso da agricultura que reduzia o número de braços necessários ao cultivo, encontravam-se aglomerados nas cidades durante séculos inteiros. A expansão do mercado, a acumulação do capital, as mudanças na posição social de classes diferentes, a multidão de pessoas que se viam privadas de sua fonte de renda; foram essas' as condições históricas para a instituição da manufatura"(41) . Inicialmente, estas modificações estruturais e principalmente a deslocação de mão-de-obra do campo para a cidade lança os camponeses nos embriões organizacionais que foram as corporações: " A fuga dos servos para a cidade continuou, sem interrupções, durante toda a Idade Média. Estes servos, perseguidos por seus amos na área rural, chegavam isoladamente às cidades, onde encontravam uma comunidade organizada contra a qual eram impotentes, na qual eles tinham a posição que lhes fosse designada pela demanda de seu trabalho e pelos interesses de seus competidores urbanos organizados"(40-pág.119/120). Entretanto, na ocasião, a divisão do trabalho ainda não tinha condições de exigir recrutamento, seleção, lotação e treinamento mais sérios, isto porque não estava ainda suficientemente desenvolvida, de modo que a corporação( como organização) pudesse se preocupar com o desempenho de pápeis

funcionais: "Nas cidades, a divisão do trabalho entre as corporações era, até então, muito natural e, nas próprias guildas, não estava absolutamente desenvolvida entre os diversos trabalhadores. Cada trabalhador tinha de ser versado em toda gama de tarefas, ser capaz de fazer tudo o que pudesse ser feito com seus instrumentos"(40-pág.120/121). No início dessa transformação nem a própria manufatura exige mais que aprendizado empírico e nem uma qualidade excepcional que possa orientar uma seleção baseada em critérios qualitativos: "A manufatura não submete, inicialmente, os chamados ofícios urbanos, mas apenas as atividades rurais subsidiárias, a fiação e a tecelagem, o tipo de trabalho que menos requer habilidade artesanal, treinamento técnico"(40-pág.108). Mas a divisão do trabalho é um processo que conhece estágios. Seu desenvolvimento leva ao rompimento das relações vigentes: "A divisão do trabalho dentro duma nação leva, primeiramente, a separação do trabalho industrial e comercial do agrícola e, portanto, à separação da cidade e do campo e a um conflito de interesse entre eles. O desenvolvimento posterior conduz à separação das atividades industriais, das comerciais"(40-pág.114). E, a separação entre indústria e comércio leva ao gradual desaparecimento das corporações, que por um lado não tinham base estrutural para suportar a expansão da produção e por outro viam fugir sua mão de obra, na direção das oficinas: "Nas condições da organização corporativa, por exemplo, apenas o dinheiro (a menos que seja dinheiro dos mestres das guildas) não pode comprar teares para que neles trabalhem homens; há regulamentos determinando quantas máquinas de tecer um homem pode usar, etc."(40-pág.101).... Mas, "Ao lado dos camponeses que teciam para uso próprio, e que continuaram a fazê-lo, emergiu uma nova de tecelões nas cidades, cujos tecidos visavam tanto a todo mercado interno como, normalmente, ao mercado exterior, também. A tecelagem, uma atividade que exigia, na maioria dos casos, pouca capacitação e que cedo dividiu-se em incontáveis ramos, por sua própria natureza resistiu às restrições corporativas..." No processo de desenvolvimento da tecelagem, a manufatura demonstra sua superioridade frente à corporação: "... a manufatura tornou-se o refúgio dos camponeses, alternativa das corporações que os excluía ou pagavam mal, tal qual, anteriormente, as cidades corporativas tinham servido de refúgio aos camponeses oprimidos pela nobreza rural"(40-pág.124).

O trabalho qualificado que é objeto do recrutamento, seleção, lotação e posterior treinamento com bases em técnicas científicas

ficas só terá sentido quando a organização substituir o empirismo, a tradição, a metodologia na base de acertos e erros, pela racionalidade, pela impessoalidade, pelo planejamento científico. Isso só será possível quando a organização tornar-se complexa, isto é, quando a divisão de trabalho deslocar-se do ambiente social para o interior das organizações. No seio da sociedade a divisão do trabalho operou a diferença entre cidade e campo, entre trabalho intelectual e manual, entre comércio, agricultura e indústria, mas conforme vimos as primeiras oficinas exigiam pouca capacitação. Quem primeiro fez exigências quanto ao recrutamento, seleção e lotação foi o Estado. A livre empresa continuou tradicional, dominada por relações pessoais entre patrão e empregado, herdadas ainda da superioridade do mestre sobre seus artesões. A livre iniciativa exigia o livre arbítrio do empresário individual que recrutava, selecionava e alocava quem lhe convinha. Ele mesmo é quem determinava a divisão do trabalho no interior da oficina: "Enquanto numa oficina moderna a divisão do trabalho é regulada em detalhe pela autoridade do empresário, a sociedade moderna não conhece para a distribuição do trabalho outra regra nem outra autoridade senão a livre competição" (41-pág.131). Podemos mesmo dizer que, até início do nosso século quando tem início o movimento taylorista nos Estados Unidos-duas realidades conviviam debaixo de um mesmo solo: de um lado uma única organização que havia assumido a forma burocrática, a organização estatal; de outro, a sociedade civil, as empresas privadas, governadas pela livre competição, tradicionais, empíricas, baseadas no relacionamento pessoal, pouco exigentes com a qualificação da mão de obra, escasses de divisão do trabalho no seu interior. O Estado não intervinha na economia, mas julgava-se tão competente com suas relações impessoais, com suas técnicas racionais, com sua mão de obra culta herdada do tradicionalismo feudal e da pré-burocracia do Modo de Produção Asiático, que tudo queria abarcar com seus tentáculos. Por esse motivo Hegel fez a separação entre a sociedade civil e o Estado; por essa mesma razão, Marx, acompanhado um movimento dialético só pode falar em Burocracia no seio do Estado, mas já vislumbrou a expansão de suas atividades; ainda pela mesma razão, Weber que viveu mais recentemente, pode conceber a burocratização do mundo, a expansão da forma burocrática por todos os tipos de organização e a derrocada da tradição, do carisma, de tudo que não representasse "impessoalidade", "racionalidade" e "planejamento científico". A generalização da forma burocrática só é possível devido a um estágio relativamente avançado da divisão do trabalho, que cria certo grau de complexidade

no interior das organizações. A resposta a tal estado de coisas, depende da composição do poder. As classes dominantes optaram pela burocracia, forma organizacional mais eficiente para quem de têm o poder, por vários motivos, dentre os quais porque é uma... tendência para uma casta de mandarins, distanciada das pesoas comuns pelo treinamento especializado, certificados de exame se ocupação de cargo"... Weber, refere-se repetidamente aos trabalhadores americanos que foram contra a reforma do serviço público, argumentando que preferiam um quadro de políticos corruptos, que poderiam afastar e desprezar, a uma casta de funcionários especializados, que os desprezariam e que seriam irremovíveis."(42). É o próprio Weber quem fala: "Os trabalhadores americanos que foram contra a "Reforma do Serviço Público sabiam o que estavam fazendo. Preferiram ser governados pelos parvenus de moral duvido sa do que por uma casta de mandarins. Mas seu protesto foi em vão. Frente a tudo isso, os que temem constantemente que no mundo do futuro democracia e individualismo em demasia possam existir, e muito pouca autoridade, aristocracia, estima pelo cargo, ou coisas semelhantes, devem aclamar-se. Já se tomaram muitas vezes medidas para que as árvores do individualismo democrático não subam até o céu"(43). Perfeitamente integrado no processo de expansão capitalista, aliado das potências ocidentais onde o novo sistema foi inicialmente testado com êxito, nosso país, através de sua classe dirigente, não pode furtar-se a implantação do "sistema do mérito" que significou uma atualização, uma modernização face ao sucesso já alcançado pelo novo processo no "centro". O sistema do mérito, a base do recrutamento, seleção, lotação, promoção e treinamento impessoais, tem início no país em 1936. Como não podia deixar de ser, surge primeiro na Administração Pública e em caráter limitado, alargando-se posteriormente: "A Administração Federal Brasileira adota de modo sistemático, desde 1936, o sistema de concursos públicos para ingresso em carreira... Desde aquela data até hoje, leis sucessivas têm alargado a aplicação do sistema que, atualmente, abrange todos os cargos e funções de natureza permanentemente, com excessão de chefia e direção, os quais continuaram sujeitos a provimento livre, muito embora, geralmente, recaia a escolha governamental em funcionários de carreira... o "termo" "merit system" tem, no caso brasileiro, aplicação restrita ao ingresso em carreira, pois o acesso aos cargos médios de carreira é influenciado em muito pequena escala pelo "mérito"; .."(4). Aqui, como lá no "centro" tal sistema encontrou resistências, principalmente porque foi autorgado por um



governo forte, não possuindo o mínimo de respaldo popular que su põem-se possa ter existido em países regidos por uma democracia' formal: "... muito embora de origem constitucional (Constituição de 1934), o sistema de provas competitivas para ingresso em carreira não resultou, no Brasil-como aconteceu tanto nos Estados Unidos, como na Inglaterra-de movimentos de opinião com larga base popular... Deve-se à iniciativa do Poder Executivo a sistema tização dos concursos e sua extensão a milhares de cargos não a brangidos pelas primeiras leis sobre a matéria. A falta de base popular redundaria, como redundou, em falta de receptividade ao novo sistema, o que veio a ser agravado pelo fato de ter ele sido efetivamente implantado nos oito anos de chamado "Estado Novo", período em que o Governo brasileiro funcionou sob o regime dita torial de Vargas (44-pág.95/96). É notória a intenção da Adminis tração de Pessoal, baseada no "sistema do mérito" em substituir as relações pessoais, tradicionais, baseadas no domínio das oli garquias rurais pela impessoalidade burocrática, o império da lei, da impessoalidade, da imparcialidade e... da eficiência:"Co mo prover os cargos de uma organização pública ou particular?Eis a questão que se apresenta a governantes e administradores. Em Administração de Pessoal, quando predomina - para efeitos de in gresso nos cargos ou carreiras bem como para promoção ou mesmo colocação nos postos de chefia - o prestígio de políticos, de pa rentes ou de amigos, resulta o que se chama "sistema do pistolão", "sistema do empenho", "sistema do favor", "filhotismo", "genro cracia", "nepotismo", "favoritismo", "sistema de apadrinhamento" ou "sistema de despojos".Per contra, quando nomeações, admissões, promoções ou escolhas para os lugares de direção recaem em indi víduos capazes, de competência reconhecida, publicamente avalia da ou sabida por todos, tem-se o "sistema do mérito", "o regime de concursos/ ou "regime do valor pessoal". Os de língua inglesa dizem: "spoils system" ou "patronage system", referindo-se ao primeiro e "merit system", a esse último...a adoção do princípio do mérito é requisito sine qua non, que, se não for preenchido ' tornará precário ou mesmo anulará todo o esforço dispendido pela organização interessada, no sentido de obter e manter adequado corpo de servidores"(45). Se bem que, segundo Fred Riggs, nos países em transição objeto de transformações por pressões exóge nas (modernização, adaptação à modernidade dos "centros"), seja gritante a diferença entre o formal e o informal(o real) e por isso mesmo, Administração do Pessoal "científica" ou sistema do mérito tenham maior probabilidade de serem apenas objetivos de

clarados, ideologia, sem qualquer comprovação real, podemos entender que essa situação é apenas uma fase inicial do processo. O aumento das pressões exógenas, acabará por transformar uma tendência em fato objetivo, real, se não houverem outras forças a impelir a mudança em outra direção. E o próprio Weber afirmou anteriormente, conforme vimos que já se tomaram muitas medidas para impedir a volta do individualismo utilitário da fase inicial do capitalismo. Se, no início do processo, sendo "Os países em transição influenciados por modelos ou padrões estrangeiros ..." foi "... mais fácil adotar por decreto ou por lei uma estrutura formal de organização, com função administrativa manifesta, do que institucionalizar o correspondente comportamento social ..." de modo "... que muitas estruturas formalmente administrativas nas sociedades em transição não passam de meras fachadas, enquanto o verdadeiro trabalho administrativo continua sendo função latente de instituições antigas, mais difusas ..." (46), a união, a conjugação de esforços dos detentores do poder nos "centros" - que impelem o processo de expansão capitalista, mediante várias formas de intervenção - com a dos dirigentes periféricos ou "... elites decididas a industrializar a economia e a fortalecer a maquinaria governamental" de seus países "...", cria condições para a mudança efetiva, na fase final do processo, a menos que outro poder que se lhe possa igualar e sobrepor, a isso se oponha.

A amazônia ve chegada a sua vez de integração ao mercado capitalista. Tomaram-se providências para que seu isolamento fosse rompido a esse isolamento era uma das formas de evitar a " integração ao sistema, como uma de suas partes componentes". Torna-se-á relativamente "moderna", suas organizações assumirão a forma burocrática, o relacionamento no interior das organizações e destas com o público, acompanhará transformações no seio da sociedade que tendem a transformar-se de "tradicionais" em "impessoais". Diante disso, qual o papel de "uma Teoria das Organizações da zona periférica" que pretenda representar os interesses das regiões "atrasadas" como nossa? Clamar pela racionalidade capitalista exigir relações impessoais, sistema do mérito, " administração científica"? Se assim fizesse, estaria apenas representando os interesses do "centro" e não os seus. Infelizmente, não aprendemos as lições da história e nossas "elites", nesse caso, teimam em insistir que "A Amazônia também é Brasil", e tratam de captar capitais e tecnologia sulinos e multinacionais visando "integrar a região ao resto do país. "Devemos então lamentar como

Weber a morte do liberalismo ou exigir a intocabilidade da Amazônia, a manutenção dos laços de exploração desumana do caboclo amazônida pela oligarquia de pecuaristas e seringalistas, que os mantêm em regime de semi-escravidão? Devemos enfim suplicar para que permaneçam nos postos de comando da região os descendentes das famílias tradicionais que habitam a tempos os centros populacionais como Manaus e Belém, mas cujos valores derivam da educação que obtiveram na Europa? Devemos por esses motivos, rejeitar qualquer forma de intervenção federal que nos lembre modernização, isto é, transformação vinda de um "centro" para nos retirar de um suposto "atraso"? Essa opção tampouco nos interessa, em primeiro lugar porque ela seria irrealizável, porque pretende mudar os rumos da história. Se os próprios descendentes das famílias tradicionais reconhecem que os tempos são outros e integram-se aos novos padrões vigentes, enaltecendo as virtudes da modernização e da burocracia que lhes permitem o gozo de novos privilégios, como exigir uma volta ao passado? Além do mais, o sistema tradicional é inaceitável moralmente e economicamente.

Que fazer? Em primeiro lugar, conhecer o movimento de transformação, acompanhar as mudanças que se passam na sociedade amazônica e no interior das organizações que aqui atuam, como agentes de mudança. Sem tal conhecimento, a ação ficará impossibilitada ou resultará em conseqüências indesejáveis. Em segundo lugar, denunciar a burocracia e a modernização como formas anti-democráticas de gestão pois que derivadas do poder, excluem o homem amazônida que é apenas um objeto desse planejamento. Em terceiro, denunciar ainda os efeitos da substituição dos métodos predatórios do caboclo pelos métodos ainda mais predatórios da modernização agro-pecuária, que altera de maneira mais danosa a ecologia da região. Em quarto, propor algo novo: Se a Modernização, a Burocracia e o Sistema do Mérito são a negação do Atraso, da Oligarquia e do Nepotismo, propor a negação da negação, algo que nunca tivemos: A Auto-Gestão, A Autonomia Regional e Autonomia no interior de nossas organizações, poder de decidir segundo nossos interesses. Porém não basta propor prescritivamente alguma fórmula mágica. É necessário acompanhar o movimento, estudá-lo cuidadosamente, para saber o momento exato da ação, sob pena de que a transformação proposta venha a se transformar no formal, na estrutura de fachada ou redunde em novo fracasso a exemplo do socialismo utópico. É preciso, enfim, utilizar-se de estratégias conscientemente elaboradas que conduzam a modificações profundas

nas instituições, para que daí possam surgir relações que sejam a síntese do sistema do mérito, a negação do nepotismo. É com o propósito de conhecer o movimento e assim colaborar com a ação, que vamos verificar as transformações ocorridas no interior do BASA, da SUDAM e da UFPa., em decorrência de modificações no processo de incorporação à força de trabalho.

#### 4.5- O CONTATO DE CLIENTELA

Assim como podemos identificar a mudança da forma de organização tradicional para burocrática, pela mudança de sua política de incorporação à força de trabalho, que produz transformações internas no sentido de dotá-la de uma estrutura "racional", podemos, também vislumbrar a mudança no mesmo sentido quando a organização estende seus braços para o ambiente, ampliando o público a quem presta serviços e modificando a forma de atendimento, de pessoal para impessoal, diante do mesmo público.

Os dois processos estão intimamente vinculados, o que torna difícil a separação. Por isso mesmo, resolvemos separá-los apenas nessa abordagem teórica geral, abordando-os, porém, concomitantemente, em única seção, quando se tratar da parte aplicada, i.é., quando mostrarmos a ocorrência de ambos no "caso" amazônico. O que ocorre, no nosso entender, é que a organização cresce pelo aumento quantitativo do seu pessoal incorporado à força de trabalho e pelo desenvolvimento de sua tecnologia, ambos decorrentes de modificações institucionais. Tal movimento, engendra a mudança qualitativa que conhecemos como "complexidade", i.é., as "funções" organizacionais são ampliadas, a organização incha e passa a assumir maiores responsabilidades, em relação ao seu meio ambiente. A mudança de política em relação à incorporação à força de trabalho visa, antes de tudo - antes mesmo que a "democracia" - evitar a presença de decisões estranhas à organização, que perturbariam a "ordem racional". Podemos dizer que, por um momento, ao negar as injunções políticas (externas) na sua organização interna e tentar transformá-las em "diretrizes científicas", a organização "se fecha" ao ambiente. A negação da negação é a transformação da organização em agente de mudança, i.é., de organização que se adapta ao ambiente, ela passa a ser organização transformadora do meio ambiente. É essa a "essência" do processo da imponência organizacional, despidido de sua face ideológica, que será abordada no capítulo seguinte. A organização assume a forma burocrática, transforma sua estrutura, em decorrência de trans



formações nos processos condutores da exigência instutucional do desenvolvimento: o processo de incorporação à força de trabalho e o processo de contato de clientela. As mudanças operadas no primeiro são importantes porque, ao mesmo tempo que asseguram a ordem racional, livre de injunções externas, condicionam o comportamento dos "recursos humanos", habilitando-os ao trabalho com a nova estrutura; por outro lado, a adoção da estrutura racional legal, é condição indispensável para o exercício do domínio sobre o meio ambiente. Tal expansão, ocorre mesmo sem adoção da forma burocrática, por motivos de mudanças institucionais, daí ser a causadora da exigência de dotar a organização de estrutura burocrática, porém, uma vez que essa é adotada, os braços organizacionais se estendem mais rapidamente em todas as direções, de vez que a organização se sente segura internamente para ser a transformadora do meio ambiente.

O processo aqui denominado "Contato de Clientela" tem por tanto duas fases distintas. A primeira apresenta como "características", o exercício do domínio do meio ambiente sobre a organização, a expansão limitada e tateante dos braços organizacionais sobre o ambiente e o predomínio de relações pessoais entre os burocratas e o público servido. A segunda, no final do processo, mostra a burocracia modificando o ambiente à sua imagem, seus tentáculos estendidos continuamente como a preencher lacunas da vida social e o predomínio de relações impessoais no atendimento de seu público. Sabemos que a mesma acusação que sofreu Weber ao ter imaginado "tipos ideais" cujas características não seriam encontradas na realidade, nos poderá ser feita no aspecto particular que estamos investigando. Afinal, haverá uma organização totalmente dominada pelo ambiente e outra que será o seu oposto, exercendo total poder sobre o meio que a circunda? Mais discutivel ainda, ou pelo menos no mesmo nível: poderão ser as relações pessoais seja no interior das organizações, seja fora delas serem definitivamente substituídas pelas relações impessoais? O homem poderá ser realmente transformado em uma peça da máquina organizacional, em um robô alegre, despido de interesses e paixões?

Responderemos logo que tal crítica por nós não será aceita, justamente porque não trilhamos o mesmo caminho metodológico-ideológico das teorias de organização existentes, afetadas, de uma forma ou de outra pela construção do modelo weberiano. Não estamos a imaginar características organizacionais, daí não ter sen

tido verificar em que grau elas estão presentes ou não. Não estamos a construir modelos, daí nossos "polos extremos" não serem abstrações dispostas em "continuum" à la Fred Riggs e os demais êmulos das tipologias. Voltamos a repetir que tais "características" as quais demos o nome de "aspectos" são faces inacabadas do processo histórico. Dependem da formação social e do modo de produção a um só tempo, i.é., do estágio geral das forças produtivas e da integração maior ou menor de determinada área geográfica a esse estágio geral. É a abordagem a um só tempo histórica e estrutural que permite verificar a presença, ausência e tendência desses aspectos. É, portanto, frente a um processo de expansão capitalista pressionante que uma mudança se faz em determinada direção, em determinada área, mesmo que ainda não tenha se completado integralmente. Se uma organização qualquer poderá ser "burocrática do tipo puro" é uma pergunta que não cabe, pois não existe burocracia de "tipo puro", o próprio Weber diz tê-la imaginado. Existe sim, forma burocrática como tendência que se concretizará ou não dependendo das mudanças nas composições das forças que disputam o poder. Não cabe, portanto, especular sobre o futuro e sim descrever um processo, analisando as tendências que já podem ser visualizadas, com nitidez.

Quando analisamos na seção anterior o processo de incorporação à força de trabalho, mostramos como ele é descrito pela moderna "Administração do Pessoal" e localizamos a influência mais imediata operante na mudança da política de recursos humanos, qual seja, a aceitação do sistema do mérito. No contato de clientela, as dificuldades são maiores: existe, é certo, uma área administrativa que trata do assunto: A Administração Mercadológica mas, ela praticamente se volta apenas para a Administração de Empresas, deixando de lado a Administração Pública, bastando dizer que na sua origem teve a denominação de "Administração de Vendas". Por outro lado, inexiste, no trato com os clientes uma ideologia e equivalente ao sistema do mérito na área de pessoal. Para completar, os mais recentes estudos na área administrativa, e mui principalmente aqueles cuja contribuição maior é de sociólogos tratam da adaptação da organização ao meio ambiente, como o Desenvolvimento Organizacional e a Teoria dos Sistemas. O D.O. prega a mudança organizacional planejada, porém como uma reação organizacional face aos estímulos proporcionados pela transformação do ambiente. A teoria dos Sistemas Abertos considera a organização como um subsistema da sociedade maior, sendo suas funções, de

corrência dos valores vigentes na sociedade. Vêem, ambas, portanto, apenas uma fase do processo, de maneira estática. Porém já a passagem de "Administração de Vendas" para "Administração Mercadológica" sugere uma alteração qualitativa, mostrando a mudança organizacional face às transformações das instituições. Isto é, no campo da empresa privada, um campo econômico constituído por um número muito grande de pequenas empresas concorrentes entre si através da lei da oferta e da procura, foi substituído por outro no qual predominam as gigantescas "corporações", que retalam entre si o mercado, mais pela cooperação que pela concorrência e, ao criar necessidades para os consumidores tornam visível a mão invisível que comandava o mercado. A Administração de Vendas é um reflexo do capitalismo competitivo, a Administração Mercadológica é uma teoria que observa as novas condições vigentes sobre o capitalismo monopolista. Como já vimos, "...A diferença crucial entre os dois é bem conhecida e pode ser resumida na proposição de que sob o capitalismo competitivo a empresa individual aceita os preços, ao passo que no capitalismo monopolista a grande empresa é quem faz o preço..."(19-pág.61). Ora, a Administração de Vendas trata do relacionamento entre o cliente e o vendedor, no qual, o segundo tem que dispensar ao primeiro, um tratamento pessoal, uma verdadeira análise individual da personalidade do seu interlocutor, se quiser vender seu produto: "O interesse pelos fregueses é manifestado de várias maneiras. Um vendedor expressa-o proporcionando serviços especiais ou fazendo uma "camaradagem" em benefício do comprador. Outro faz a mesma coisa visitando e conversando frequentemente de maneira amistosa sobre questões de comércio ou acontecimentos sociais. Um terceiro demonstra interesse, fazendo um esforço para compreender genuinamente as necessidades reais de seu freguês. Existem muitas e muitas outras maneiras. Mas o importante para o processo de vendas é o modo pelo qual o vendedor, tanto em comportamento como em palavras, expressa seu interesse pelos clientes" (47). Os objetivos das vendas, tratados através de minuciosa análise comportamental do comportamento e valores do cliente, bem como da auto-análise efetuada pelo vendedor como meio de colocação do produto, refletem uma fase do desenvolvimento capitalista, onde o mercado interno é ainda insuficientemente desenvolvido para receber a produção, colocação essa, ainda da mais dificultada pela concorrência movida por outras empresas. Vence o vencedor que desenvolver mais as técnicas de venda. Inicialmente é arte de venda que é realçada, após dá-se o desenvolvimento da técnica com ajuda da ciência comportamental. Entretanto, tal enfoque só é

possível, tal conhecimento minucioso de cada cliente só é possibilitado, por que o mercado é limitado, porque cada vendedor trata com um número reduzido de clientes, daí ter tempo para estudá-los minuciosamente, compará-los e para cada caso apresentar uma solução, diante dos empecilhos antepostos à colocação do produto no mercado: "O objetivo deste livro é ajudar-nos a vender melhor. Somos focalizados como vendedor em nossos relacionamentos com os clientes. Durante a leitura devemos procurar adotar uma atitude introspectiva de auto-análise. Devemos olhar dentro de nós mesmos. Encontraremos fatos, opiniões, atitudes e emoções. Se os ignorarmos, provavelmente estaremos erguendo barreiras ao fechamento de um bom negócio, desde o primeiro momento. Se os percebermos e os tornarmos como realidade, poderemos ser capazes de transformar a indiferença em entusiasmo e a resistência em respeito. Os relacionamentos entre um vendedor e seu cliente são aqui avaliados sob o ponto de vista da ciência do comportamento. A situação realçada por este livro é "o vendedor e seu cliente" interagindo em conjunto" (47-pág.15). Enquanto o Estado (a burocracia estatal) exercia apenas um papel complementar à iniciativa privada, criando a infra-estrutura básica para o funcionamento do mercado, vale dizer, limpando o palco para que outros atores pudessem atuar, seus braços foram contidos. Logicamente, suas funções não eram de agentes de mudança e sim de guardiões e de apoiadores do papel exercido pela livre empresa. Os braços estatais estendiam-se timidamente, apesar de já terem sido visualizados por Marx e mais tarde por Weber e a relacionamento com o público servido era uma decorrência do ambiente que o cercava. Vale dizer, o relacionamento era pessoal: os protegidos dos fazendeiros, os cabos eleitorais de políticos importantes, os membros das famílias tradicionais eram distinguidos com um tratamento diverso de outras camadas da população. Conhecer cada cliente público, se não pela sua personalidade, mas pelo menos pela sua posição social era a tônica do atendimento governamental. A história das periferias não é a mesma da dos centros, i.é., esses dois tipos de regiões enfrentaram de maneira diferente os problemas do desenvolvimento. É sabido que os atuais "centros" desenvolveram-se através do crescimento endógeno, baseado na livre empresa individual. Se bem que possam haver semelhanças derivadas da coexistência em um mesmo modo de produção ou fase da história, a história do desenvolvimento capitalista nas periferias foi e está sendo escrita pelo processo de modernização, i.é., pela intervenção direta ou indireta dos centros nesses desenvolvimento. A modernização é desconhecida pelo crescimento endógeno, ela é o próprio



desenvolvimento, através de pressões exógenas. Inicialmente essa modernização é reflexa, copiada do centro, pela intenção das "elites industrializantes" de mudar a face da região "atrasada", por mais que as forças produtivas ainda não tenham alcançado o estágio necessário para permitir a transformação. Por isso mesmo os dirigentes periféricos encontram mil e uma dificuldades frente ao ambiente tradicional dominado pela oligarquia rural. As idéias importadas não vingam, tornando-se fachadas diante do ambiente "atrasado". Se o "centro" sentiu dificuldades para transformar suas organizações em agentes de mudança, maior ainda foi essa dificuldade na periferia: a extensão dos braços estatais foi por muito tempo contida pela vigoração do sistema paternalista, pelo qual os coronéis satisfaziam as necessidades mais imediatas de um grande contingente populacional, impedindo ao mesmo tempo a expansão de novas exigências.

A Administração mercadológica é irmã gêmea da instituição "desenvolvimento", de vez que ambas emergem após a Segunda Guerra Mundial: "Terminada a guerra, os esforços incidiram na reconstrução e reconstituição do potencial industrial das potências europeias, reconstituição aliás facilitada pelo auxílio americano. Se tomarmos em consideração que, independentemente da capacidade de produção, houve um grande aumento da produtividade industrial, podemos concluir que tudo concorreu para transformar uma economia de procura em economia de oferta"(48). Tal mudança operada no mercado é uma decorrência do próprio desenvolvimento das forças produtivas: "...outro fenômeno que veio perturbar os hábitos comerciais baseados na estabilidade das produções e na estabilidade das clientelas. Os produtos novos, com efeito, passam da moda cada vez mais depressa, à medida que o progresso técnico permite lançar no mercado substitutos mais aperfeiçoados e de preço inferior. a) No plano dos produtos industriais muitas matérias-primas a que nos habituamos não existiam aqui a uma dezena de anos. A petroquímica, os plásticos, novas ligas, entraram no nosso dia a dia e tudo isso representa apenas uma ínfima parte das matérias que utilizaremos dentro de vinte anos, bem como das máquinas que nos permitirão empregá-las"(48-pág.19), essa revolução na vida econômica exige uma ampliação de segmentos populacionais no mercado consumidor, tornando, até certo ponto, indiferenciado o cliente. Isto é, do estudo da personalidade e dos valores dos clientes, passa-se ao cálculo da ampliação do mercado, do estudo das potencialidades da expansão e da intrusão organizacio

nal do meio ambiente: "Vamos, pois, estudar sucintamente, os diferentes métodos que permitem estabelecer a previsão de vendas de uma empresa. Contudo, há que notar que, ..., as vendas da empresa representam as vendas do mercado da marca, mercado que constitui apenas uma parte do mercado do produto....este problema deve ser sistematicamente decomposto em duas partes: -Estudo de mercado potencial, que permite prever as vendas do produto, isto é a procura do mercado para o conjunto do produto fabricado pela empresa (marca) e também dos produtos fabricados pela concorrência direta (produtos). - Determinação da posição da empresa nesse mercado potencial: essa posição vai ser o resultado, complementarmente, da exploração do seu mercado potencial atual e da ação de liberada a empreender pela Direção Comercial"(48-pág.129). Apesar da existência da concorrência (agora não "livre" mas monopolística predominantemente) não se trata mais do estudo dos valores de cada cliente para roubá-lo do concorrente e sim do traçado de estratégias gerais (impessoais) destinadas a conquistar uma faixa do mercado. O vendedor não é mais agora alguém preocupado em fazer amigos, conforme prega a ciência comportamental ainda influenciada pelas relações tradições vigentes nas regiões "atrasadas". Agora ele é o especialista em determinada clientela ou camada do mercado, alguém que lida mais com a técnica impessoal da venda que com arte de agradar as pessoas: "...cada representante fica afecto a uma categoria de clientela bem determinada e homogênea. Este sistema apresenta o inconveniente de aumentar os tempos de deslocação e o custo dos transportes, apresentando, em contrapartida, a grande vantagem de o representante se tornar rapidamente um especialista da clientela considerada e a sua formação tecnológica incidir sobre uma categoria limitada de clientelas" (48-pág.197).

O Estado, mesmos nos "centros" capitalistas foi durante toda uma fase impedido de transformar-se em agente de mudanças: "...aceitava-se normalmente que a economia estivesse operando suas instalações e equipamentos em plena capacidade, de forma que qualquer coisa que o Governo pudesse tomar à produção total da sociedade se faria, necessariamente, a expensas de algum ou de todos os seus membros. Quando a tal aspecto se acrescentava a suposição de que os salários reais são fixados a um mínimo de subsistência convencional e são, portanto, para todas as finalidades práticas, irredutíveis, seguia-se que o peso do financiamento do Governo deveria recair sobre as classes que recebem o excedente:

parte do que elas consumiram, de outro modo, ou acrescentariam ao seu estoque de capital vai para o Estado, através da tributação para a manutenção de funcionários, polícia, forças armadas, assistência aos necessitados, etc. Era essa a essência da teoria clássica das finanças públicas, e por motivos óbvios ela agira como um poderoso baluarte do princípio do que o melhor Governo é o que que menos governa" (19-pág.147). Ora, vimos que a partir da depressão da década de 30, a livre empresa e mercado competitivo provam ser uma utopia despreparada diante das crises econômicas do capitalismo. Por outro lado, obstáculos tais como a limitação do mercado forçado por baixos salários e fenômenos como desemprego em massa foram superados: "A classe dirigente americana, pelo menos o seu escalão dominante de diretores de grandes empresas, aprendeu (...) através da rica experiência de três décadas de depressão, guerra e guerra fria. E sua atitude para com a tributação e os gastos governamentais sofreu uma modificação fundamental. A antiga hostilidade a qualquer expansão das atividades governamentais não desapareceu, é claro. No campo da ideologia, as atitudes profundamente arraigadas nunca desaparecem rapidamente... Mas o grande homem de negócios moderno, embora por vezes fale a língua tradicional, já não a leva tão a sério quanto seus ancestrais. Para ele, os gastos governamentais representam uma procura efetiva maior, e ele sente que pode transferir a maioria dos impostos para os consumidores, ou para os trabalhadores" (19-pág. 152/153).

Mudança qualitativa nas instituições: passagem do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista. Supressão de toda uma ideologia, vitória da "racionalidade" sobre as forças tradicionais. Expansão quantitativa do mercado privado, expansão qualitativa e quantitativa das "funções" do Estado. Tanto a grande empresa quanto o Estado são agora agentes de mudança, a pequena empresa perdeu sua força. Decorrencia das duas expansões: transformações nas relações homem x organização x ambiente. A clientela aumenta quantitativamente, impossível manter as relações pessoais tal como ocorreu no processo de incorporação à força do trabalho. Mercado complexo, funções estatais cada vez mais ampliadas, derrocada da oligarquia rural que não mais se intromete na ordem racional interna das organizações. Planejamento científico para fazer face a complexidade gerada pela múltiplas atividades' que o Estado encerra na sua intervenção na vida econômica e social. Planejamento científico para criar novas necessidades no

consumidor, decorrente de inovações tecnológicas que "tiram produtos antigos da moda". Não é mais a procura que determina a produção a ser oferecida no mercado: é a produção e a propaganda que criam a procura. Não é mais o oligarca rural que alimenta, veste e proporciona moradia ao camponês, em troca de serviços: o Estado cada vez mais intervém na sua vida e cria para ele escolas, postos médicos, habitação, etc., depois de tê-lo transformado em assalariado. O contato de clientela, enfim, por força de alterações qualitativas e quantitativamente, transforma-se em impessoal. Tal transformação engendra, é engendrada e adequada à estrutura burocrática das organizações. Na periferia capitalista, tal processo é conduzido pela modernização, a mudança planejada que visa transformar o ambiente e as organizações periféricas em cópia do sucesso alcançado por organizações e ambientes do "centro", guardadas as devidas proporções. A modernização, de simples meio para alcançar o desenvolvimento, transforma-se em fim megalomaniaco e no próprio instrumento de controle do centro, pois ao invés de dar autonomia à região atrasada cria uma nova dependência: a do Know-how e capital estrangeiro. Por outro lado, deixa de ser pueril imitadora e transforma-se em engenhosa adaptação à realidade subdesenvolvida para melhor cumprir seus desígnios.

#### 4.6- INCORPORAÇÃO À FORÇA DE TRABALHO E CONTATO DE CLIENTELA NA SUDAM, NO BASA E NA UPPA.

Identificamos, nas seções anteriores, os processos principais que conduzem as organizações a assumirem a forma burocrática. Alterações no processo de incorporação à força de trabalho são mudanças na política de pessoal: a forma burocrática é alcançada quando o "nepotismo" é substituído pelo "sistema do mérito". Alterações no contato de clientela são mudanças na política de atendimento ao público: a forma burocrática é alcançada quando o atendimento individual é substituído pelo planejamento para a massa ou faixas (segmentos populacionais, amostras de uma massa). O sistema do mérito, tão lamentado por Weber não é só o concurso público, mas sim e antes de tudo, a aplicação impessoal de técnicas de recrutamento, seleção, lotação, treinamento, avaliação, etc. O planejamento para a massa não é só a substituição da teoria da "Administração de Vendas" pela teoria da "Administração Mercado lógica", mas sim e antes de tudo, a aplicação impessoal, de técnicas do mercado. A impessoalidade tem seus pressupostos pseudamente democráticos que levam os dirigentes organizacionais a cre



rem na sapiência da substituição da pessoalidade tanto no campo da incorporação à força de trabalho, quanto no de contato de clientela. Julga a ideologia organizacional "racional" que existem igualdades de oportunidade de tanto no mercado de trabalho quanto no mercado consumidor de bens e serviços; dessa forma é possível atrair no primeiro "os mais capazes" e segundo "os mais interessados na qualidade". Faz parte ainda da crença dos dirigentes organizacionais que a organização possui "funções", que exigem um desempenho adequado de "papeis"; isso possibilita planejar na área de incorporação à força de trabalho técnicas de seleção, lotação, treinamento e avaliação filtradoras de personalidades adaptáveis aos papéis e na área de contato de clientela, técnicas de seleção (distribuição), conquista e manutenção de faixas de mercado, filtradoras de consumidores, cujos "interesses" coincidem com "os padrões de qualidades". Na realidade, essas hipóteses são desmentidas pela estrutura sócio-econômica, que sendo desigual, restringe as opções individuais tanto para a aquisição de um produto ou serviço, quanto para a procura de um emprego, impossibilitando a detecção do "mais capaz" ou "do mais interessado". Igualmente, a existência das funções organizacionais é desmentida pelo movimento histórico, pois se transformam conforme o desenvolvimento da formação social considerada acompanhar com maior ou menor rapidez as exigências do modo de produção, daí ser inviável adaptar o trabalhador ao papel e o consumidor ao produto ou serviço. Tudo isso nos leva a uma das faces da Imponência organizacional, qual seja, a da expansão de atividades, pela qual a organização torna-se um agente de mudança (na direção da modernização) do meio ambiente.

O BASA, quando de sua fundação, em 1942, quando ainda era apenas Banco da Borracha ou "banco de um só produto", não possuía a responsabilidade de atuar como provocador do desenvolvimento da Amazônia, daí porque, menores eram as exigências de divisão do trabalho, menor era o nível de complexidade de suas atividades, menor era o número de funcionários, menor era o número de pessoas atendidas por seus serviços e, em consequência, sua estrutura não exigia critérios racionais de recrutamento e seleção, nem tampouco planejamento científico quanto as forças de intervenção no "mercado". "Justificava-se", portanto, a política de admissão baseada em critérios "menos abstratos" como experiência e indicações, bem como uma política de financiamento limitada. Tais critérios coincidiam com as relações vigentes na sociedade local,

até então. Se o Banco da Borracha é hoje acusado de ter utilizado uma política de crédito paternalista no financiamento da safra de borracha, produzida segundo métodos "empíricos" predatórios e por ter permitido a admissão em seus quadros mediante pedidos de políticos, tais fatos são decorrência do domínio que o meio ambiente pré-capitalista exercia sobre a organização. Como organização emergente em determinada situação histórica, quando ainda engatinhava o sistema do mérito - implantado no Brasil, em 1936 - quer como ideologia, quer como sistema racional de Administração de pessoal - necessitando ainda de medidas mais amplas para sua implantação definitiva no "centro" nacional e sem possibilidade de transmitir seu eco à periferia — defrontando-se ainda com a escassez de mão de obra especializada em atividades bancárias, o Banco da Borracha teve que socorrer-se do ambiente dominado por políticos, comerciantes, fazendeiros e seringalistas regionais. Ambiente tradicional, regido por relações paternalistas e por critérios "empíricos" tais como "experiência", e "confiança". Por isso foram aproveitados funcionários de outros bancos e, na falta desses, balconistas, auxiliares de escritório, enfim, pessoas versadas em atividades semelhantes. Os cargos mais importantes foram preenchidos por funcionários do Banco do Brasil mediante nomeação e todos esses fatos mostram a subversão da coerência lógica preconizada pela moderna Administração de Pessoal, como lei normal de funcionamento de todas as organizações: nos cargos de confiança, a lotação precedia o recrutamento e a seleção. Isto é, o servidor experimentado vinha suprir lacunas nos cargos existentes de vez que quando recrutado, sua lotação estava determinada por antecipação. Nos postos mais baixos, o passo recrutamento fôra eliminado. Quem recrutava não era a organização e sim políticos, comerciantes e latifundiários. Os primeiros relatórios falam tão somente do critério de experiência, mas relatórios são instrumentos formais, legais, onde não cabem as sutilezas da realidade informal. Basta conhecer um pouco de história e/ou conversar com funcionários antigos para descobrir os reais critérios de recrutamento e de seleção.

Por outro lado, a cúpula dirigente era própria decorrência do fato de o Banco da Borracha ter sido criado para atender demandas externas, como aliás tudo ou quase tudo é criado aqui na Amazônia. Sendo uma região "periférica", sem autonomia quer política, quer econômica, nossa "integração ao resto do país" sempre consistiu em gerar riquezas que serão consumidas pelos "centro"

nacional ou estrangeiros e tão somente quando uma ordem vindo de cima designa uma nova função aos amazônidas, se criam, ou se restruturam organizações, destinadas a desempenhar tal "função". No caso presente, entretanto, ficou bem caracterizada — o que nem sempre ocorre — a intervenção exógena: "O Banco de Crêdito da Borracha S.A. surgiu em decorrência do esforço de guerra, fruto do convênio celebrado a 3 de março de 1942, em Washington, entre o Governo Brasileiro e a Rubber Reserve Company, representante ' do Governo dos Estados Unidos da América do Norte' (49). Daí que mais importante que as comparações metafísicas que se fazem entre "o banco de um só produto" do passado e o moderno "banco de desenvolvimento" do presente, é necessário ressaltar o fato de ter o Banco da Borracha nascido para satisfazer interesses alheios à região, interesses esses que estiveram representados em sua cúpula dirigente até o término dos Acordos de Washington. Ora, tradicionalismo e representação direta de interesses alienígenas — associados pela modernização reflexa (imitação pura) — foram então obstáculos ao desenvolvimento capitalista da região e a qualquer modificação estrutural da organização, no sentido ' de torná-la uma burocracia racional.

Mas, o fim da década de 40 e o início da de 50 trazem profundas modificações para a economia amazônica que irão se refletir no funcionamento de suas organizações principais. A crise que se seguiu com o encerramento dos Acordos de Washington é uma lição que ainda não foi devidamente apreendida pelos representantes políticos da região: mostra a falência da política funcional "centro-periferia" pelo qual a Amazônia limitava-se a proporcionar o crescimento das divisas do Governo Federal, às expensas do seu principal produto, recebendo em troca, tão só e unicamente o enriquecimento da oligarquia local que usufruía de espetáculos ' teatrais caríssimos e de palacetes luxuosos de construção megalomaniaca, verdadeiros enclaves europeus, literalmente transportados ao ambiente atrasado: "Sob o céu equatorial da Amazônia surgia uma nova civilização, dotada de padrões culturais importados da Europa. Belém e Manaus, as duas grandes metrópoles regionais adquiriam novas fisionomias urbanas. Construíram palácios e os teatros mais luxuosos do mundo onde companhias líricas se exibiam e retornavam aos seus países de origem porque o resto do Brasil não dispunha de recursos para patrocinar espetáculos dessa ' natureza. Todas as comodidades da vida européia, a começar pelo telefone, luz elétrica, cabo submarino e música erudita eram, na época, privilégio da Amazônia que nadava em dinheiro" (50). Mos-

tra também, que mesmo para as regiões "atrasadas" o livre jogo das forças do mercado, i.é., a não intervenção do Estado na economia, representava um sério perigo para a manutenção do "equilíbrio do sistema". Como sabemos, o primeiro governo de Vargas, notadamente após o golpe do Estado Novo, deu o passo decisivo para a industrialização do país, o que significou o começo do rompimento com os laços de dependência tradicionais, fato apenas tornado possível, pela crescente intervenção do Estado na vida econômica, dado a debilidade quantitativa e qualitativa da livre empresa. No centro nacional, tal política foi seguida, porém, na periferia amazônica, o Estado se limitava a algumas obras de infra-estrutura, deixando a oligarquia local a tarefa complementar da "iniciativa privada", limitada praticamente a agropecuária, seringais e comércio. Além disso, atribuía à região uma "vocalização natural" de produtora de matérias primas e importadora de manufaturados e bens de luxo para sua "elite", o que não deixava margens para que se pudesse pensar em "desenvolvimento da Amazônia": "Os governos regionais faziam altos investimentos em obras de infra-estrutura que iam das estradas de ferro e de rodagem aos hospitais, portos e colégios, criando condições para o desenvolvimento sócio-econômico que a iniciativa privada acelerava com a expansão do comércio" (50-cap. 1). Mas, com o término dos Acordos, desprovida de mercado certo para a colocação de seu principal produto, a Amazônia se encaminhava para uma fase de estagnação quando foi alcançada pelo processo de desenvolvimento gerado no pós-guerra. É a fase de "Valorização da Amazônia", determinada principalmente por consequências externas, sendo nesse caso, nada mais que um reflexo da "mentalidade de desenvolvimentista" originada na ONU, que como vimos, é por sua parte, um produto de mudanças históricas reais na conjuntura mundial. A realidade, porém, é bem mais rica que a construção de um modelo onde as mudanças na "periferia" apenas refletem transformações geradas inicialmente no "centro". A fase desenvolvimentista é também produto da política interna industrializante do governo nacional. Essa, objetivou maior intervenção estatal como meio de conseguir que a Amazônia voltasse a contribuir para a receita cambial do país, contribuição essa que estava ameaçada pela "imprevidência passada da livre empresa": "O despovoamento dos seringais nativos e a debilidade da economia desmonoraram o império transitório da borracha, de frágil sentido econômico e social, em decorrência da falta de previsão dos empresários da região" (50- cap. 1). E o processo de desenvolvimento, gradativamente dá seus primeiros passos: em 1946, o Plano de Valorização E-



conômica da Amazônia é inserido na Constituição Federal, em 1950, o Banco de Crédito da Borracha S/A sofre uma profunda mudança estrutural e em 1953 é criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), destinada a operacionalizar o preceito constitucional.

A fase de "valorização", período compreendido entre 1946 (término da ditadura de Vargas — "redemocratização do País") até o início dos anos 60 é vital para a Amazônia, por tratar-se de um momento de transição no qual se entrecrocavam as "elites tradicionais" e as novas "forças racionalizadoras". Tem especial importância nessa fase a década de 50, a "era do planejamento científico" simbolizado pelo governo de metas de Juscelino Kubitschek. Uma das consequências de tal fase foi a transformação do Banco da Borracha em Banco de Crédito da Amazônia S/A (BCA), através da Lei nº 1184, de 30 de agosto de 1950: "Consoante esse diploma legal, o raio de ação desse organismo creditício foi ampliado, embora hajam sido preservadas intatas suas funções no setor específico da borracha" (49-pág. 14). Tal fato caracteriza a transição: ao mesmo tempo que intervêm em outras atividades econômicas, expandindo sua clientela, o B.C.A. trabalha para o soerguimento da produção da borracha: "Nessa segunda etapa, a instituição converteu-se em Banco da Região, dispondo de 10% (dez por cento) do Fundo de Valorização Econômica da Amazônia (Constituição Federal de 1946, art. 199), sob o nome de Fundo de Fomento à Produção..." cujas "... aplicações destinar-se-iam às atividades agrícolas, pecuárias e industriais, de interesse da planície para aproveitamento de suas matérias primas, melhoria dos meios de transporte, e, preferencialmente, no incentivo à produção de borracha, inclusive o financiamento de seringais de cultura (49-págs. 14/15). Tal modificação nos objetivos, como é óbvio, proporcionou a reforma da estrutura: "... a partir do momento em que o Banco transformou-se em Banco de Crédito da Amazônia S/A ... montou-se uma estrutura mais ampla que a original, visando, principalmente, a amparar financeiramente os setores rural e industrial, aproveitando as matérias primas locais e subsidiariamente promover a ampliação de serviços básicos deficitários na área. Para tal fim, foi criado o Fundo de Fomento à Produção, cuja administração ficou a cargo de uma carteira especializada — Carteira de Fomento à Produção".... (49-pág. 31). É, portanto, em face de mudanças institucionais que se realizam transformações organizacionais, mas essa lei não é tão simplificada como nos querem fazer crer a Teoria dos Sistemas Abertos (estrutural-funcional) e a chamada linha "economicista"

da teoria marxista. É preciso mais uma vez ressaltar que as modificações institucionais nascem de relações travadas entre pessoas vivas, dispostas de certa forma na estrutura mais ampla e no interior das organizações; em segundo lugar é bom que se diga que não basta criar um órgão de desenvolvimento por decreto e a partir daí dizer que instaurou-se uma nova fase. A organização assim reestruturada terá ainda que lutar contra sua estrutura interna herdada de outra época, bem como com o ambiente externo que carece de ser transformado. Podemos concluir que ainda como B.C.A., o atual BASA não chegou a ser um Banco de Desenvolvimento: sua nova estrutura formal não passou de novo organograma, fachada inadequada à organização informal, de vez que essa, como consequência da estrutura herdada do Banco da Borracha era tradicional. Também a incorporação à força de trabalho e o contato de clientela permaneceram a meio termo, face a organização ser ainda dominada pelos interesses oligárquicos locais. A implantação do regime de concursos chocou-se com o nepotismo favorecido pelo sistema político vigente, o liberalismo político, enquanto que no contato de clientela, a manutenção do suporte à produção da borracha, conflitou com a assunção de novas responsabilidades perante o ambiente.

A SPEVEA nasce justamente nessa face de transição. Ao contrário do Banco da Borracha, é criada já como órgão de desenvolvimento da Região. Aliás, sua criação é o verdadeiro marco do desenvolvimento da Amazônia como instituição, já que ela é o rebento primeiro da "era do planejamento" e dos ecos do "sistema do mérito" na Amazônia. Quando surge, arrebanha para si a tarefa do desenvolvimento, até então dispersa e posteriormente concentrada em órgãos não especializados tão única e exclusivamente em desenvolvimento: "... a partir da criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), a instituição creditícia (B.C.A.) foi excluída no processo decisório ou executivo do referido plano, o que engendrou uma série de contradições de caráter político-econômico no processo de desenvolvimento regional" . (49-pág. 31). A SPEVEA surge mesmo vinculada ao Plano de Valorização Econômica da Amazônia, sendo o exemplo mais acabado do íntimo relacionamento existente entre organização e instituição, i.e., a mesma lei que dispõe sobre o Plano, cria a SPEVEA: A Lei nº 1806 de 06 de janeiro de 1953. O artigo 22 da referida lei é bem claro a esse respeito: "Para promover a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, nos termos desta lei e dos planejamentos que forem aprovados, fica criada, com sede em Belém, capital do Pará, com autonomia administrativa, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), diretamen

te subordinada ao Presidente da República" (51). A mesma lei criou, também uma Comissão de Planejamento, no intuito de mostrar a superioridade da administração "racional" sobre a improvisação empírica: "O Superintendente (da SPEVEA) presidirá uma Comissão de Planejamento da Valorização Econômica da Amazônia ..." (51- art . 24, pág. 6). Tal comissão teve a competência da elaboração de planos quinquenais relativos à intervenção organizacional no ambiente: "A Comissão de Planejamento apresentará, dentro do prazo de nove meses, ao Presidente da República, o plano definitivo de Valorização Econômica da Amazônia, para o primeiro período quinquenal, incluindo o orçamento para o primeiro período anual, a ser encaminhado ao Congresso Nacional" (51-art. 26). Paralelamente ao planejamento de sua expansão externa, a comissão cuidaria da reorganização interna, i.é., de estabelecer uma base racional para sua atuação: "Dentro de doze meses da vigência desta lei, o Poder Executivo, tendo em vista os trabalhos da Comissão de Planejamento, proporá ao Congresso a organização administrativa para a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e as normas de coordenação do órgão executivo com as demais entidades federais, estaduais e municipais" (51-árt. 27. pág. 7). Mas apesar de todo o aparato de planejamento científico do novo órgão, este se chocou, a exemplo do novo B.C.A., com uma realidade ambiental dominada por forças tradicionais. Internamente, não pôde montar a base "racional" face a carência de mão de obra treinada para este fim. Teve que se contentar com os critérios de experiência, e de indicações, possibilitadores do exercício do domínio do ambiente sobre a organização: "Os serviços da Superintendência serão atendidos: a) por servidores da União e dos Territórios, requisitados na forma da legislação em vigor; b) por servidores estaduais e municipais, postos a disposição da Superintendência pelos respectivos Governos; c) por pessoal admitido, diretamente, para prestar serviços à Superintendência". A própria Comissão de Planejamento foi minada pela força do ambiente local. Pelo estudo de sua composição inicial fica atestado a predominância de membros dos governos locais que, face as condições políticas nacionais possibilitarem grande autonomia ao regional eram dominados pela oligarquia composta de pecuaristas do Marajó, Seringalistas do Acre, comerciantes de Manaus e de Belém e Bacharéis educados na Europa. Para impor idéias novas, implantar uma "mentalidade de planejamento científico" reduzida minoria de representantes do poder central: "Comissão de Planejamento da Valorização Econômica da Amazônia, composta de quinze membros, sendo seis técnicos, correspondentes aos setores gerais de atividades que integrarão o

Plano, e nomeados pelo Presidente da República, e nove representantes dos Estados e Territórios Amazônicos, um para cada das entidades administrativas interessadas, e designados pelos respectivos governos"(51-art.24,pág.6/7).

Quanto à UFPa., nascida de faculdades isoladas, criadas pela livre iniciativa de associações profissionais, desde o início do século, apenas em 1957 pode reuni-las em um conjunto burocrático limitado duplamente: de um lado pelo espontaneísmo com que foram criadas referidas unidades que gerou uma série de interesses particulares difíceis de serem conciliados em torno de objetivos comuns ou "sistêmicos" e de outro pelas condições peculiares da região que proporcionaram o controle político de seus cargos de direção e o exercício das funções docentes pelos doutores, i.é., os "filhos de família" descendentes da oligarquia rural-comercial. Tudo isso a se refletir na estrutura da organização, criando dificuldades para a implantação da estrutura racionalista. Mesmo já na década de 60, quando foi intentada sua primeira reestruturação, a UFPa., parecia ainda disvinculada do processo de desenvolvimento, limitando-se a proposição de consolidar os objetivos da visão tradicional: "Criada em 57 e reestruturada em 63 - Leis 3191 e 4283 - e seu objetivo específico, o traço que a distingue, está definido no atual Estatuto: "promover a pesquisa científica, tecnológica, filosófica, literária e artística, aperfeiçoar os métodos de estudo, investigação e crítica, em especial no que concerne à Amazônia Brasileira - como complexo geográfico e sociológico digno de exploração cultural - para perfeito domínio de suas potencialidades"(53). Se há alguma referência ao desenvolvimento econômico e às responsabilidades da Universidade com relação ao processo, tal referência é muito vaga: sua função é limitada à preparação da mão de obra especializada que deverá atuar na transformação do ambiente, EM OUTRAS ORGANIZAÇÕES. Mas o que importa é que não foi mera coincidência a criação da Universidade Federal do Pará, pela Lei nº 3191, de 02 de julho de 1957: a própria decisão de reunir as faculdades e cursos isolados em um único conjunto, mesmo que apenas pretensamente harmônico ou "sistêmico", reflete uma época de profundas mudanças ocorrentes na Região correspondentes à "fase de Valorização da Amazônia". A exemplo do B.C.A. e diversamente da SPEVEA, a fase de transição foi agravada pelos problemas de origem que viriam a se refletir sobre a estrutura, criando condições para a predominância do "formalismo", pelo qual o sistema do mérito se chocava com a admissão



paternalística para os cargos inferiores e com o nepotismo e os interesses oligárquicos nas nomeações para os postos de nível médio e superior, enquanto que a estrutura era burocrática apenas no papel e a intervenção ambiental se fazia às apalpadelas. Foi tão grande a influência dos cursos tradicionais Direito e Medicina, o primeiro criado em 1902"... fruto do idealismo de uma pleiade de eméritos cultores das ciências jurídicas e sociais, fundada pela Associação Científica "Teixeira de Freitas" (53-pág.22) e o segundo em 1919 que, até hoje, se revesam na cúpula da Reitoria Advogados e Médicos, refletindo um tradicionalismo já absoluto para a nova realidade, mas que encontra justificativas justamente porque os professores "mais capazes", i.é., os decendentes das classes dominantes antigas que compõem a nova classe, procuram tais cursos em decorrência de fatores já conhecidos como o prestígio que essas ocupações sempre desfrutaram na sociedade em que vivemos.

O capitalismo — ou pelo menos o capitalismo de *laissez-faire*, baseado na livre iniciativa e na concorrência — tem suas leis já bastante estudadas tanto pelos adeptos do marxismo que pretendem destruí-lo, como seus apólogos que visam solidificá-lo, mantê-lo em "equilíbrio" ou "funcionamento". Por isso mesmo é sabido que a expansão capitalista decorre da contradição, do conflito inevitável das diversas classes que compõem determinada formação social. Weber não contradiz Marx ao se reportar a mudança do "tradicional" ao "racional". O que ocorre é que o "estrutural-funcionalismo" corrente onde militam alguns weberianos como Etzioni, Stinchcomb, Riggs, etc, deformam o processo estudado por Weber através de um simples corte comparativo entre o passado representado pela tradição e o presente pela racionalidade. Ora, quando se compara dessa forma, a tendência é privilegiar o presente "racional". Vários são os motivos desse procedimento, dentre os quais, um dos mais importantes é que do choque entre as forças oligárquicas e a burguesia, a última tem saído vencedora, inevitavelmente, em função das necessidades do "desenvolvimento" capitalista. A Amazônia e suas organizações não foram exceções históricas! a essa tendência geral: assim, as estruturas tradicionais do BASA, da SUDAM e da UFPa., pouco vem assumindo a forma burocrática exigida pelo aumento da complexidade do trabalho, decorrente não só da diversificação de suas atribuições como pela crescente incorporação do País à "era do planejamento científico". A conjuntura nacional ao período de "Valorização da Amazônia" apresenta al

guns indicadores da mudança como guerra ao nepotismo, ao paternalismo, a exigência de concurso de provas impessoais à maioria e de exigências de melhor seleção, de atração de mão de obra mais qualificada, de maior racionalidade, de menos improvisação. A coletânea de Jamenson sobre Administração de Pessoal, publicada em 1963, está repleta de artigos que lamentam que o "sistema do mérito" seja apenas um formalismo e que propõem uma "redução sociológica" do "Mert System" (ideologia nascida no "centro" capitalista) à realidade nacional: "Podemos confrontar os processos adotados, nos Estados Unidos, para o processo da lei de classificação de 1923 e os que conduziram à Lei nº 284, no Brasil. Ali houve amplos debates, a intervenção decisiva dos técnicos, estudos de mais profundidade. Aqui tudo se processou sob o nosso clássico regime de urgência e sem que aos não iniciados fosse dado conhecer as minúcias do sistema em elaboração (reforma de 1936) ... Se não bastar, para essa conclusão, a nossa incipiente experiência, socorramonos dos exemplos dos Estados Unidos da América, da Inglaterra, e do Canadá... O que não resta dúvida é que o sistema do mérito está seriamente ameaçado pela falta de realização de concursos, pela proliferação dos interinos, pelo combate sistemático ao órgão central de pessoal pelo apoio que a criação impestiva de cargos isolados com o objetivo de fugir ao concurso, encontra no legislativo"(54). Ou: "Em 1929, o "Institute for Government Research" da Brookings Institution propôs a centralização, num "Service of General Administration" das atividades institucionais do Governo Federal Norte-Americano. É tão evidente a identidade de propósitos entre esse plano e o que presidiu a criação de DASP que parecem desnecessários maiores comentários sobre esse aspecto da questão.... Do exposto se verifica que, consideradas as grandes diferenças existentes entre os ambientes a que pertencemos, são bem semelhantes as organizações administrativas brasileira e americana. Os princípios doutrinários em que se baseiam são da mesma origem e nossos administradores têm procurado aqui aproveitar, adaptando-os ao nosso meio, os ensinamentos que a experiência americana possa nos oferecer. Também o DASP segue essa orientação, para o que envia, anualmente, mediante seleção, funcionários federais aos Estados Unidos, para realização de cursos em universidades e estágios em repartições públicas e na indústria privada"(55).

Portanto, tal fase se caracteriza pela tentativa de substituir a modernização reflexa, ingênua, das oligarquias tradicionais pela modernização adaptada ou "redução", ou como diria Guerreiro

Ramos, a adoção de soluções "adequadas", no lugar de soluções "hiparcorretas", como sempre foi costume. O objetivo ideológico dessa mudança parece claro: trata-se de intenção clara de "purificar o sistema" ou de "restaurar as instituições" abaladas pela corrupção e pelo sistema de espólio. Se tudo não passou de "formalismo", como é hoje comum tal pecha, foi porque a resistência a essa orientação era ainda muito grande, o processo racionalizador estava ainda no início e não porque não houvesse a intenção e nem se tenha tomada medidas como as comparações estáticas entre o passado e presente, da ideologia oficial tentam nos fazer crer. Não foi privilégio da moderna SUDAM, a determinação de implantar de vez o capitalismo racional-impessoal, dirigido pela intervenção estatal moderna interna e externamente. O eco do "centro" nacional já se fazia ouvir com a SPEVEA: "Efetivamente, em áreas com as características econômicas da Amazônia (poupanças privadas e governamentais muito escassas, grupos de pressão atuando no sentido de sustentar o status quo do complexo extrativista, etc.), a aceleração dos ritmos de desenvolvimento não pode ser obtida da ação espontânea das forças econômicas expressas na livre manifestação da iniciativa privada, e, antes, exige maior intensidade do intervencionismo estatal, na prática de regulações, controles, estímulos, investimentos... O retrato sumário da correlação entre o Estado e a iniciativa privada, acima exposto, deve ser completado pelo princípio programático de que o desenvolvimento econômico pretendido, e objeto da atuação da SPEVEA, é do tipo capitalista. Pretende-se, expressamente, a substituição da estrutura e formas econômicas anacrônicas, historicamente superadas, por um sistema e unidades econômicas reguladas pelas leis da competição e do lucro... Isso significa que a SPEVEA, ao formular a direção principal de sua política de desenvolvimento na Amazônia, desobedeceu às velhas práticas de fazer-se programação seccional assistencial..." (56). E a política de desenvolvimento, necessária se vincula a reforma da estrutura interna da organização: "É possível afirmar que falta à SPEVEA, hoje em dia, para cumprir suas tarefas de modo satisfatório, organização administrativa adequada, tanto em seus aspectos técnicos como burocráticos... recomenda-se que a nova estrutura deva atender, tanto quanto possível, aos princípios da boa organização... torna-se necessária a existência de uma estrutura de autoridade que leve em consideração os princípios da divisão do trabalho, segundo funções homogêneas, da existência de limites para o alcance do controle da autoridade e o da delegação de autoridade" (56-págs. 279/281). Como se observa, não é privilégio da fa-

se de "integração" pós-66 (Operação Amazônia), o assalto à sociedade local perpetrado pela ideologia do impessoalismo, não tendo sentido tachar as críticas ao sistema atual como "desejo de retorno ao passado", e nem tampouco fazer a apologia da racionalidade e do planejamento científico na fase atual, criticando o excesso de pessoalidade e de empirismo na fase de "integração". São ambas, etapas de um mesmo processo: a diferença principal é que as organizações estatais não conseguiram se impor ao meio ambiente e a burocracia ficou restrita ao âmbito interno.

O BCA, entretanto, cresceu desordenadamente até o início da década de 70. Seu "Quadro Administrativo", sofria os efeitos da incorporação à força do trabalho levada a efeito quando ainda era o Banco da Borracha S/A., sua estrutura padecia das mesmas dificuldades, pois as reformas decretadas no organograma não surtiam efeito no comportamento de seus membros, por consequência sua intervenção no ambiente era limitada por métodos tradicionais, pela coerção ambiental e pelo auto-limite imposto pelo continuo ao financiamento da borracha, i.é., a própria contradição entre objetivos díspares tais como Banco de Desenvolvimento (intervenção crescente no meio ambiente), Banco Comercial (interesse em lucros imediatos) e Banco Assistencial (dominado pelo meio ambiente), no primeiro momento, constituiu-se em um entrave na direção da "racionalidade", muito embora essa própria situação conflituosa venha a exigir a solução das contradições, em um segundo momento.

Processo de incorporação à força do trabalho, estrutura e processo do contato de clientela, são a uma só vez agentes da mudança e objetos da conjuntura local. A alta direção era agora composta, sobretudo, de funcionários do Banco, apontados pelos detentores do poder na sociedade regional: os membros da Diretoria eram apontados segundo o critério da representação dos interesses oligárquicos e eram dominantes; toda a escala organizacional sentia esse impacto do ambiente: os gerentes de agências regionais - os prepostos da Diretoria - eram também nomeados ou substituídos segundo os interesses vigentes nas comunidades onde iriam atuar. Apesar da existência do concurso formal para a admissão no "Quadro de Administração", havia sempre um jeito de proteger alguém e burlar a fórmula impessoal, principalmente nas agências do interior. A situação se dificultava mais ainda porque existiam as contratações sem concurso para os quadros de "Borracha" e de "Portaria". Mais tarde a situação se ajeitava: por meio de "con



cursos internos" os protegidos que ingressavam nos quadro de bor-  
 racha e portaria eram transferidos para o quadro de administra-  
 ção. O BCA era ineficiente e ineficaz: assumia a forma burocrá-  
 tica inicial do processo de burocratização, como ela é conhecida  
 na acepção popular: o emperramento dos serviços, o regime do pa-  
 pelório, a mistura entre as atividades dos três quadros, uns exe-  
 cutando as tarefas dos outros. Mesmo sendo a racionalidade já  
 uma ideologia consagrada, o ambiente impunha o formalismo e des-  
 de aí começou a "guerra à burocracia": "A desburocratização, so-  
 bretudo, se apresentava como uma necessidade imperiosa, num meio  
 onde tudo é precário, onde as próprias distâncias fazem as maio-  
 res dificuldades, estas, ainda mais, agravadas pelo império con-  
 tristador, amesquinhante, do analfabetismo, das grandes massas  
 humanas da Amazônia" (57).

Formalmente, a "restauração" do BANCO DA AMAZÔNIA é explica-  
 da pelo impacto que a "Operação Amazônia" exerceu sobre sua es-  
 trutura, destacando-se, dentro do elenco de medidas tomadas, a  
 política de incentivos fiscais, destinada a atrair mais capitais  
 para a região. A reformulação dessa política, podemos mesmo di-  
 zer que é um dos e talvez o maior dos mitos do "Desenvolvimento  
 da Amazônia": "A fim de atenuar as desigualdades regionais, o  
 Governo Federal estendeu à Amazônia os benefícios do Art. 34º ,  
 da Lei 3.995, de 14 de dezembro de 1961, através da Lei 4.216 ,  
 de 06 de maio de 1963, revogada pela Lei nº 5.174, de 27 de outu-  
 bro de 1966, que dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais  
 em favor da região amazônica... Foi, sem dúvida, visando a apli-  
 cação desses recursos na execução dos programas de desenvolvimen-  
 to econômico e social da área, que o Governo Federal, através da  
 Lei nº 5.122, de 28 de setembro de 1966, modificou a estrutura  
 do BANCO DE CRÉDITO DA AMAZÔNIA S/A..., transformando-o em BANCO  
 DA AMAZÔNIA S/A... A recente transformação dá ao BANCO a cono-  
 tação predominante de instituição regional de desenvolvimento com  
 amplas e múltiplas atribuições que lhe permitem em sua área de  
 atuação, decisiva e marcante influência no fomento às atividades  
 de elevado efeito germinativo, ficando, ainda, concretizada sua  
 qualificação como agente financeiro do Governo Federal e da SUDAM,  
 para a execução dos programas de desenvolvimento econômico e so-  
 cial, pelo exercício das funções de análise de projetos e a con-  
 cessão de créditos, ou liberação de recursos oriundos dos incen-  
 tivos fiscais, consoante as normas e critérios baixados pelo ór-  
 gão regional de desenvolvimento" (49-págs. 17/18). Entretanto ,  
 a decretação da Lei foi insuficiente e para que não viesse a ser

repetido o malôgro do BCA tanto no sentido da racionalização interna quanto da intervenção sobre o ambiente, em 1971, alterou-se radicalmente a composição da Diretoria do Banco e deu-se a largada no sentido da implantação da "nova mentalidade". Em 1971 tivemos a verdadeira reestruturação do BASA, determinada pelas forças de modernização partidas do "centro" nacional e pela atividade consicente dos homens e não por um conjunto de normas abstratas que formam o elenco da "Operação Amazônia". É só a partir desse momento que se pode falar de uma era "tecnoburocrática", i.e., marcada por uma guerra à burocracia (na realidade consolidadora da forma burocrática), pela redução dos custos operacionais, pela racionalização do trabalho, pelo emprego do computador, pela consolidação do "Quadro Técnico" como órgão de planejamento, encarregado de promover a reforma do "Quadro Administrativo" e dos demais.

Mesmo depois de decretada a "Operação Amazônia" a composição da Diretoria continuou seguindo os padrões anteriores: de um lado elementos locais, representando a oligarquia regional de outro, alguns poucos elementos experientes, oriundos do "centro" nacional e predominantemente do Banco do Brasil, invariavelmente; mesmo com a reforma de 1966, manteve o BASA, uma "Carteira da Borracha", diretoria encarregada "... dos assuntos relacionados com a Política Econômica da Borracha". Entretanto, além de vagamente descrita sua atribuição, essa Diretoria foi contrabalançada pela existência de outros objetivos importantes, atribuídos as "Carteiras de Crédito Rural, Crédito Infra-Estrutural e Industrial, Crédito Geral e Câmbio e pela Superintendência de Serviços". (49-págs. 32). O Quadro Técnico, criado em oposição ao já existente "Quadro Administrativo" — cujo assoberbamento com as tarefas rotineiras de execução, impedia a reflexão necessária para planejar o desenvolvimento organizacional e o atrelava as atividades meio e mais imediatadas — durante algum tempo deixou ainda aberta uma brecha para o recrutamento e a seleção pela via política ou de interesses pessoais, já que a política de enquadramento foi efetuada na base de indicações e de requerimentos. Em 1971, entretanto, a Diretoria passou a ser composta predominantemente de técnicos oriundos do centro, principalmente de uma organização tomada como modelo: O Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Na mudança da composição da Diretoria, em relação a política de designação até aqui seguida teremos que destacar os seguintes aspectos: a) a predominância de elementos que representam os interesses do governo federal, e minoria dos representantes dos in

teresses regionais; b) composta predominantemente de técnicos e não de funcionários experimentados; c) predominância de elementos vindos do BNB (organização criada artificialmente na época de ouro de planejamento) em substituição a política de nomeação de funcionários experimentados do Banco do Brasil. Some-se a isso, a filosofia do Governo do General Médici, que indicou tais técnicos: "Queimar Etapas": havia a notória intenção de modernizar de vez o BASA, conduzindo-o ao caminho irreversível da racionalidade, da impessoalidade, do sistema do mérito, da eficiência e da eficácia. As mudanças foram trazidas nos paletós dos técnicos e deveriam ser mudanças estruturais que tornariam o BASA de vez, um agente de mudanças capaz de se impor ao ambiente local, modernizando-o. O Relatório de 1972, mostra os objetivos organizacionais pretendidos para "conciliar" as diversas funções que cabem a uma macro-organização em expansão ambiciosa: "Para conciliar os objetivos de agente financeiro do desenvolvimento com os de empresa de capital aberto, o Banco da Amazônia S.A., a partir de 1971, vem adotando uma série de providências com o escopo de aumentar a eficiência da instituição, entre as quais vale destacar: a) formulação e consolidação de políticas e programas de crédito; b) revisão de estruturas organizacionais; c) treinamento intensivo do pessoal; e d) reformulação de sistema e métodos de trabalho"(58). A reorganização interna começou pela adoção do "sistema do mérito" também para o "Quadro Técnico", i.é., o preenchimento de claros nesse quadro far-se-iam-se agora por concurso e mais: como o sistema do mérito prevê a atração de mão de obra "mais capaz" e "mais qualificada" da amostra do mercado, foram rigorosamente estabelecidos pré-requisitos educacionais a nível de pós-graduação, condicionantes da inscrição ao concurso : era a vitória do SISTEMA DE EXAMES, na acepção weberiana: "A burocratização do capitalismo, com sua exigência de técnicos, funcionários preparados, com especialização, etc, generalizou o sistema de exames por todo o mundo. Acima de tudo, a evolução é muito estimulada pelo prestígio social dos títulos educacionais, adquiridos através desses exames"(59). Sucessivos concursos, para o Quadro Administrativo, haviam incorporado à organização uma mão de obra jovem, em sua maioria composta de estudantes de nível médio e superior. Alguns desses funcionários haviam ganho experiência nas exigências que o BASA possui pelo interior da Amazônia e tais fatos ensejaram pressões no sentido de melhor aproveitamento (lotação) dessa mão de obra. Incentivou-se então o

treinamento, como meio de canalizar a pressão e como fórmula de seleção, através da concorrência para proporcionar o acesso a novas funções: "Sessenta e dois cursos sem contar os extra-bancos e os eventuais no próprio Centro de Treinamento - constam da programação do CETRE para 1973. Esse roteiro foi elaborado com base no levantamento das necessidades de formação, aperfeiçoamento e especialização de pessoal, estabelecendo-se cronologicamente graus de prioridade de realização"(60). A impessoalidade foi levada ao clímax, na política de avaliação e de promoção do pessoal, onde se pretendeu "eliminar subjetivismos" e "alcançar racionalidade científica": "...a partir de 1975, o DEPES passará a orientar o sistema de promoções de maneira diferente, em moldes bem mais racionais e modernos. Assim, para os funcionários "operativos", o novo método procurará eliminar ao máximo o subjetivismo e o emocionalismo das relações chefe-funcionários. O superior hierárquico não mais poderá fazer julgamento de valor em relação aos funcionários na hora de fornecer as célebres "informações"(benditas por uns, malditas por outros). Limitar-se-á a preencher um modelo onde frases parentemente abstratas nada lhe dirão, mas que serão interpretadas pela equipe especializada do DEPES com auxílio do computador. Desaparecerá, pois, qualquer idéia de "proteção" ou "perseguição" para a promoção de cada funcionário"(61). É levar as raízes da megalomania e pretensão neutralidade da técnica e da eficiência burocrática.

Para poder melhor conciliar suas inúmeras funções contraditórias do Banco Assistencial, de Desenvolvimento e Comercial, o BASA deixou de dar ênfase à assistência à produção da borracha. Além do mais, esta função lhe escorria das mãos sendo absorvida por outras organizações como a SUDHEVEA. Tem portanto um sentido bastante importante a modificação estrutural pela qual deixou uma carteira especializada em borracha: significa uma tentativa de rompimento com o passado tradicional e uma estratégia para livrar-se da dominação imposta pelo ambiente local: "Os trabalhos no primeiro nível levaram aos seguintes resultados: Criação da Diretoria Financeira, incorporação da Diretoria da Borracha pela Diretoria de Crédito Rural e transformação da Superintendência de Serviços em Diretoria Administrativa ..."(62).

Enfim, podemos destacar no período que estamos analisando visíveis intenções e providências no sentido de: a) modernizar internamente o BASA; b) implantar o "sistema do mérito"; c) "desburocratizar" a estrutura; d) expandir o contato de clientela, me



diante modernização do ambiente. O último item é uma decorrência dos demais: para alcançar uma expansão planejada, as estratégias' serão a adoção de estrutura racional-e o correspondente preparo do pessoal para se adaptar a essa reforma e evitar a intrusão de in-teresse externos ao Banco, na sua política interna.

Visando a modernização interna o BASA tomou as seguintes medidas: a) intensificação das atividades de treinamento -por esse meio pode contratar técnicos e professores alheios ao seu meio e provenientes de "centros mais adiantados" que transmitiam a uma mão de obra predominante "empírica" as mais recentes novidades no campo da Administração, da Economia, da Contabilidade, etc. ; b) criação de órgãos técnicos destinados ao planejamento das re-formas e a implantação de novos métodos (complementada com fusão ou extinção de órgãos "caducos") - pode assim criar um órgão to-do poderoso: o Departamento de Organização e Processamento - DEPRO- que tinha como missão decretar a extinção, fusão e nasci-mento de novos órgãos; c) importação desenfreada de "Know How" de centros mais adiantados ou "modernos" principalmente do BNB, cujos técnicos para cá se deslocaram a peso de ouro e de cujas estru-turas foram adaptadas, "reduzidas" em alguns casos e em outros co-piadas pura e simplesmente; d) adoção eufórica das teorias mais modernas de Administração, notadamente a Teoria dos Sistemas e a Administração por Objetivos - por esse meio, pode criar uma ideo-logia favorável às reformas encetadas. A baixa qualidade geren-cial e a "burocracia" foram então identificadas pelos tecnoló-gos como tendo origem nas atividades meio e não nos resultados , nos objetivos: "Pela falta de desenvolvimento de pessoal em épo-ca anteriores e pela permanência do antigo sistema de valores, o BASA apresentava no início do quinquênio os seguintes problemas: ....b. concentração dos administradores puramente nas atividades, acarretando uma despreocupação com os resultados a serem atingi-dos; c. concentração dos administradores em tarefas de rotina e de execução, em detrimento de funções mais nobres que lhes cabe-riam"(62-sp/pág.). Ainda a burocracia foi identificada à autono-mia funcional dos "subsistemas" que se tornariam assim desvincula-dos das exigências do "sistema organizacional", como um todo: " O BASA apresentava uma estrutura excessivamente burocratizada, com uma departamentalização ortodoxa e uma rígida separação de funções, sem no entanto, apresentar qualquer das vantagens de um sistema' burocrático genuíno"(62-s/pág.). E mais: entre os pontos críti-cos observados estavam: "...b. exagerada divisão do trabalho, ge

rando um grande número de órgãos especializados, o que provocava uma divisão isolada dos problemas e uma percepção limitada da "organização" (62/s/pág.). As respostas são poderiam ser: "Utilização de consultoria externa e da experiência de outros Bancos para acelerar o processo de absorção de novas tecnologias; ... destruição do trabalho burocrático desnecessário... definição das atribuições voltadas para resultados (APO) e previsão de interrelacionamento entre órgãos (Teoria dos Sistemas). "Esses objetivos foram continuamente reafirmados e explicitados: "Adoção de práticas de delegação e desafio aos gerentes; ... introduzir processos de medição do trabalho para uma efetiva avaliação dos recursos; ... introduzir uma abordagem sistêmica nos trabalhos de reorganização estrutural de forma a desenvolver a mentalidade de que a empresa é um composto de sistemas interdependentes e não um somatório de órgãos estanques..." (62/pág.).

A nova tentativa de implantação do "merit system" foi mais audaciosa que as anteriores: além da política de avaliação de pessoal ter alcançado as culminâncias da impessoalidade e do neutralismo, conforme vimos, instalou-se definitivamente o sistema de exames não só no processo de seleção, não mais limitado ao "Quadro Administrativo", como o próprio treinamento foi utilizado como processo de seleção dos mais "aptos", i.é., como termômetro da avaliação impedindo ou facilitando o acesso aos postos mais altos. Melhor dizendo, a política de treinamento do BASA passou a encarnar o próprio sistema de exames: para realização de cursos que visavam preencher funções novas, criados pelo DEPRO, o CETRE estabelecia pré-requisitos e a amostra já limitada pela política de recrutamento interno fazia a seleção. O bom rendimento durante o curso, no qual se incentivava a competição era uma garantia de ascensão, o mal resultado nos exames, o desgaste, a punição com as vias de acesso sendo vedadas ao funcionário. Portanto aquilo que Marx chamou de "materialismo sórdido" foi uma das características do período: se paradoxalmente pretendeu-se eliminar o subjetivismo nas avaliações para a promoção, incentivou-se, de outro lado o emocionalismo pela concorrência, na realização dos cursos de treinamento.

Já vimos também as medidas tomadas com o fim de desburocratizar a estrutura. A visão que os tecnólogos do BASA possuem do que seja burocracia é bastante limitada. Limita-se à visão do senso comum de emperramento da máquina administrativa, demoras de atendimento do cliente, existência de exagerada divisão do tra

balho, exagerada quantidade de formulários, centralização, concentração do serviço em "detalhes" perdendo de vista objetivos, etc. Já vimos que essa visão limitada provocou como respostas: racionalização dos métodos de trabalho, cursos de treinamento para "mudar a mentalidade", racionalização de formulários, "adoção de estruturas rasas e flexíveis" (descentralização), formulação de política de redução de custos, preocupação "com resultados" e com a "interdependência dos componentes do sistema", etc.

É sintomático que, paralelamente a "guerra" movida aos fatores da "burocratização", tenha sido movida outra "cruzada santa" contra interferências externas. Tal problema foi dectado várias vezes: "... g. grande número de interferências estranhas ao Banco e aos seus interesses; h. ausência de métodos racionais de tomada de decisões. Presença de decisões por injunções políticas ou capricho pessoal dos administradores; .." (62-s/pág.). Como medidas tomadas para suplantar as deficiências na área de "capacidade gerencial" mais uma vez existem referências: "... h. Fechamento às interferências externas e estranhas aos interesses do Banco. "Com esta última frase, a filosofia administrativa da reforma mostra sua clara intenção de transformar-se em agente de mudança: Há perfeita compreensão de que a estrutura montada em bases pessoais e mesmo sua possível mudança formalística para uma estrutura burocrática emperrada é consequência de interferências estranhas, do domínio que sobre a organização o ambiente exerce. Há clara consciência da necessidade de evoluir para estruturas mais racionais, menos pessoais: "a. A maioria dos órgãos do Banco já passou por um processo de reorganização estrutural que evoluiu: - em alguns casos, de um tipo de estrutura totalmente montado em bases pessoais para outro com características mais funcionais e considerando a interdependência de sistemas; - em outros casos, de um tipo de estrutura baseado numa divisão e especialização excessiva do trabalho para outro mais abrangente com menor número de unidades, com maior flexibilidade administrativa e operacional e um mais enriquecido trabalho de administração" (62-s/pág.).

Enfim, a atuação do BASA na economia regional, como verdadeiro "agente do Desenvolvimento" fica caracterizada, na ocasião em que a organização assume responsabilidades cada vez mais amplas na transformação do meio ambiente, i.é., quando não mais se limita a ser apenas o EXECUTOR FINANCEIRO da política traçada por outros órgãos, como a SUDAM. É quando assume a função de preparar a mão de obra regional para atuar em outras organizações, quando exten

de os braços do seu Centro de Treinamento não limitando-se mais a treinar o pessoal interno; é quando concede o estágio a universitários, visando segundo a ideologia organizacional, treinar o potencial; é quando realiza cursos para empresários, visando atualizá-los nas mais modernas técnicas administrativas e econômicas; é quando presta assistência técnica a empresas ou até mesmo a outros bancos como o BANCO DO ESTADO DO PARÁ (BEP), proporcionado a modernização dessas organizações; é enfim quando intervêm, nomeando funcionários seus, para gerir empresas que não apresentam comportamento financeiro aceitável e estão devendo ao BANCO; é quando investe em pesquisas a serem realizadas na UFPa. ou em outros órgãos: "A contribuição do BASA ao desenvolvimento da Amazônia não se restringe pura e simplesmente à concessão de financiamentos... A preocupação pela carência de material humano habilitado ao desempenho das tarefas de desenvolvimento, levou o BASA a, constantemente, patrocinar cursos de extensão universitária que vem beneficiando não só o próprio Banco, como, também, outros órgãos públicos de desenvolvimento da área e o setor empresarial ... (49 pág. 9). "Como Órgão de Desenvolvimento Regional, o Banco da Amazônia S/A., ao adotar, a partir de 1971, uma agressiva e envolvente política de desenvolvimento de seus recursos humanos, tem procurado ajustá-la aos objetivos globais da Instituição, voltando-se agora também para o aperfeiçoamento de técnicos, profissionais e empresários da região. Com esse objetivo, simultaneamente com o treinamento de seus funcionários, colabora o BASA, financeiramente e tecnicamente com o Programa Internacional de Treinamento em Projetos de Desenvolvimento de Áreas Amazônicas (FIPAM), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPa., destinado ao aperfeiçoamento, a nível de pós-graduação, de técnicos regionais. Paralelamente, aproveitando a infra-estrutura do seu Centro de Treinamento, o BASA vem desenvolvendo, em horário noturno, um programa de treinamento para empresários, no intuito de oferecer sua contribuição ao aprimoramento da atividade empresarial na Região ... Iniciado em março, esse programa proporcionou, em 1974, treinamento a 223 empresários, possibilitando, simultaneamente com os ensinamentos e técnicas ministrados, um salutar entrosamento entre o Banco e o meio empresarial da Região, a par de uma proveitosa troca de experiência profissional entre os dirigentes de empresas de diferentes áreas de atuação" (63). "Realizou o Banco da Amazônia com diferentes organizações nacionais e internacionais, convênios de assistência técnica e financeira, destacando-se os seguintes: a) Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais — CPRM — principal agente financeiro do programa de assistência à pesquisa mineral, na



Região Amazônica; b) Banco do Estado do Pará — implantação de um sistema de informação, visando evitar o paralelismo sobre debre deferimento em crédito rural; c) Centro Internacional de Serviços Executivos - CISE — prestação de assessoramento técnico nas áreas financeira, de organização e, especialmente, em frigoríficos industriais; e d) Universidade Federal do Pará — Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, no Programa Internacional de Treinamento em Projetos de Desenvolvimento de Áreas Amazônicas - FIPAM — apoio não só financeiro como de recursos humanos" (58-pág. 26).

A SPEVEA, por seu turno, extinguiu-se a 27 de outubro de 1966, pela Lei nº 5.173, criando-se em seu lugar a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). À exemplo da reforma estrutural que deu origem ao BASA (incentivos fiscais beneficiando o Nordeste e aplicados pelo BNB, extendidos à Amazônia), a transformação do órgão "Coordenador do Desenvolvimento da Amazônia" tomou como espelho, a ação governamental passada, anterior a 64, no Nordeste: "Também a SPEVEA ganhará nova e mais ampla dimensão. Transformada na SUDAM, tornar-se-á, a exemplo do hoje ocorre na SUDENE em relação ao Nordeste, num órgão capaz de planejamento, coordenação e controle da área amazônica" (64). Se quanto ao BASA, não ficou tão clara a intenção da reforma pela via da modernização, i.é., da adaptação de suas estruturas e processos às existentes no "moderno" BNB, a "redução" da SUDAM, ficou explicitada em documentos oficiais e até hoje é objeto de controvérsia nas exposições de seus dirigentes, já que estes últimos parecem assumir mais que os dirigentes do BASA, a modernização de que são objeto. Assim é que o engenheiro Hugo de Almeida, atual Superintendente da SUDAM, em palestra pronunciada no Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, em 26.02.76, assim se referiu ao fenômeno: "A Amazônia muda de orientação em decorrência de condições exógenas como a transplantação da experiência da SUDENE para cá, em 1966 e a necessidade de resolver o problema da superpopulação nordestina, fenômeno que dá origem à colonização da Amazônia". Declarou ainda, a mesma autoridade; ser contrária a essas soluções advindas de fora, preconizando que a SUDAM realize seu trabalho em observância a condições locais e que o processo de colonização seja qualitativo. Ora, se depoimentos insuspeitos como o do Superintendente da SUDAM, torna-se evidente o processo de modernização: a SUDAM nasce, em decorrência da existência de uma organização "moderna", com os mesmos objetivos, existente em outra área geográfica: em outras palavras, a MODERNIZAÇÃO é quem determina seu nascimento. A verdadeira reforma estrutural da SUDAM, entretanto, só tem origem em 1970,

quando modifica-se seu Regimento Interno, sendo o período que vai da decretação da "Operação Amazônia" até essa data, apenas uma fase de transição. Se, pela criação da SUDAM, extingui-se a Comissão de Planejamento da SPEVEA, ficando em seu lugar o Conselho de Desenvolvimento da Amazônia (CODAM), e o Conselho Técnico, a reforma do Regimento englobou a função desses dois órgãos em um Conselho Deliberativo. Tais mudanças de composição, geralmente visualizadas apenas como meramente administrativas, estão na realidade inseparavelmente vinculadas à orientação política, daí ser possível agora formalizar a preposição de que "uma Teoria das Organizações da Zona Periférica" que deseje efetivamente representar os interesses da zona "atrasada", necessariamente terá que ser interdisciplinar. A conotação que damos a esse caráter interdisciplinar de tal teoria é o mesmo esposado por FRED RIGGS: "Não basta ao estudante da administração prismática o auxílio do especialista em disciplinas vizinhas. Os fenômenos administrativos pelos quais se interessa estão de tal forma entranhados e mesmo integrados num comportamento não administrativo, que ele é obrigado a conjugar intravisiões da sociedade para poder compreender o que vê. Em outras palavras, precisamos, não de mera cooperação interdisciplinar, mas de um prisma pandisciplinar" (46-pág. 57). Já nos reportamos ao fato da influência da oligarquia local no Conselho Deliberativo da SPEVEA, visualizado pela composição de nove representantes dos governos locais "contra" apenas seis técnicos nomeados pelo poder central, composição essa que dificultou a preponderância dos valores "impessoais-rationais" que ameaçam surgir com a criação do órgão desenvolvimentista. Observando-se as transformações organizacionais operadas nesse conselho original, nota-se que não se trata de uma simples mudança de siglas e nomes e sim, a ascendência cada vez maior de representantes do governo federal, em relação a proporcionalidade conferida aos representantes dos interesses regionais. Tudo isso indica um processo pelo qual, na batalha entre "a tradição" e "a racionalidade", a última está saindo vencedora, pois os representantes do "centro" nacional são também os apólogos da modernização. Em 1966, "... O Conselho de Desenvolvimento da Amazônia é integrado pelo Superintendente da SUDAM, por um representante do Estado-Maior das Forças Armadas, um de cada Ministério Civil da República, um de cada Estado e Território integrante da Amazônia, um do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, um do Banco da Amazônia S/A., um de cada Universidade Federal da Amazônia, um representante dos empregadores e um dos empregados dos setores rural, comercial e industri-

al, mediante indicação das Federações estaduais e dos Territórios Federais, ou entidades que suas vezes fizer, através às Confederações Nacionais respectivas" (65). Dessa primeira reforma, resulta uma mudança na composição das forças, favorável aos interesses regionais na antiga Comissão de Planejamento: observa-se um equilíbrio: de um lado, o Governo Federal insere órgãos centrais que daí em diante iriam influir na direção e no ritmo pelo qual será transformada a Amazônia, tais como: os ministérios civis, as Forças Armadas, o BNDE; de outro, mantém representantes locais tais como representantes designados por Estados e Territórios localizados na Amazônia e amplia mesmo a concessão ao regional com a participação de representantes dos empregados e dos empregadores dos diversos setores da economia amazônica. Apesar das concessões que resultam em equilíbrio das forças, é visível a intenção do "centro" em configurar o aspecto político da mudança ao desdobrar a Comissão de Planejamento em Conselho de Desenvolvimento e Conselho Técnico. A antiga comissão, predominantemente composta por representantes dos interesses políticos locais, tinha como missão principal, tarefas diretamente relacionadas com as atividades finais tais como a elaboração dos planos quinquenais, constitutivos do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e apenas secundariamente ocupava-se com atividades meio tais como preparação do Orçamento e elaboração de programas de trabalho, conforme mostra o "Plano de Valorização Econômica da Amazônia" (51-cap. IV, seções I e II, pág. 13). Podemos dizer que a SEPVEA era uma organização tipicamente política, no sentido de que seu "Estado-Maior" representava pela sua composição, primordialmente interesses políticos, bem como continha atribuições que visavam prioritariamente o político e secundariamente o técnico. Não que não houvesse preocupação com o planejamento racional, etc., porém, era uma organização que refletia o modelo político-liberal até então vigente e até agora, foi unicamente esse regime que deu provas de saber conter a atividade técnica nos seus limites de atividade meio, como nenhum outro sistema o conseguiu. O CODAM continuou a preocupar-se com atividades fins — com o político — inclusive com o Plano de Valorização da Amazônia, mas agora essa atividade já era limitada por pareceres técnicos provenientes dos novos órgãos centrais que equilibravam a composição de forças.

O Conselho Técnico por seu turno, passou a ser um órgão eminentemente preocupado com a área interna da SUDAM, cuidando das necessidades de pessoal níveis salariais dos funcionários da organização, aprovação de orçamentos, aprovação de balanços e balance

tes, relatórios, etc. De sua composição foram afastados os políticos: "O Conselho Técnico é composto do Superintendente, que o presidirá, do Secretário Executivo, do Presidente do Banco da Amazônia Sociedade Anônima, e mais quatro (4) membros nomeados pelo Presidente da República, dentre pessoas de notório conhecimento técnico e indicados pelo Superintendente da SUDAM (65-art.18, pág. 62). Em 1970, a reforma do Regimento proporciona a negação da negação: extintos o Conselho de Desenvolvimento e o Conselho Técnico e criado, conjugando funções ligadas a atividades meio e fins, a exemplo do órgão existente na SEPEVEA, o CONSELHO DELIBERATIVO. Desde "recomendar a adoção de medidas tendentes a facilitar ou a celerar a execução de programas, projetos e obras relacionadas com o desenvolvimento da Amazônia ..." até "... opinar sobre as diretrizes de pessoal da SUDAM aplicáveis às diversas categorias' ocupacionais inclusive para os encargos de Direção, Chefia, Assessoramento e Secretariado..." (66). A composição do Conselho é mais uma vez alterada: "O Conselho Deliberativo é integrado pelo Superintendente da SUDAM, pelos Governadores dos Estados do Acre, Amazonas, Pará, Maranhão, Goiás, Mato Grosso e dos Territórios do Amapá, Rondônia e Roraima, por um representante de cada um dos Ministérios (Justiça, Relações Exteriores, Fazenda, Transportes, Agricultura, Educação e Cultura, Trabalho e Previdência Social, Saúde, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Planejamento e Coordenação Geral, Comunicações) e do Estado-Maior das Forças Armadas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Banco do Brasil S/A, do Conselho Nacional de Pesquisas, pelo Presidente do Banco da Amazônia S/A e pelo Superintendente da Zona Franca de Manaus" (66-cáp. II, seção I, subseção I, art. 7º, págs. 9/10). Verifiquemos inicialmente as alterações quantitativas: ingressaram pelo lado do "centro" mais representantes de ministérios, o Banco do Brasil e o Conselho Nacional de Pesquisas e não saiu ninguém. Pelo lado da "periferia", entretanto, adicionou-se apenas o Superintendente da Zona Franca de Manaus e subtraiu-se os representantes setoriais de empregados e empregadores, bem como os das Universidades Amazônicas. A saída dos representantes dos empregados e empregadores principalmente, configura a tentativa de excluir qualquer interesse político, enquanto que as entradas relacionam-se sempre com a ligação do representante a órgãos técnicos. Para complementar a influência do "centro" modernizador, o parágrafo único do artigo citado, sufoca qualquer possibilidade de autonomia dos governos locais e até mesmo da SUDAM nas indicações — até a reforma de 66, tal regalia foi desfrutada — reservando a si tal



tarrafa: "Parágrafo Único — a indicação dos representantes dos órgãos e entidades mencionadas neste artigo será efetuada através de ato Ministerial, ou da autoridade competente..." por aí se vê que a reforma tornou supérflua a existência do Conselho Técnico, ao compor o Conselho Deliberativo de representantes do "centro" em sua maioria e ao limitar praticamente a influência política local à presença dos Governadores, os quais, pelo regime de eleições indiretas, muitas vezes são técnicos indicados pelo governo federal e apenas homolados pelos partidos, como é sabido.

Especificamente relacionado com a área de Pessoal, a alteração principal que a "Operação Amazônia" trouxe para a organização foram as medidas destinadas a substituir definitivamente o regime de funcionalismo público que regia os antigos servidores da ..... SPEVEA, pelo mais atual C.L.T. Essa alteração também nos parece decisiva no sentido da modernização das estruturas na direção da "eficiência" capitalista, pois antigo funcionário público gozava de uma série de regalias que traduziam uma conotação demagógico-populista, oriunda da atuação do governo federal em situações passadas, quando havia clima para isso. Tal distinção de regimento, além do mais, marcava a diferença entre o "servidor público" preocupado com o bem-estar da coletividade e o empregado das empresas privadas, que, a exemplo do seu empregador seria motivado pelo cálculo utilitarista (*homo economicus*). Para implantar a "mentalidade efficientista" no servidor público, levando-o a preocupação com a minimização de custos e maximização de lucros, necessário seria motivá-lo de forma semelhante ao empregado da empresa privada e o Estatuto do Funcionalismo Público foi um entrave à consecução de tais propósitos ao garantir a estabilidade no cargo e outros fatores considerados contribuintes do emperramento da máquina administrativa.

No início da implantação do novo sistema, houve bastante dificuldades pois a organização não poderia se dar ao luxo de dispensar servidores experientes e habilidosos no manejo dos rituais burocráticos, mas nem mesmo essa dificuldade aplacou a vontade dos reformadores de transformar a burocracia tradicional derivada da reprodução do modelo estatal no setor privado, de sua negação, a forma tecno-burocrática, que representa o retorno da influência do setor privado sobre o público. A existência da dificuldade, foi traduzida na legislação estudada: "Art. 57 - O pessoal pertencente a antiga SPEVEA poderá ser aproveitado na SUDAM, uma vez verificada, em cada caso, a necessidade desse aproveitamento e a

habilitação do servidor para as funções que deverá exercer. § 1º - O pessoal não aproveitado pela SUDAM, segundo os critérios que esta estabelecer, será relotado em outros órgãos da Administração Pública Federal, de acordo com as conveniências desta. § 2º - Até 31 de março de 1967, o pessoal não aproveitado continuará a ser pago pela SUDAM, caso não tenha sido relotado em outros órgãos da Administração Federal, na forma do parágrafo anterior. Art. 58 - O servidor do órgão extinto ao ser admitido pela SUDAM passa a reger-se pela Legislação Trabalhista e será considerado, em caráter excepcional, automaticamente licenciado de sua função pública, sem vencimentos, por esta, e em prazo não excedente a 2 (dois) anos.... Art. 59 ...§ 3º - Esgotado o prazo de 2 (dois) anos, a contar da publicação desta lei, a SUDAM não poderá ter em sua lotação de servidores pessoal algum no gozo da qualidade de funcionário público" (65-cap. IV-págs. 73/74). Já o Regimento de 1970, mostra a imagem de uma organização que superou seus problemas da fase de transição, que implantou definitivamente o regime CLT e caminha na direção de um moderno "Merit System" afastando os fatores políticos-pessoais da incorporação à força do trabalho: "Art. 45 - Os serviços da SUDAM serão atendidos com pessoal sob o regime de legislação trabalhista... Art. 46 - Os servidores da SUDAM, com excessão dos técnicos especializados e dos ocupantes de função de direção ou chefia, serão admitidos mediante concurso de habilitação pública" (66-Título III - cap. I - pág. 30/31).

Com relação ao "Contato de Clientela" ou "extensão dos braços organizacionais ao meio ambiente" é bem mais difícil visualizar a transformação operada, de vez que a SUDAM, ao contrário do BASA e da UFPa. já nasceu como órgão de desenvolvimento ou agente de mudança. Encontrou dificuldades é, lógico, menos porém, que as duas outras organizações que não foram criadas com fins desenvolvimentistas. A diferença crucial é que o BASA e a UFPa. evoluem de estruturas montadas em bases pessoais, para estruturas burocráticas formalísticas e finalmente para estruturas burocráticas modernas (no caso do BASA, as três formas organizacionais podem ser visualizadas, à grosso modo e respectivamente, nos períodos de existência do Banco da Borracha, do BCA e finalmente do BASA). A SPEVEA, já nasce na segunda fase formalística: é burocrática e desenvolvimentista desde a SPEVEA, porém, a burocracia é apenas formal porque não consegue se impor ao ambiente e se não consegue ser efetivamente um agente de mudança é porque o ambiente tradicional a domina, impedindo que assuma plenamente a forma burocrática moderna.

A nossa "hipótese" portanto, quanto ao desenvolvimento do contato de clientela da SPEVEA é que motivos de seu pretenso fracasso em tornar-se agente de mudança, não decorrem de "empirismo", "falta de planejamento científico", "preponderância de fatores pessoais", etc. Antes são fruto da formação social, i.é., do grau de engajamento ou integração da região no processo de desenvolvimento capitalista que o País atravessava, além da vigência no Brasil do liberalismo político que possibilitava a predominância das forças oligárquicas do ambiente, impedindo a atuação modernizadora das organizações destinadas a este fim. Tanto é assim que, na palavra dos seus reformadores, a SPEVEA "... parecia uma grande agência pagadora, com seus recursos manipulados ao sabor de lamentável política regionalista de grupos, cada qual interessado em fazê-la instrumento de prestígio local, dividindo o Fundo de Valorização da Amazônia tão somente em razão de interesses pouco adequados aos superiores fins da instituição" (67). É ainda por essa razão, para fechar-se aos interesses internos e criar um novo órgão de desenvolvimento, que a "ação saneadora" da Interventoria implanta da em 07.04.64, fechou a organização ao ambiente: "Todos os expedientes, todos os processamentos em curso, todos os investimentos em fase de execução, ficaram paralisados na Interventoria ... a semelhança de uma grande máquina, com vasto potencial de trabalho, a espera de um braço que viesse recolocá-la em funcionamento" (67 pág. 23). Na mesma situação da SPEVEA esteve o BCA, mesmo já sendo um "Banco de Desenvolvimento, face a mesma influência preponderante do ambiente.

Entretanto, no alargamento de seus braços, a nova SUDAM praticamente não acrescentou novas "funções" aquelas que já cabiam a SPEVEA. Restruturou-se internamente, isto sim, tratou de tornar-se mais forte organizacionalmente (burocraticamente) falando e em consequência, tornou-se capaz de se transformar de organização dominada pelo ambiente em organização capaz de impor sua vontade sobre esse mesmo ambiente. O combate ao regionalismo e ao "nepotismo" e as medidas tomadas para reforçar a presença do poder central em seus órgãos de deliberação muito contribuíram para isso. Quanto as responsabilidades que a SPEVEA tinha frente ao ambiente, em si, foram consideradas adequadas, sendo mal cumprimento atribuído a incompetência e irresponsabilidade dos administradores anteriores, análise a nosso ver superficial, simplesmente ideológica, que não vislumbrou causas mais profundas como as apontadas neste trabalho: "Encontramos na SPEVEA, não aquele organismo nascido sob a inspiração da constituinte de 46, nem tampouco o ins-

trumento valorizador desejado por Vossas Excelências, mas — não há nisso nenhuma força de expressão — um ajuntamento de circunstâncias que aviltava a administração pública brasileira. A larga série de irregularidades, ao longo de um decênio de vida da instituição, decorrentes de u'a má implantação de serviços, ao lado de intencionais deformações dos seus objetivos..." (67-pág.321).

Quanto a UFPa., desde a sua criação em 1957, até o ano de 64, sofreu os percalços do crescimento desordenado proporcionado pelas exigências do desenvolvimento, sem uma sólida estrutura burocrática capaz de absorver essas mudanças. O crescimento vertiginoso ocorrido nesse período, entretanto, iria criar as contradições necessárias para a operação de nova reforma que terá lugar em 1970: "Os sete anos de existência que a Universidade do Pará comemorou em 1964, representam um dos êxitos administrativos mais nítidos que o Governo Federal jamais alcançou no extremo norte do Brasil. Composta inicialmente das unidades que a antecederam no ensino superior de Belém — Medicina, Direito, Farmácia, Engenharia, Odontologia, Filosofia e Ciências Econômicas — hoje é integrada de mais duas — Serviço Social e Química Industrial, ambas na fase de incorporação. Aqueles cursos tradicionais receberam incremento maciço: melhores instalações, equipamento adequado, professores e funcionários em maior número e com remuneração mais adequada, setores de prática profissional, preparação de sucessores no corpo docente e no administrativo. Cursos paralelos, núcleos de conhecimentos-troncos, institutos de pesquisas e centros de cultura extra-curricular estão surgindo para diversificar e aprimorar as nossas atividades intelectuais. É o caso dos cursos de Geologia, Arquitetura, Jornalismo, Teatro, Biblioteconomia, Administração, Mecânica e Eletricidade; do Instituto de Higiene; do Núcleo de Física e Matemática; dos Cursos de Língua Inglesa e Francesa e de Atividades Musicais; do Coral e Orquestra; da Biblioteca Central; da Imprensa Universitária; do Ginásio e da Escola Primária. As matrículas duplicaram. Tínhamos 1.080 alunos em 58; temos 2.290 em 64. A Universidade do Pará supera cada dia suas antigas dimensões estaduais e municipais... (53-pág. 3). Deixando de lado a ideologia vigente no momento, essas transformações qualitativas, ao invés de constituírem-se em êxito administrativo conforme colocado acima, foram antes uma decorrência de modificações na estrutura da sociedade que conduziram a organização a ampliar seu contato de clientela. Essas modificações, entretanto proporcionaram o aumento do contingente incorporado à força de trabalho, isto é, mais cursos exigiram mais docentes, mais discen



tes e mais funcionários. Por outro lado, o aumento desse contingente exige mais instalações para abrigá-los, mais salas de aula, laboratórios, mais verbas, etc.

É justamente nesse período que a Universidade ingressa em um círculo vicioso: seu processo de expansão pós-63 se tornou irreversível: o atendimento das exigências criadas pela aceleração dos contatos de clientela e de incorporação à força de trabalho, ensejariam a criação de novos cursos (ampliação do contato de clientela) e o aumento do contingente humano (ampliação da incorporação à força de trabalho), o que provocaria nova reforma administrativa, iniciando novo ciclo. Nessa mesma ocasião um fato novo ensejaria a formação de novo círculo vicioso para a organização: Pela primeira vez, com o advento da "Operação Amazônia", a UFPa., assumia as funções de agente de desenvolvimento, assunção essa definida por Lei: "As Universidades Federais sediadas na Região integrar-se-ão ao Plano (de Valorização da Amazônia) através de: I- preparação do pessoal técnico e científico necessário ao desenvolvimento da região. II- realização de pesquisas e estudos que se tornem indispensáveis aos objetivos do Plano. Parágrafo Único- Nenhum recurso será consignado às Universidades senão como destinação específica, para a execução das incumbências definidas neste artigo" (65-cáp. IV, art. 51, págs. 71/72). A nova legislação, a nosso ver limitou a Universidade, pois exigia que a mesma se transformasse em agente do desenvolvimento condicionando a liberação das verbas, a essa transformação.

Se bem que a conceituação de agente de mudança fosse bastante limitada por essa lei, a UFPa., se viu diante de um dilema: a estrutura administrativa existente não comportava as mudanças verificadas, possibilitando dessa forma a transformação da organização de dominada em dominadora do ambiente. Mesmo com todo o "êxito administrativo" da expansão, a UFPa., possuía um ensino ainda não a altura das exigências tecnicistas da sociedade (do "centro"), ensino esse até então elitista, ornamental voltado para o "ecletismo intelectual", acessível a poucos e ministrado por professores oriundos das famílias tradicionais da região. Por outro lado seu corpo administrativo era formado, em sua maioria, de pessoal egresso das antigas faculdades, via sistema paternalista, que foram enquadrados na nova organização em agentes administrativos e agentes de portaria, mas que conservaram as antigas lealdades. Para completar, suas instalações eram constituídas em grande parte

de casas particulares alugadas, cujas dependências foram adaptadas, algumas vezes precariamente. Como sair do círculo vicioso 'se, afora a limitação de verbas, instalações, etc., a carência de recursos humanos na área influiu negativamente no rigor do processo de recrutamento, seleção, etc. dos corpos discente, docente e administrativo da UFPa., isto é, no processo de incorporação à força de trabalho? Como implantar uma "Universidade moderna" em um ambiente "tradicional"? Se a época de sua criação, no final da década de 50 e início da de 60 a UFPa., era o modelo estrangeiro totalmente inadequado ao cultural e a organização que se ressentia na sua estrutura "hipercorreta" da herança herdada dos órgãos autônomos até então existentes e apenas justapostos pela reforma de 57, de 63 a 70 ela foi a organização que cresceu sem a necessária base estrutural e sofrendo ainda os efeitos da influência do ambiente oligárquico. É bem verdade que a maioria das Universidades brasileiras possuem história semelhante, isto é, resultaram de faculdades autônomas pré-existentes, constituíram-se inicialmente como modelos hipercorretos e foram dominadas pelo ambiente tradicional. O caso da UFPa., é entretanto particular nesse aspecto, devido o momento histórico no qual se processou sua reestruturação (outras Universidades haviam alcançado estágios superiores de desenvolvimento organizacional antes de 1964) e face as peculiaridades da Região, a mais atrasada diante das exigências institucionais do desenvolvimento. O choque das mudanças proveniente de desencadeamento dos processos relacionais entraria então, em contradição, com a estrutura existente gerando uma situação que iria exigir profundas reformas estruturais, situação essa que só não agravou desproporcionalmente os conflitos sociais durante o movimento estudantil de 1968, face o baixo nível de politização encontrado em praticamente todos os estratos que compunham a sociedade local, na ocasião.

Portanto, o "espetacular êxito administrativo" da UFPa., ao longo de 7 anos, na realidade, apenas a criação de novos cursos face a exigências institucionais, agravou as deficiências já existentes na seleção do pessoal, em um ambiente tradicional. Observamos que quando começa a funcionar um curso novo, a comunidade parece não estar preparada para recebê-lo. As limitações são de várias ordens: de um lado, ocorre a evasão escolar nos cursos primário e secundário que por si só afasta o possível potencial; de outro, a ideologia dominante orienta a demanda do pequeno contingente remanescente na direção dos cursos mais antigos, que dão acesso a profissões de prestígio. A incerteza quanto ao mercado

de trabalho por motivos vários, inclusive desconhecimento dos empregadores contribui ainda mais para criar um clima de desconfiança para com o novo curso. Como consequência de tais fatos, não há possibilidade de ser rigoroso na seleção dos corpos discente e docente (este geralmente improvisado). Mas a burocracia não se dá por vencida diante de tais dificuldades: precisa de estatísticas oficiais para justificar sua imponente organizacional em ambos os sentidos e tal necessidade fecha o círculo vicioso que emperra a transformação de uma "Universidade Tradicional" em "Universidade Moderna, Racional, Impessoal". É bem verdade que o aumento da demanda por cursos novos pode implantar "o sistema do mérito" no processo de seleção de discentes e docentes, mas os efeitos dessa fase inicial permanecerão por longo tempo.

Não resta dúvida que o Movimento Estudantil de 1968, explosão mundial de juventude universitária com repercussões variáveis em proporção conforme o nível de politização de cada comunidade regional, influenciou consideravelmente na decretação da "Reforma Universitária" atual. A princípio, pode parecer que foi apenas o estopim que apressou a reforma. No entanto, o movimento de 64, se já havia cuidado da reforma de outras organizações e instituições, deixou por último para pensar na Universidade, como se a organização escolar de nível superior nada tivesse a ver com a implantação do desenvolvimento. O movimento universitário, a incorporação de novo contingente a uma estrutura muito mal preparada para recebê-los foi o gerador mais imediato da mudança. É preciso que façamos no entanto uma abstração dos amplos fatores que deram origem à revolta estudantil que escapam por sua amplitude à análise desta seção, para dizer que no âmbito da análise organizacional, o movimento de 1968 foi dirigido mui especialmente contra a burocracia tradicional. Essa forma é o estágio do formalismo quando a organização deixou de ser tradicional, nesse sentido "puro" mas ainda não assumiu plenamente a forma burocrática eficiente, por existirem inúmeros obstáculos ambientais que se opõe ao alcance de tal objetivo. Em todo o Brasil, falando em termos específicos de análise organizacional, os estudantes pediam uma organização mais eficiente, mais impessoal, mais democrática. Quando a organização assume plenamente a forma burocrática ela é mais eficiente para quem detém o poder, ela é impessoal ideologicamente e tal impessoalidade faz supor uma pseudo-democracia baseada em normas igualitárias.

No caso das Universidades amazônicas, estas também foram as últimas organizações a serem atingidas pela "Operação Amazônia",

e assim mesmo só o foram mais rapidamente em virtude de pressões sociais. A exemplo das duas últimas organizações analisadas a Reforma Universitária na UFPa., só foi iniciada em 1971, com a aprovação de seu Regimento Geral que lhe alterou a estrutura organizacional: "A atual administração da UFPa., assumiu em julho de 1969. O Plano de Restruturação que se encontrava em estudo no CFE havia mais de um biênio, teve de ser substituído por um outro inteiramente novo. O novo Plano foi homologado pelo Senhor Presidente da República, em dezembro de 1969. O Estatuto consequente foi posto em vigor em maio de 1970. O Regimento Geral, em novembro de 1970. Em dezembro do ano passado foram extintas as antigas Escolas e Faculdades, e a 1º de janeiro de 1971 eram oficialmente instalados as novas unidades universitárias: Centros de Estudos Básicos (Ciências Exatas e Naturais, Ciências Biológicas, Filosofia e Ciências Humanas, Letras e Artes) e Centros de Formação Profissional (Bio-Médico, Tecnológico, Sócio-Econômico e Educação). Seguiu-se a definição dos novos Departamentos didáticos, a relocação dos professores, a organização e implantação do Primeiro Ciclo, a preparação dos programas das disciplinas, a adoção de normas especiais para a matrícula pelo sistema de créditos, a preparação de Professores-Orientadores para esse fim, a redistribuição do universitário e dos meios materiais pelas novas Unidades e sub-unidades universitárias e numerosas outras medidas tendentes ao mesmo objetivo. Simultaneamente era atacado o problema da reforma administrativa, agora já aprovada pelo Senhor Presidente da República, reestruturado o Quadro de Pessoal, executadas as adaptações consequentes, etc." (68).

A modernização da UFPa., uma decorrência das exigências da instituição "desenvolvimento da Amazônia" e do processo relacional, foi feita às pressas. Uma das maiores críticas que se faz hoje em dia à organização objeto de nossa análise é que tal pressa, prejudicou e prejudica o alcance mais rápido da eficiência: "Em menos de um ano foram submetidos, discutidos, aprovados e postos em execução os três atos fundamentais da institucionalização da nova UFPa.: O Plano de Reestruturação, o Estatuto e o Regimento Geral. Todos esses atos sofreram a necessária tramitação interna, análise e aprovação pelo Conselho Federal de Educação e publicação. No caso dos dois primeiros, a publicação foi, ainda, antecipada de decreto do Presidente da República. Além desses documentos, a Universidade preparou e aprovou nos órgãos competentes, a estruturação do novo Concurso Vestibular, do Primeiro Ciclo, da organização departamental, da reorganização dos Conselhos



Universitários e de Curadores, da organização (e implantação) do Conselho Superior de Ensino e Pesquisa, e respectivos Regimentos. Esta terminando de instalar novos Departamentos didáticos-científicos, os Colegiados de Cursos previstos na reestruturação, e as novas Universidades universitárias, os Centros, incluindo os respectivos Conselhos... Estão sendo preparados Professores-Orientadores que auxiliarão os alunos na adoção das decisões indispensáveis à vida escolar, seu maior conhecimento e adaptação ao novo regime didático e sua completa integração na comunidade universitária... A reforma administrativa está, também, em fase adiantada, para que os serviços de apoio adequem-se devidamente às exigências do sistema em implantação. Uma das providências mais importantes neste particular, é a criação e implementação do órgão centralizador de controle acadêmico" (69). Na realidade, a nosso ver, a pressa não é uma causa importante das possíveis deficiências. Aliás, nem causa ela é e sim apenas o efeito das deficiências da estrutura antiga, das pressões sociais simbolizadas pelo movimento estudantil de 1968 e da resultante filosofia do Governo Médici, expostas constantemente em slogans tais como, "Homem do meu tempo, tenho pressa" e toda uma filosofia de "queimar etapas". A segunda grande crítica é que a UFPa., copiou mal o modelo de universidades americanas. A nosso ver a crítica é injusta: a fase da modernização reflexa já passou, sendo um produto da era tradicional e do ensino elitista. A crítica faz sentido quando se considera a herança européia no surgimento das universidades tradicionais. Em tal caso, a megalomania das famílias tradicionais inspirou um modelo alienado da realidade nacional, que por isso mesmo pode ser acusado de formalístico: "... uma tabela de horários de trens, ou perder a conexão. Uma lei formalística estabelecerá a diretriz ou objetivo que não será posto em prática, administrativamente. A administração formalística representa um tipo especial de sistema formalístico. Se encontrarmos um organograma que pretenda descrever a estrutura de uma repartição pública, com definições detalhadas das atribuições de cada unidade e cargo da repartição, diremos que esse organograma é formalístico se verificarmos que, na realidade, as pessoas e unidades fazem na repartição, coisas diferentes das constantes do organograma" (46). Assim, como na Amazônia, a oligarquia tradicional assistiu espetáculos líricos europeus caríssimos e construiu palacetes copiados dos modelos arquitetônicos igualmente europeus, a Universidade brasileira o fez: "Entre os aspectos mais destacados deste fardo está o caráter elitista tão inglês ou alemão, de nossas universidades e a extraordinária capacidade desenvolvida entre nós para mascarar, com disfarces democráticos, procedimentos absurdos, co

mo concursos para cátedras, copiados dos franceses. Outra carga desta herança é o estilo autocrático e patricial com que ainda são exercidas as cátedras, na maioria das universidades latino-americanas... Uma terceira carga negativa consiste no caráter burocrático de nossas universidades, verdadeiras repartições públicas, como as francesas. Nelas, muito seguidamente, órgãos administrativos imbuídos de mentalidade burocrática exercem verdadeira ditadura sobre os órgãos dedicados à docência e à pesquisa — contesando razões científicas e acadêmicas com o peso de argumentos legais e contábeis... a tendência da universidade para atuar como agência de empregos, seja dos políticos patrícios, seja dos potentados acadêmicos e, como traço peculiar, o mimetismo e a hipocrisia acadêmica a interporem distâncias abismais entre os valores professados e a conduta real, admitindo um cultivo nominal de altos valores sem nada de comum com a prática da vida universitária propriamente dita... pelo cultivo formal do humanismo e da ilustração, a ponto de convertê-los em enfermidade espiritual, expressa pela fruição gratuita da erudição. Absorvida neste desfrute dos frutos do saber alheio, a intelectualidade erudita da América Latina nada cria nem faz no sentido de conferir funcionalidade ao saber quanto à interpretação da experiência nacional, e análise do caráter alienado de nossa cultura, transbordante de conteúdos espúrios" (70). Sem dúvida, muitos desses aspectos persistem, não podem ser eliminados por decreto, enquanto o ambiente for predominantemente tradicional. Enquanto a burocracia tradicional entravar o alcance da "eficiência burocrática" e prevalecerem os valores "solidariedade orgânica", do início do capitalismo, não haverá modernização baseada em adaptação à realidade nacional ou "redução sociológica": "O seguinte comentário de Lenine foi escrito cinco anos após a revolução: "Agora temos vasto exército de funcionários, mas carecemos de forças suficientemente educadas para exercer controle efetivo sobre eles. Acontece, presentemente, que na cúpula, onde exercemos o poder político, a máquina funciona razoavelmente, mas, para baixo, eles funcionam de tal modo que resistem às nossas providências. Existem centenas de milhares de velhos funcionários que remacesceram do czarismo e da sociedade burguesa e, que, algumas vezes conscientemente, algumas vezes inconscientemente, trabalham contra nós. Nada pode ser feito aqui em curto prazo, é claro. Muitos anos de árduo trabalho serão necessários para aperfeiçoar a máquina, para reformá-la, e dotá-la de novas forças" (27-pág. 269).

Nossa posição é que a problemática atual é diferente, pelo me

nos como tendência. A máquina vem sendo constante aperfeiçoada : "Para atender à nova organização didático-científico preconizada para a Universidade, quer no Decreto nº 66.539, que a estruturou, quer no seu Estatuto e no Regimento Geral, torna-se imprescindível dotar a instituição de um dispositivo administrativo adequado... Por disposição estatutária, começou a reorganização administrativa da Universidade, através da criação de três (3) Sub-Reitorias especializadas, sendo: uma, para os assuntos relativos à pesquisa, ao planejamento e ao desenvolvimento; outra para assuntos relativos ao ensino e à administração acadêmica; e outra, para os assuntos estudantis e os referentes à extensão universitária... O projeto do Regimento mencionado preconiza a criação de departamentos administrativos, para atender as diversas áreas de ação da Reitoria... Além desses organismos prevê, ainda, a reforma administrativa, a criação de um corpo de assessores técnicos junto ao Reitor, Vice-Reitor e Sub-Reitores, especializados nas diversas funções da Universidade" (69-pág. 27/28). As instalações sofreram sensíveis, considerando unicamente o aspecto físico da mudança: "A base física já está parcialmente construída e em utilização. Em 1971, serão mais de três mil alunos que receberão aulas no "campus", à margem do Rio Guamã, a quinze minutos de automóvel do centro de Belém. A área total de que a Universidade dispõe, é superior a trezentos hectares... Onze pavilhões de aulas teóricas, disponíveis para todos os cursos... serão utilizados no ano corrente. Cinco laboratórios para Física, Química e Geologia (ensino e pesquisa) também já funcionarão no "campus" (69-pag.24). A modernização reflexa consistente na adoção de soluções "hiper-corretas" já é considerada "impressionismo ingênuo" como queria Guerreiro Ramos; tanto no campo político, como econômico e administrativo: "Começaremos com ERNEST S. GRIFFITH, cuja contribuição a um simpósio sobre democracia é elucidativo. Entre os pré-requisitos (atitudes) segundo GRIFFITH, necessários ao funcionamento de uma democracia bem sucedida, mencionam-se amor à liberdade e crença nela, participação ativa e construtiva na comunidade, integridade na discussão, obrigação livremente assumida pelos grupos econômicos de servir à sociedade, cordialidade e cooperação entre as nações. Nenhuma acúria especial faz-se mister para perceber a extrema debilidade dessas exortações. O raciocínio em que está vasada a contribuição de GRIFFITH não observa critérios de rigor, antes obedece a preceitos românticos. É de estranhar que um estudioso da política tenha admitido que uma democracia possa ser um sistema de relações entre homens e grupos, do qual esteja excluída a luta pelo poder. Onde houver, por exemplo, grupos eco

nômicos que assumam livremente a obrigação de servir à sociedade não se verifica propriamente democracia, mas verdadeiramente o pa-raíso terrestre. É igualmente utópico admitir possa ocorrer, nas mesmas bases, "cordialidade e cooperação entre nações"; (27-pág. 158). Seria muito ingênuo pressupor que "as elites industrializantes modernas" creiam seriamente em afirmações desse tipo em uma época, na qual "A modernização é modalidade de mudança social menos espontânea do que liberada" (27-pág. 140). Assim sendo, em relação ao aspecto político, por exemplo, no Brasil de hoje, "a inchação do Executivo" diante dos outros dois poderes não é formalismo desviado do modelo americano e sim uma adaptação consciente do poder vigente "à realidade nacional", como ele a define. Seguindo este exemplo, seria ingênuo supor que uma Universidade da Amazônia fosse totalmente alienada da realidade nacional e local: "Duas grandes inovações na reestruturação da UFPa., são o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos e o Núcleo de Patologia Regional e Higiene. O último, especializado no campo da medicina de áreas tropicais, subdesenvolvidas, já se encontra em funcionamento, com equipe altamente especializada, em regime de tempo integral não apenas participando de programa de pesquisa científica, como do ensino nos departamentos próprios. O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, concedido como órgão de síntese e coordenação de estudos e pesquisas em todos os demais campos científicos, com relação aos desafios e problemas da Região Amazônica e suas possíveis soluções alternativas, está em fase de organização. Será a grande ponte entre a Universidade e os organismos regionais e locais de desenvolvimento" (69-pág. 24/25). Por último, a Universidade está definitivamente encaixada nas tarefas do desenvolvimento capitalista e como organização tornou-se também um "agente de mudanças", cumpridor de "funções" impostas pela "exigência institucional do desenvolvimento". Não devemos temer por isso. É anacrônico pedir que ela seja uma organização voltada para o desenvolvimento da Amazônia. Logo no primeiro capítulo de seu regimento, na definição dos fins, a Universidade Federal do Pará declara que sua preocupação maior é com o desenvolvimento da região: "São fins da Universidade Federal do Pará a promoção do conhecimento, a da tecnologia e a da capacitação pessoal indispensável ao desenvolvimento sócio-econômico da Amazônia e do Brasil..." (71). Para levar a vante esses objetivos concebe-se uma nova estrutura, bastante moderna e flexível: "A administração didática do regime de créditos, combinada com essa nova estrutura flexível e interdependente é, evidentemente, muito mais complexa do que a anterior, englobada por unidades estanques auto-suficientes" (72). Tal tipo de reforma leva a uma concepção sistêmica da organização e do planeja-



mento: "O Sistema é concebido como um processo complexo, que compreende na verdade três sistemas: o de Informações Administrativas, o de Pesquisa Institucional e o de Planejamento "strictu sensu". A íntima relação entre os três impõe a constituição de um multi-sistema integrado" (72-s/pág.). O entendimento porém, da nova filosofia organizacional resulta em treinamento do pessoal interno não só para a docência mas para o exercício de funções técnicas e administrativas. A nova concepção de treinamento é pois uma revolução, pois agora não se trata mais de preparar unicamente profissionais para outras organizações e sim para atuar na UFPa. "... a restruturação do Conselho Universitário, organização e instalação do Conselho Superior de Ensino e Pesquisa, reorganização departamental, lotação dos docentes pelos novos departamentos, elaboração de novos programas, sùmulas e currículos, planejamento e realização do vestibular unificado para as grandes áreas de estudos básicos, montagem de um sistema inteiramente novo de controle e registro acadêmico, mediante emprego de computação, com especialização de pessoal técnico no País e no exterior, além de outras providências regulamentares e administrativas para a implantação efetiva da reforma, a partir de 1971... (69-pág. 6). Daí resulta, baseado numa suposta fortaleza da estrutura interna, a planificação da extensão dos braços organizacionais, mediante modernização do ambiente, distinguida fundamentalmente pela realização de convênios com outros órgãos (prestação de assistência técnica) e pelo programa de interiorização (extensão), esse último, a ser desenvolvido pelos departamentos e basicamente pelo Centro Rural Universitário de Treinamento e Ação Comunitária (CRUTAC) que é também um centro de treinamento para o corpo discente: "A Universidade Brasileira, ainda que tradicionalmente vinculada ao contexto histórico-econômico-social do país, o que lhe confere um aspecto eminentemente urbano, no momento, preocupa-se com uma expansão ou integração à zona rural, devido a sutis exigências provocadas pelas rápidas mudanças e problemas sociais que tem caracterizado as últimas décadas... O CRUTAC (Centro Rural Universitário de Treinamento e Ação Comunitária), constitui uma das formas práticas e objetivas dessa nova mentalidade universitária... incluído no Projeto de Extensão do MEC, "integração das Universidades na Comunidade" e implantado em 22 Universidades Brasileiras, sob a coordenação a nível nacional da CINCRUTAC (Comissão Incentivadora dos Programas CRUTACs)... O CRUTAC-PA., iniciou suas atividades no Município de Vizeu em outubro de 1972, com a mobilização de estudantes de Medicina e Serviço Social. Em agosto e outubro de 1973, atendendo à solicitação das Prefeituras locais, estendeu seu raio

de ação aos municípios de Bragança e Curuá, e logo em novembro , os Clubes de Serviço da Vigia solicitaram a presença do CRUTAC para dinamização de programas comunitários (73).

Em síntese, o impacto da década de 70, da era dos "Planos Nacionais e Regionais de Desenvolvimento" é a verdadeira época consolidadora da modernização da burocracia e das existências institucionais do desenvolvimento, conduzidas pelo processo relacional. Algumas soluções hipercorretas persistem, porém, apenas no terreno das ideologias, conforme veremos no próximo capítulo, mas contrastando com isso, há perfeita consciência do tipo de modernização desejado. Diante de tais fatos, cabe refletir sobre o tipo de desenvolvimento que queremos e qual a forma compatível com tal aspiração, mais do que lamentar as deficiências do modelo estabelecido. Isto é, antes mesmo de pensarmos em possíveis disfunções ocorridas durante o processo deliberado da modernização, caberá avaliar se ela está extinguindo ou aperfeiçoando ainda mais a burocracia, se o processo conduz a maior autonomia, ou pelo contrário maior dependência para a região. Os resultados do processo podem já ser antevistos como tendências e serão discutidos no capítulo seguinte e no final.

- 1) Etzioni, Amitai - "Organizações Modernas" - Pioneira, 1967, pág.8.
- 2) Stinchcomb, Arthur L. - "Estrutura Social" e "Organização" - in ADM-L-420 (A-1.009) - Comentários de Rui Otaviano Barreto e Pedro Francisco Gasparini, sob a orientação do Prof. Fernando Xláudio Prestes Motta - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, pág.18.
- 3) Stichcomb, Arthur L. - "Social e Structure and Organization" in March, J.G., "Handbook of Organizations" - Rand McNally, 1965, pág.144.
- 4) Lawrence, Paul R. e Lorsch, Jay W. - "O Desenvolvimento de Organizações: Diagnóstico e Ação." - Ed. Edgard Blucher, 1972, pág.110.
- 5) Crozier, Michel - "La Sociedad Bloqueada" - Amarrótu Editores, Buenos Aires, 1970, pág.163.
- 6) Drucker, Peter F. - "Uma Era de Descontinuidade (Orientações para uma sociedade em mudança)" - Zahar, 1970, pág.312/313.
- 7) Castoriadis, Cornelius - "La Sociétés Bureaucratique (Les Rapports de Production em Russie" - Socialisme ou Barbarie 10/18 Union Generale D'Editions, Paris, 1973.
- 8) Pereira, Luiz Carlos Bresser - "Tecnoburocracia e Contestação" Ed. Vozes, 1972.
- 9) Rizzi, Bruno - "The Bureaucratization of the World" - 1939.
- 10) Djilas, Milovan - "A Nova Classe" - Agir, 1971.
- 11) Galbraith, John K. - "The New Industrial State" - The New American Library, 1967.
- 12) Burnham, James - "The Managerial Revolution" - Penguin Books, 1942.
- 13) Martins, Carlos Estevan - "Tecnocracia e Capitalismo" - Brasiliense/CEBRAP, 1974, pág.23/24.

- 14) Michels, Robert - "Os Partidos Políticos" - Senzala, S/D.
- 15) Mouzelis, Nicos - "Organisation and Bureaucracy (An Analysis of Modern Theories)" - Routledge and Kegan Paul Ltd., Londres, 1967. pág.29.
- 16) Motta, Fernando Cláudio Prestes - "Teoria Geral da Administração (Uma Introdução)" - Pioneira de Administração e Negócios, 1974, pág.123.
- 17) Mouzelis, Nicos - "Organización Y Burocracia" - Ediciones Península, 1975, pág.7.
- 18) Blau, Peter e Scott, Richard - "Organizações Formais" -Atlas, 1970, pág.11.
- 19) Baran, Paul A. e Sweezy, Paul M. - "Capitalismo Monopolista"-Zahar, 1974, págs.60/61.
- 20) Cardoso, Fernando Henrique - "O Modelo Político Brasileiro" - Difusão Européia do Livro, 1972 - pág.196.
- 21) Touraine, Alain - "A Sociedade Post-Industrial"-Moraes Editores, Lisboa, 1970, pág.47.
- 22) Lefort, Claude - "Qué es la Burocracia ?" - Ruedo Ibérico , 1970, pág. 250.
- 23) Lefebvre, Henry - "Lógica Forma/Lógica Dialética"-Civilização Brasileira, 1975, pág.27.
- 24) Prado Jr., Caio - "Dialética do Conhecimento" - Brasiliense , 1969.
- 25) Tragtemberg, Maurício - "Burocracia e Ideologia" - Ática , 1974.
- 26) Mills, C. Wright - "A Imaginação Sociológica", Zahar, 1972, pág.59.
- 27) Ramos, Guerreiro - "Administração e Estratégia de Desenvolvimento" - Fundação Getúlio Vargas, 1966, pág.1.



- 28) Perrow, Charles - "Uma Dissensão a Propósito de Tecnologia , Estrutura e Meio Ambiente" - Conferência proferida na Universidade de Cornell - in ADML-392(A-952) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 1974, pág.22. Traduzido por Luiz Roberto de Moraes Junqueira e revista pelo professor Fernando Cláudio Prestes Motta.
  
- 29) Weber, Max - "Archiv fur Socialwissenschaft und Sozialpolitik" in Weber, Max - "Ensaaios de Sociologia (From Max Weber)" - Zahar, 1974, pág.90/91, Organização e Introdução de Hans Gerth e C. Wright Mills.
  
- 30) Durkheim, Émile - "De la division du travail social" (Préface progressive de la solidarité organique et ses conséquences) - in Ianni, Octávio (Organizador) - "Teorias de Estratificação Social" - Editora Nacional, 1972, pág.51.
  
- 31) Mills, C. Wright - "A Elite do Poder" - Zahar, 1975, pág.317.
  
- 32) Marx, Karl e Engels, Friedrich - "Economic and Philosophical Manuscripts"(1884) e "Marx-Engels Gesamtausgabe" I/3, pág.114 in Bottomore, T.B. e Rubel, Maximilien - "Sociologia e Filosofia Social de Karl Marx" - Zahar, 1964, pág.234.
  
- 33) Marx, Karl e Engels, Friedrich - "L'idéologie Allemande" - Paris, Éditions Sociales, 1953 - in Ianni, Octávio - "Teorias de Estratificação Social" - Ed.Nacional, 1972, pág.67,68 e 69.
  
- 34) Koontz, Harold e O'Donnell, Cyril - "Princípios de Administração" - Pioneira, 1959, pág. 285 e 288.
  
- 35) Wahrlich, Beatriz Marques de Souza - "Uma Análise das Teorias de Organização" - Fundação Getúlio Vargas, 1971, pág.22.
  
- 36) Hall, Richard H. - "Organizaciones: Estructura y Proceso" - Editorial Prentice/Hall Internacional, 1973, pág. 101.

- 37) Weber, Max - "A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo" - Pioneira, 1967, pág. 29/30/31.
- 38) Bennis, Warren - "Desenvolvimento Organizacional: Sua natureza, origens e Perspectivas" - Edgard Blucher, 1972, pág.1, 2, 12, 22.
- 39) Katz, Daniel e Kahn, Robert - "Psicologia Social das Organizações"- Atlas/MEC, 1974, pág.32/39/54/74.
- 40) Marx, Karl - "Formações Econômicas Pré-Capitalistas"- Paz e Terra, 1975, pág.83.
- 41) Marx, Karl e Engels, Friedrich - "Poverty of Philosophy"(1847) e "Marx-Engels Gesamtausgabe"-I/6, pág.199/200-in Bottomore, T.B. e Rubel, Maximilien - "Sociologia e Filosofia Social de Karl Marx" - Zahar, 1964, pág.131.
- 42) Gerth, Hans H. e Mills, C.Wright - "From Max Weber ( Introdução "-Zahar, 1974, págs. 31/32.
- 43) Weber, Max - "Archiv fur Socialwissenschaft und Socialpolitik" Vol.XIII, págs.347 e ss.-in "Ensaio de Sociologia(From Max Weber)"-Zahar, 1974, pág.93.
- 44) Warlich, Beatriz Marques de Souza-"O Sistema do Mérito na Administração Federal Brasileira" - Revista do Serviço Público, vol.76, nº2, 1975-in Jamesen, Samuel (organizador)-"Administração de Pessoal"-Textos Selecionados de Administração Pública -Vol.VI- Fundação Getúlio Vargas, 1963, pág.93/94.
- 45) Siqueira,Belmiro -"Sistema do Mérito"- "Curso de Administração de Pessoal"-EBAP/Fundação Getúlio Vargas, 1958 - in Jameson, Samuel (Organizador)-Administração de Pessoal,pág.317 / 318.
- 46) Riggs, Fred W. - "Administração nos Países em Desenvolvimento" A Teoria da Sociedade Prismática-Fundação Getúlio Vargas,1968, págs.37, 38 e 43.
- 47) Blake, Robert R. e Mauten, Jane Srygley - "Grid para Excelência em Vendas"-Ed. Atlas, 1971, pág.18.
- 48) Perot-Desneix, Philippe - "Venda-Marketing-Publicidade"-Editorial I-Nova/Porto,s/d, pág.17.
- 49) Brasil/MINTER- "O BASA e o Desenvolvimento da Amazônia"-BASA, 1968, pág.11.
- 50) Brasil/MINTER- "Amazônia :Modelo de Integração"-SUDAM,1973,cap.1 s/pg.
- 51) Brasil/MINTER- "Plano de Valorização Econômica da Amazônia"-Lei nº1806 de 6 de janeiro de 1953-SPVEA,1960, pág.6.
- 52) Brasil/MINTER-"Plano de Valorização Econômica da Amazônia"-Lei nº34.132 de 9 de outubro de 1953-SPVEA, 1960,pág.12.
- 53) Mendonça, Otávio-"Universidade do Pará:Alicerce da Valorização da Amazônia"

- 54) Pessoa Sobrinho, Eduardo Pinto - "Administração de Pessoal no Brasil". in Jameson, Samuel Haig- Textos Seleccionados de Administração Pública, vol. VI - 1963, págs. 153, 172.
- 55) Wahrlich, Beatriz Marques de Souza - "Razões de ser do .... DASP" - in Jameson, Samuel Haig (organizador) - Administração de Pessoal - Textos Seleccionados de Administração Pública, vol. VI - FGV, 1963, pág. 39, 41.
- 56) Brasil/MINTER - "Política de Desenvolvimento da Amazônia" . 1954/60 - SPEVEA, vol. II, págs. 227, 228.
- 57) Figueira, Raymundo Alcântara - "Apresentação" in Relatório do Exercício de 1963 - B.C.A., 1964, pág. 5.
- 58) Brasil/MINTER - "Relatório do Exercício de 1972" - BASA , 1973, pág. 22.
- 59) Weber, Max - "Ensaaios de Sociologia" - Zahar, 1974, pág.278.
- 60) Brasil/MINTER - "BASA HOJE" - semana de 29.12.72 à 04.01.73- BASA, pág. 2.
- 61) Brasil/MINTER - "BASA HOJE" - semana de 19 à 25.07.74 - BASA, pág. 4.
- 62) Brasil/MINTER - "Programa de Tecnologia, Estrutura e Sistemas Organizacionais" - BASA, 1974, s/pág.
- 63) Brasil/MINTER - "Programa de Treinamento para Empresários - PIN" - BASA, 1975, pág. 2.
- 64) Castelo Branco, Humberto de Alencar - "Discurso do Amapá" - pronunciado a 1º de setembro de 1966 - in "Operação Amazônia" (Discursos) - SUDAM, 1968, pág. 16.
- 65) Brasil/MINTER - Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966: "Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e dá outras providências" - in "Amazônia: Legislação Desenvolvimentista" - BASA, 1969, pág. 61.

- 66) Brasil/MINTER - "Regimento Interno da SUDAM" - SUDAM, 1970, págs. 9, 10.
- 67) Cavalcanti, Mario de Barros (General de Divisão) - da SPEVEA à SUDAM - (1964-1967) - SUDAM, 1967, pág. 21.
- 68) Chaves, Aloysio da Costa - "Simpósio para Avaliação da Implantação da Reforma Universitária" - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - Juiz de Fora, 29.11 à 31.12.71 - in Brasil/MEC - "Reforma Universitária - UFPa.", 1972, págs. 15, 16.
- 69) Brasil/MEC - "Catalogo Geral" - UFPa., 1971, págs. 23, 24.
- 70) Ribeiro, Darcy - "A Universidade Necessária" - Paz e Terra, 1975, págs. 81, 82.
- 71) Brasil/MEC - "Regimento Geral" - UFPa., 1970. Primeira Parte, capítulo I, art. 2 e 3, pág. 9.
- 72) Brasil/MEC - "A UFPa.: Reforma e Planejamento" (Informação apresentada ao II Encontro de Reitores de Universidades Públicas e Diretores dos Estabelecimentos Públicos Isolados do Ensino Superior" - UFPa., Brasília, 1973.
- 73) Brasil/MEC - CRUTAC - (Folheto) - UFPa., 1976.