

BUROCRACIA E DESENVOLVIMENTO

EM BUSCA DE UMA TEORIA DAS
ORGANIZAÇÕES DA ZONA PERIFÉRICA

93

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 II

— 1977 —



Í N D I C E

-VOLUME I

Pág.

Oferecimento

Agradecimentos

CAPÍTULO 1- INTRODUÇÃO: O porque da busca de "uma teoria das organizações da zona periférica" através do estudo das relações entre burocracia e desenvolvimento 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- A ATUAÇÃO ORGANIZACIONAL E AS EXIGÊNCIAS INSTITUCIONAIS 1-40

- 2.1- Aspectos organizacionais e teoria meta física..... 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- A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ... 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

5- A IMAGEM DA BUROCRACIA: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Toda organização, hoje, tenha assumido ou não a forma burocrática sente a necessidade de justificar perante a sociedade, a legitimidade das atividades que desenvolve. Afinal, a existência das organizações "modernas" está condicionada pelas exigências institucionais, isto é, depende das relações entre o instituído e o instituinte, relações essas provocadas pela intervenção humana em um meio ambiente a um só tempo determinado pelo estágio geral das forças produtivas de modo de produção (ambiente internacional) e pelas peculiaridades que apresenta a formação social considerada (ambiente nacional e/ou local).

Tal dependência "em última instância" das organizações às instituições força a constante renovação das justificativas perante o meio, mesmo em se tratando de administrações toda-poderosas que exercem o poder de forma autocrática e que dispõem de força suficiente para relegá-las a segundo plano. Ainda, mesmo quando a administração desenvolve a tese política da não interferência do ambiente em "assuntos internos" e, por si só, essa ideologia do segredo, uma justificativa que pretende a todo momento legitimar-se e que — devido à pressões dos acontecimentos — acaba por engendrar uma série de explicações posteriores para continuar se mantendo.

Porém, mais que qualquer outra, a organização que assumiu, ou que está em vias de assumir a forma burocrática, parece obsecada pelo constante aperfeiçoamento de sua imagem que visa, primordialmente, a captação estratégica e tática das alterações provocadas nos ambientes interno e externo, em decorrência de sua própria atuação e desenvolvimento. Tal fato ocorre porque: em primeiro lugar ela se auto-intitula como "o tipo de organização" mais eficiente (atualmente, também o mais eficaz) jamais surgido a essa auto-imagem conflita com a realidade ambiental interna (devido o incremento da alienação no trabalho) e externa (em virtude da permanência de determinados níveis de miséria). Em segundo lugar, ela dispõe de recursos para montar uma máquina de propaganda bastante cara que foi inacessível às organizações do passado e também o é, para as pequenas organizações atuais.

Vimos, no capítulo segundo, que as organizações nascem das exigências institucionais existentes na sociedade em determinada fase do seu desenvolvimento. Analisamos, naquela ocasião, o instituído, isto é, o BASA, a SUDAM e a UFPa. tal como se nos apre-

sentam atualmente, sendo possível inclusive observar os aspectos que "caracterizam" esses órgãos, a saber: a impondência organizacional, os recursos de que dispõem e o relevo do papel que lhes foi confiado quando da emergência do desenvolvimento como instituição. Em seguida, nos capítulos terceiro e quarto, tivemos que recorrer às ações instituintes que levaram as organizações analisadas as suas fases atuais. No capítulo terceiro, verificamos como o desenvolvimento se tornou uma instituição e no quarto, todo o processo de desenvolvimento organizacional condicionado pela transformação analisada no capítulo anterior.

A análise que iremos agora encetar, trata da institucionalização organizacional, isto é, do terceiro momento, da negação da negação, quando a força instituinte converte-se em novo momento instituído. De acordo portanto com o enfoque que estamos adotando, a UFPa., o BASA e a SUDAM, se transformaram porque receberam da instituição "Desenvolvimento da Amazônia" uma incumbência, papel, missão, função, enfim, não importa o termo exato, de desenvolver a região, de transformarem-se de organizações adaptáveis ao ambiente exterior, em agentes de mudança. O capítulo terceiro analisou a passagem dessa incumbência, quando o desenvolvimento tornou-se uma instituição; o capítulo quarto, mostrou as mudanças operadas nas organizações para adequá-las às exigências institucionais. Agora, importa analisar a maneira atual de atuar dessas organizações e as ideologias que elas forjam para justificar tal atuação. O último capítulo tratará da atuação em si da burocracia, da ação modernizadora atual e suas consequências sobre os ambientes interno (auto-modernização) e externo (como agentes de mudança). O atual, trata da ideologia adotada visando formar uma imagem acorde com o papel que lhes foi confiado.

Um outro aspecto da análise, por seu turno, se prenderá à impondência organizacional, aspecto burocrático configurado em suas duas faces, a ideológica, objeto do atual capítulo e a da expansão, vista no capítulo anterior e que será retomada, em novos aspectos, no capítulo final. Dissemos no capítulo segundo que a burocracia infla como um pavão e, ao exemplo dessa ave, executa tal movimento não só crescendo e tornando-se complexa internamente, como extendendo seus braços (plumas?) na direção do ambiente e, por último, em outro sentido, vangloriando-se de seus feitos ideologicamente. É dessa última face que iremos agora tratar: nossas organizações "deram uma resposta" às exigências

institucionais através da reestruturação interna que as levou a assumir a forma burocrática e pelo incremento de sua ação modernizadora no ambiente exterior. Logicamente tal resposta não foi dada em silêncio, apenas com base no trabalho efetivo, mas, pelo contrário, acompanhou-se de muita loa. A "resposta" ao "estímulo" institucional não foi entretanto idêntica à apregoada pelo modelo sistêmico, de vez que nem a instituição desenvolvimento nem as organizações agentes do desenvolvimento existiam a priori, cada qual em um plano bem separado e dispondo de características próprias que as distinguiam respectivamente como "sistema" e "subsistema": tanto o desenvolvimento conheceu um processo histórico para tornar-se uma instituição, quanto as organizações se bem que indissolivelmente ligadas às instituições, tomaram parte em processo independente que as conduziu à forma burocrática. Mas, apesar da existência, no plano institucional, de uma justificativa para a existência da SUDAM, da UFPa. e do BASA, ela se revela insuficiente frente ao real: faz-se necessária a institucionalização do desenvolvimento, isto é, a criação, ampliação, reformulação, etc., das ideologias iniciais, frente a uma realidade que vai se modificando pela ação (instituinte) organizacional. Tal ação é um fato novo: para justificá-la e forjar uma imagem que permita a continuidade e até a ampliação da atuação organizacional utiliza-se uma ideologia desenvolvida em três níveis: 1) ao nível institucional no qual se justificam as idéias do mérito, do planejamento científico, da integração nacional, etc; 2) ao nível organizacional para onde confluem as idéias de inovação tecnológica e científica, de "desburocratização", de juventude do pessoal, de ajuda à comunidade, etc; 3) ao nível teórico-científico, no qual a Teoria Geral de Administração importada desempenha um grande papel ao legitimar determinados tipos de controle, motivação, avaliação de desempenho, modificações estruturais, racionalização no trabalho, redução de custos, etc. Vejamos, então como ocorrem tais processos.

1.1- A IDEOLOGIA AO NÍVEL INSTITUCIONAL

Qualquer folheto ou relatório de propaganda dos órgãos governamentais que atuam hoje na Amazônia faz referência a dois marcos fundamentais para o desenvolvimento da Região, ressaltando, por motivos óbvios, o segundo. São eles: "O Discurso do Rio Amazonas", pronunciado por Getúlio Vargas, em 10 de outubro de 1940, no Teatro Amazonas, em Manaus, e a chamada "Operação Amazônia", lançada em Macapá, a 19 de setembro de 1966, através do denominado "Discurso do Amapá", agora, do General Humberto Caste-

lo Branco.

Após o discurso de Vargas foram tomadas uma série de medidas administrativas voltadas para o desenvolvimento da Região como a criação do Instituto Agrônomo do Norte (IAN), do Serviço de Navegação da Amazônia e Administração dos Portos do Pará (SNAAPP), dos territórios federais do Amapá, Guaporé e Rio Branco e do Banco da Borracha (3 de maio de 1942), que se destinava ao controle da produção e da comercialização do produto mais importante da Região: a borracha. Tais empreendimentos, como sabemos, criaram as bases para que logo após — já no governo de Eurico Dutra — a Constituição de 1946 estabelecesse a aplicação de 3% da renda tributária da União no Plano de Valorização Econômica da Amazônia (artº 199).

Após o lançamento da "Operação Amazônia", de imediato ocorreram a criação da SUDAM, do BASA (através da reformulação dos órgãos de desenvolvimento então existentes, a SPEVEA e o BCA), o estabelecimento de uma nova política de incentivos fiscais (destinada a captar recursos para a Região) e a implantação da Zona Franca de Manaus.

Se bem que tais fatos sejam indismantíveis, a forma pela qual eles são comunicados dá a nítida impressão de que a Amazônia se modifica após o pronunciamento de discursos. Se extrai, portanto, da propaganda oficial, que as modificações decorrem tão unicamente do livre arbítrio dos grupos dirigentes, quando na realidade elas se inserem em um processo histórico estrutural, conforme tivemos oportunidade de ver anteriormente. Tudo isso faz parte da concepção behaviorista que anima os detentores do poder: julga-se que determinados dirigentes tomam plena consciência dos problemas nacionais e, ao defrontarem-se com determinadas situações, escolhem as alternativas mais racionais, mais viáveis, mais científicas para a solução dos problemas existentes, processo esse que aparece desligado da forma pela qual são captados os recursos, das pressões sociais, das motivações econômicas, enfim, das peculiaridades históricas. A tomada de decisão é então reduzida a uma abstração metafísica que opõe, como dois entes perfeitamente distintos e conhecidos antes do processo de interação, o sujeito e o objeto: "Vimos que os seres humanos, quer pertençam, ou não, a uma organização administrativa, somente se comportam racionalmente — se é que o fazem — com relação a um conjunto de dados característicos de determinada situação. Esses dados compreendem o conhecimento (ou pressupostos) de eventos futuros, ou das distribuições de probabilidades relativas a eventos futuros, o conhecimento de alternativas de ação disponíveis, o conhecimen

to das consequências dessas alternativas — conhecimento esse que pode ser mais ou menos completo — e regras ou princípios segundo os quais o indivíduo estabelece uma ordem de preferências para as consequências ou alternativas... Esses quatro conjunto de dados definem a situação tal como ela se apresenta a terceiros" (1). Ora, a decisão é vista então como uma opção do agente entre alternativas conhecidas, opção que requer uma reflexão sobre as informações colhidas no ambiente (estímulos). Tal explicação voluntarista é entretanto extremamente limitada pois simplifica partes importantes do processo de tomada de decisão : em primeiro lugar, a reflexão que possibilita o conhecimento das alternativas só se torna possível através da experiência, isto é, é em ação que o homem reflete e decide, tal é a conotação que damos ao termo experiência, não significando que o indivíduo esteja impossibilitado de raciocinar e intuir diante de situações novas porém, que o processo decisório exige a necessidade da sua participação na situação, participação essa um só tempo condicionada e transformadora: "É como pensamento que o homem é o que é; e é na ação que seu pensamento se exprime. Mas como ação, o pensamento é também conhecimento, porque é na base deste último, e tomando-o por conteúdo, que o pensamento se desenvolve. O pensamento dirige a ação e é por ela condicionado; e é nesse condicionamento que vamos encontrar o conhecimento; é do pensamento gerado na interação do homem com o Universo, realizada pela ação, que brota e se constitui o conhecimento" (2). Em segundo lugar, tanto os dados da situação, quanto as alternativas são geradas pela interação humana no tempo e no espaço, isto é, o behaviorismo se refere às consequências dos atos humanos históricos e sociais ao mostrar como o indivíduo interpreta a situação mas esquecendo-se do porquê, daquilo que gerou a possibilidade da interpretação"... esse processo cíclico do conhecimento, se é fundamentalmente do indivíduo humano, é dele no conjunto social, na coletividade a que pertence e fora da qual nem ao menos seria aquele ser humano e não passaria de uma abstração. O conhecimento não se faz e refaz de novo em cada indivíduo. Representa uma acumulação progressiva, no tempo e no espaço, que se acrescenta permanentemente com a contribuição de cada um e de todos em maior ou menor proporção. E o ponto de partida de cada acréscimo é sempre o realizado e acumulado anteriormente: é na base de um patrimônio cultural transmitido do passado e enriquecido no presente, que cada indivíduo traz a sua contribuição própria. E para isso não conta apenas com sua atividade e experiência nela adquirida, e sim também com a de seus semelhantes, presentes e passados, cujo exemplo e informação tem sua disposição através da interligação íntima que caracteriza a vida comunitária do homem. O conheci-

mento e a atividade assinalados em nosso esquema têm portanto um caráter eminentemente social" (2-pág. 58). Em terceiro lugar, como consequência das duas colocações que fizemos anteriormente, só é possível conhecer o processo decisório individual ou mesmo de pequeno grupo que estabelece normas de procedimento, através das formas de relações travadas entre os homens, relações reais de cooperação e/ou de dominação que condicionam a tomada de decisão: " Senhor Proudhon economista percebeu claramente que os homens fazem pano, linho, sedas, em certas relações de produção de terminadas. O que ele não percebeu é que essas relações de produção são produzidas pelo homem tanto quanto o pano, o linho, etc. As relações sociais estão intimamente ligadas às forças de produção. Ao adquirirem novas forças de produção, os homens mudam seu modo de produção, sua maneira de ganhar a vida: mudam todas as suas relações sociais. O moinho de mão vos dará uma sociedade com o senhor feudal, o moinho a vapor vos dará uma sociedade com o industrial capitalista... Os mesmos homens que estabelecem relações sociais, em conformidade com sua força material de produção, também produzem categorias e princípios e leis em conformidade com suas relações sociais. Assim, tais idéias e categorias não hão de ser mais eternas do que as relações que expressam: são produtos históricos e transitórios" (3). Em quarto lugar, as decisões tomadas em determinado momento, por estabelecerem normas de comportamento passam a limitar as decisões futuras, enquanto não mudarem as formas de relação entre os homens: "Desde luego, él término opción no debe hacer creer que algunos individuos deciden, partindo de una reflexión, componer una organización burocrática, lo único que da a entender es que se impone um cierto tipo de conducta, mediante el cual ciertas exigencias adquieren una primacia absoluta, mientras que otras desaparecen" (4). Eis o behaviorismo caracterizado, como se o desenvolvimento da Amazônia dependesse unicamente do livre arbítrio e da capacidade dos dirigentes governamentais: "No período de 1915 a 1950 o progresso anteriormente alcançado pela Amazônia com o produto da borracha, entrou em completa estagnação. O despovoamento dos seringais nativos e a debilidade da economia desmoronaram o império transitório da borracha, de frágil sentido econômico e social, em decorrência da falta de previsão dos empresários da região... No auge da Segunda Guerra Mundial, em 1940, em discurso pronunciado no Teatro de Manaus, o então Presidente da República anunciava medidas de alto alcance destinadas a promover o soerguimento da economia amazônica. Logo a seguir eram criados o Instituto Agrônomo do Norte, o Serviço de Navegação da Amazô

nia e Administração dos Portos do Pará - SNAAPP, os Territórios Federais do Amapá, Rondônia, Roraima e outras entidades, dentre elas, o Banco da Borracha S/A.... Lamentavelmente, nos últimos anos de existência, a SPEVEA estava totalmente disvirtuada, dominada pelas decisões políticas que se refletiam dramaticamente na própria economia regional... Esta era a realidade amazônica quando o movimento revolucionário de março de 1964 assumiu os destinos do Brasil... Da conscientização dos múltiplos problemas da área e da necessidade de resolvê-los, nasceu a chamada "Operação Amazônia", inovando, modificando, criando novas condições para o desenvolvimento econômico e social de uma região que tradicionalmente desafiava a capacidade do Governo da República... A "Operação Amazônia", lançada pelo primeiro Presidente da Revolução, em Macapá, em 1º de setembro de 1966, oferecia como fundamento básico, a reestruturação da SPEVEA, a reformulação do Banco de Crédito da Amazônia, o estabelecimento de uma política de incentivos fiscais mais dinâmica e liberal e a implantação da Zona Franca de Manaus.... Antes de findar o ano de 1966, todas as medidas estavam efetivadas, e a Amazônia com um instrumental apto a motivar o desencadeamento de um processo desenvolvimentista capaz de romper os crônicos problemas regionais e provocar a integração da Amazônia à economia nacional" (5).

A exposição assume o aspecto acima descrito, por outro lado, em decorrência das transformações estruturais serem reduzidas habilmente a um confronto entre o passado e o presente, privilegiando naturalmente o segundo, que é apresentado como esforço "moderno", "racional", "planejado" em oposição ao primeiro, "tradicional", "atrasado", "improvisado": "Apenas — é necessário dizê-lo corajosamente — tudo quanto se tem feito, seja agricultura ou indústria extrativa, constitui realizações empíricas e precisa transformar-se em exploração racional.... Da colonização esparsa, ao sabor de interesses eventuais, consumidora de energia com escasso aproveitamento, devemos passar à concentração e fixação do potencial humano... O nomadismo do seringueiro e a instabilidade econômica dos povoadores ribeirinhos devem dar lugar a núcleos de cultura agrária, onde o colono nacional, recebendo gratuitamente a terra desbravada, saneada e loteada, se fixe e estabeleça a família com saúde e conforto... O empolgante movimento de reconstrução nacional consubstanciado no advento do regime de 10 de novembro não podia esquecer-vos, pois sois a terra do futuro, o vale da promessa na vida do Brasil do amanhã. O vosso ingresso definitivo no campo econômico da Nação, como fator de prosperidade e de energia criadora vai ser feito sem demora (6). Ou: "Daí estar colocado no primeiro plano das preocupa -

ções do Governo o desenvolvimento econômico da região, a sua ocupação racional, o fortalecimento das suas áreas de fronteiras e a integração do espaço amazônico no todo nacional. Com esse propósito, estuda-se a completa reformulação da política nacional até agora seguida e que deverá ser reformulada de acordo com a experiência dolorosamente acumulada. Aliás, aos que acompanham a ação do Governo tornou-se tão evidente o propósito de impulsionar-se com segurança e determinação o progresso da região que, para envolver as várias medidas a serem adotadas, já criaram até a expressão "Operação Amazônia"... Antecipam-se, assim, de pouco, à série de providências e iniciativas com que o Governo pretende realmente propiciar condições inteiramente novas e vigorosas para transformar a economia da Amazônia. Desse conjunto fazem parte dois projetos de lei já enviados ao Congresso Nacional, e que se destinam a definir a política econômica da borracha e estruturar o novo Banco da Amazônia, que deixará de ser uma instituição estrangulada pelo financiamento da borracha para tornar-se um agente financeiro, na região, do Governo Federal e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, que deverá tomar o lugar da SPEVEA" (7). Ou ainda: "Nem outro é o objetivo com que vai ser criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, ou mais simplesmente a SUDAM, que substituirá a SPEVEA, de história tão discutida e duvidosa. Na realidade, malgrado o profícuo esforço realizado pelo Ministério da Coordenação dos Organismos Regionais, sempre tão voltado para os reais interesses da região, a verdade é que uma série de desacertos, distorções ou incompreensões, cujas origens e causas nada adiantaria aqui analisarmos, mostra ser praticamente inviável a recuperação daquela empresa estatal. Mais fácil será criarmos uma entidade nova, e nesse sentido a iniciativa governamental — a criação da SUDAM, assentada nas peculiaridades da Amazônia — deverá ter a seu cargo o planejamento e a coordenação do desenvolvimento, que, após mais de decênio de tentativas em torno da chamada valorização amazônica, podemos ter quase como inexistentes... Fracasso que bem sabemos ser a consequência de erros de origem ou de funcionamento, e nunca da inexistência de condições globais capazes de levarem ao progresso. Por certo, tem a Amazônia aspectos bastante particulares que deveremos considerar por vezes com extremo cuidado. Inicialmente, não deixaremos de lembrar o imenso vazio geográfico, que numa época de explosão populacional, está a merecer especial atenção do Governo... E somando-se a tudo isso o extrativismo vegetal como a forma principal de atividade econômica... Eis o que, com o auxílio das medidas agora pleiteadas para a completa e adequada integração da Amazônia, irá realizar a SUDAM. Planejada e

organizada dentro de objetivo e possibilidades reais, será ela o instrumento de redenção da Amazônia, cuja riqueza deverá deixar de ser uma fábula para se tornar alguma coisa de palpável a serviço dos brasileiros há séculos empenhados numa terrível luta pela sobrevivência " (8). Essas colocações ideológicas estão portanto embasadas na metodologia estrutural-comparativa, conforme se pode depreender do seguinte trecho, de autor moderno e influente neste tipo de análise: "Ao contrário das sociedades anteriores, a sociedade moderna atribui um elevado moral ao racionalismo, à eficiência e à competência. A civilização moderna depende, em grande parte, das organizações, como as formas mais racionais e mais eficientes que se conhecem de agrupamento social. A organização cria um poderoso instrumento social, através da coordenação de um grande número de ações humanas. Combina o pessoal e os recursos, ao reunir líderes, especialistas, operários, máquinas e matérias-primas. Ao mesmo tempo, avalia continuamente sua realização e procura ajustar-se, a fim de atingir seus objetivos... tudo isso faz com que as organizações satisfaçam, de maneira mais eficiente que os agrupamentos humanos, menores e mais naturais — como a família, os amigos e as comunidades, — as diversas necessidades da sociedade e seus componentes" (9). Ou: "Os números caminhos que dividem as sociedades em modernas e tradicionais dão nos mesmos resultados: de um lado sociedades ricas, mais literatas, mais urbanas, que usam mais energia per capita, onde as pessoas passam o maior tempo de suas vidas em organizações que possuem fins específicos; de outro, sociedades pobres, iletradas, ou rurais, ou ainda atrasadas tecnicamente, sociedades onde as estruturas sociais utilizam funções difusas... Um dos clássicos problemas na análise organizacional é o problema das populações em processo de transição da sociedade tradicional para moderna — em outras palavras, organizações com fins específicos são então criadas para exercer funções de governo, atividades policiais e militares, produção e distribuição econômica, atividades religiosas, de socialização dos jovens, etc... A principal tese dessa última seção é que quanto mais variado o número de organizações formais em determinada coletividade, mais solidariedade entre as pessoas é provável. Esta tese é um contraste direto com a noção de que solidariedade e relações impessoais que caracterizam as organizações formais são polos opostos de um continuum de relações sociais, que quanto mais existe uma menos da outra haverá. Recentes resultados na investigação social tendem a solapar essa noção, mas não é desnecessário dar-lhe mais um golpe" (10).

Não foi à toa que o "Discurso do Rio Amazonas", o único de

dirigente governamental anterior a 1964, se incluiu na coletânea que informa o discurso ideológico dos mentores da "Operação Amazônia", isto é, para os detentores atuais do poder, abriu-se uma longa noite para a Região no período que vai de 1945 a 1964: "A brimos este trabalho com o famoso "Discurso do Rio Amazonas" pronunciado pelo saudoso presidente Getúlio Vargas, no Teatro Amazonas, Manaus, em 10 de outubro de 1940. Foi, justiça se lhe faça, o primeiro pronunciamento a refletir a preocupação do Governo Federal pelo imenso vazio demográfico da planície equatorial, Foi a semente e a mística da "Operação Amazônia", tornada realidade pela visão patriótica do extinto presidente Marechal Humberto Castelo Branco" (11). Aqui não pretendemos o "revanchismo", que ficaria caracterizado se a nossa preocupação fosse com o reconhecimento do mérito das obras realizadas pelos governos localizados historicamente na "longa noite". Não julgamos que seja essa a principal falha da análise atual e sim o corte operado na história que, ao desconhecer todo o processo de desenvolvimento capitalista que vai de 1940 até os dias de hoje, aí sim, falseia a verdade pois o presente "moderno" ao ser metafisicamente comparado ao passado "tradicional" através do exame das "características" de cada uma dessas fases históricas torna-se o DESEJÁVEL, QUE NECESSITA UNICAMENTE DE APERFEIÇOAMENTOS. Com base em tal pressuposto "lógico" chega-se a uma conclusão que daí deriva: A HISTÓRIA NÃO MAIS PRECISA DA NEGAÇÃO DA NEGAÇÃO, DE UMA SÍNTESE, pois o presente "moderno" já é a negação mais radical do passado "tradicional" e se apresenta então como o próprio fim da história tanto para os otimistas quanto para os pessimistas: "A organização moderna liberta o indivíduo do ambiente estreito e rigidamente restrito da tribo, da aldeia e da pequena cidade. É a organização moderna que está criando as oportunidades para que as pessoas educadas ponham em prática seus conhecimentos e sejam recompensados por isso — e muito bem recompensadas. Mas esses benefícios impõem ao indivíduo o peso da decisão. Impõem-lhe a responsabilidade pelo que ele quer ser e por seus desejos de progresso... Também lhe impõem responsabilidade pelo que deve ser e tornar-se a organização. O que o indivíduo deve, então, exigir da organização? E o que ele próprio terá de fazer a fim de conseguir que seus objetivos sejam realizados pela organização? Teremos de aprender a exigir que a organização ofereça status e função ao indivíduo. Mas teremos de exigir de nós mesmos que aprendamos a utilizar a organização como uma oportunidade para nossas próprias conquistas e realizações... Os jovens têm razão quando protestam contra a tendência que as organizações manifestam de considerar o indivíduo como um instrumento. Mas não tem razão quando as culpam por isso. Nunca indagaram de si próprios :

Como posso conseguir que meus fins e minhas necessidades sejam 'satisfeitos por esta ou aquela organização'? "Como posso conseguir que ela me faça agir, realizar, contribuir"?... A organização moderna exige que o indivíduo aprenda algo que ele nunca foi capaz de fazer até agora: usar a organização inteligentemente, objetivando certos fins, deliberadamente e de modo responsável. Se ele se esquivar deste dever e das decisões a ele relacionadas, a organização certamente, se tornará o senhor. Se o indivíduo aceitar esta responsabilidade, será livre e exercerá o controle". (12). Ou: "ESTAMOS AGORA EM CONDIÇÕES DE CONCLUIR ESTE primeiro' ensaio. Através de seus diversos capítulos, vimos que a sociedade industrial moderna tende a se tornar tecnoburocrática. Ao invés de caminhar em direção ao socialismo, como previa Marx e como é o desejo ou a aspiração da grande maioria daqueles que nutrem sentimentos generosos e desinteressados em relação ao futuro da humanidade, o mundo moderno vai sendo dominado pela tecnoburocracia... A técnica, inclusive a técnica organizacional, tornou-se, no mundo moderno o novo fator estratégico de produção. O seu controle, por parte de técnicos dos mais variados matizes, vai transferindo para os mesmos o poder econômico e o poder político. Mais do que isto, vai criando um novo sistema político, um novo sistema econômico, um novo sistema cultural — o sistema tecnoburocrático. Através das revoluções comunistas e das revoluções militares, nos países subdesenvolvidos, a tecnoburocracia já é em grande parte vitoriosa. Seu progresso é mais lento nos países capitalistas avançados, onde o sistema capitalista e os ideais liberais estão mais arraigados. Mesmo nesses países, porém, já podemos falar hoje em uma sociedade e uma cultura tecnoburocrática... A tecnoburocracia é, na verdade, a cristalização, senão a consumação dos ideais racionalistas da sociedade industrial moderna. Representa o auge do racionalismo econômico que caracteriza a Civilização Ocidental, a partir do momento em que, com a Renascença e a Revolução Comercial, tem início a Idade Moderna. A tecnoburocracia é, portanto, uma cultura, entendida agora esta palavra em seu sentido mais amplo. É uma civilização. É a soma dos recursos materiais e da tecnologia moderna, da organização econômica, política e social e da correspondente visão do mundo. É a expressão da forma atingida na segunda metade do século XX pela Civilização Ocidental" (13).

Indissoluvelmente ligada a esta comparação estática se apresenta a supervalorização do conhecimento técnico, o que acaba por conferir aos seus possuidores a qualidade "intrínseca" da capacidade para a solução de situações complexas e mais, os coloca

como os únicos capazes de tal feito. Resultado: a história passa a ser feita por "elites" que pronunciam discursos e dispõem de poder e conhecimentos suficientes para cumprir as promessas expressas em tais pronunciamentos: "Em substituição ao empirismo que frustrou os esforços do passado, apresentamos planejamentos tecnicamente elaborados. Em lugar do paralelismo e da dispersão na aplicação dos recursos, oferecemos a coordenação geral como pedra de toque do novo sistema de ação federal na área. Ao invés do parasitismo, que caracterizou a Amazônia como região mendicante, concebemos o seu desenvolvimento auto-sustentado. Em lugar das divergências e, muitas vezes, até mesmo dos conflitos entre objetivos perseguidos, na Amazônia, pela União, Estados e Municípios, acenamos com a completa integração, para a execução dos dos serviços e obras preconizados pelo Plano de Desenvolvimento global. Em oposição ao estatismo que marginalizava a iniciativa privada, convocamos o particular para a grande cruzada. Fazemos uma Revolução... Essa é a disposição com que o Governo Federal se lança à "Operação Amazônia", convocando os homens de empresa do País para este encontro memorável, onde iniciaremos a construção de uma Nova Cidade, mais justa e mais humana" (14). Ou: "Creio que seria supérfluo, tanto já são do vosso conhecimento os meios escolhidos pelo Governo para efetivar a integração da Amazônia no desenvolvimento nacional, vir a vos falar da orientação básica do plano obra em plena execução, dos incentivos incluídos na legislação ou dos organismos e recursos existentes para assegurar ao País de que a chamada "Operação Amazônia" dispõe hoje de condições para prosseguir rápida e vitoriosamente na consecução de seus grandes e patrióticos objetivos. A SUDAM, o BASA, o FIDAM deixaram de ser meras siglas ou mananciais de empreguismo como ocorria com os órgãos anteriormente existentes, para serem instrumentos ativos e eficientes a serviço do desenvolvimento da Amazônia, e a cuja disposição o Governo colocou recursos vultosos" (15). Daí porque, ao contrário da nossa "hipótese" que afirma serem as organizações que assumiram a forma burocrática os agentes do desenvolvimento, isto é, os instrumentos da instituição desenvolvimento, a hipótese dominante transforma o "tipo organizacional burocrático" no instrumento das elites, capazes ou incapazes, dependendo da orientação seguida, seja do "planejamento racional" ou da "improvisação empírica" de alterar a face do ambiente: "É também metafísico o conceito de "burocracia dirigente", implícito em certas teorias... em tais circunstâncias, o que, na verdade ocorre, é que do estrato diretivo da burocracia emerge um círculo minoritário que empolga o poder político e que, uma vez bem sucedido, torna-se a nova elite do-

minante... É cientificamente insustentável a idéia de uma burocracia dirigente" (16). Fazemos a crítica do behaviorismo e da análise estático-comparativa não unicamente por uma preocupação metodológica de caráter puramente acadêmico. Estamos, isto sim, mais preocupados com a prática, isto é, a difusão da análise estático-comparativa e do behaviorismo pelos órgãos oficiais os transforma em ideologia, ou seja, em valores que produzem consequências práticas ao nível do comportamento. Uma das principais consequências de tal enfoque é o surgimento do planejamento centralizado: ora, o planejamento para ser "racional" precisa ser elaborado por quem dispõe de "competência" técnica para tal. Por seu turno, tal competência é atribuída como qualidade a poucas pessoas, que a conquistaram através de uma formação científica e/ou tecnológica e que se convertam nos únicos atores em cena, transformando a grande maioria da sociedade em platéia passiva: Tais atores são os "especialistas": "Quando o planejamento é de grande amplitude e abrange, inclusive, as atividades detalhadas, tendo a reprimir a iniciativa individual dos operados e supervisores, principalmente nas grandes empresas, onde métodos e procedimentos-padrão são estabelecidos pela administração central. Há o perigo de que os homens sejam considerados autômatos. Eis a observação de um coronel do exército, recentemente destacado para um curso de aperfeiçoamento em uma grande universidade: "Sequi por tanto tempo as normas permanentes de operação que já não sei mais raciocinar"... O recente debate em torno dos sindicatos de contramestres reflete também a mudança de atitude com relação à oportunidade de exercer iniciativa. Os propugnadores da sindicalização dos contramestres argumentam que o homem que, há cinquenta anos, era um chefe independente em seu setor, é hoje em dia um pouco mais que um mensageiro e um puxa-fila. O trabalho que deve ser feito, a maneira de executá-lo, as máquinas a empregar, o pessoal destacado para o seu departamento, o treinamento que terão, o salário que receberão, as medidas disciplinares que poderão ser adotadas, a verificação da qualidade do trabalho, as medidas de segurança que deverão ser obedecidas, as razões dos custos desfavoráveis e as providências para corrigi-los, tudo isso — alegam eles — é agora decidido por outras pessoas. Os planejadores, segundo esse argumento, assumiram o controle e virtualmente nada fica a critério ou à iniciativa do contramestre, muito menos do próprio operador... é geralmente um fato que a ênfase cada vez maior imprimida a aperfeiçoar o planejamento deu lugar à tendência de transferir parte do trabalho de planejamento a departamentos especiais e a estabelecer políticas, programas e procedimentos-padrão, tendentes, todos eles, a restringir a iniciativa do homem da linha de execução. Por conseguinte

é geralmente um fato que a extensão do planejamento a todas as fases do trabalho priva um grande grupo de empregados da liberdade de exercer iniciativa própria. Deles se espera obediência, mais do que iniciativa. Essa restrição tende a apagar o espírito criador, tão importante em uma empresa bem sucedida, e também afeta prejudicialmente o moral dos empregados" (17). Note-se que o trecho acima é de autor norte-americano, referindo-se a empresas privadas norte-americanas, caindo assim por terra a alegada superioridade em termos de criação e de liberdade/autonomia do administrador de empresas privadas diante do administrador público.

Por outro lado, tal concentração do planejamento nas mãos de uma minoria é considerada como inerente à própria natureza do planejamento, isto é, "normal" e portanto, sem solução ou, quando muito, uma exigência da "racionalidade", dos tempos modernos, enfim um mal necessário que se destina a evitar a "improvisação", a "anarquia" até então prevalecente. A competência técnica do especialista pressupõe a sua neutralidade ideológica e política, de vez que sua lealdade é devida única e exclusivamente à tecnologia e à ciência: "O planejamento é um requisito primordial às funções administrativas de organização, designação de pessoal, direção e controle. Embora todas as funções do administrador se interpenetrem, o planejamento tem a qualidade única de estabelecer os objetivos necessários a todo esforço grupal. Além disso, é preciso estabelecer planos para realizar esses objetivos antes que o administrador saiba quais os tipos de relações organizacionais e que qualificações pessoais são necessários, ao longo de que roteiro os subordinados devem ser dirigidos e que espécie de controle deve ser empregado... Planejamento e controle são inseparáveis — são os irmãos siameses da administração. A ação não planejada não pode ser controlada, pois o controle exige que se mantenham os subordinados na rota, corrigindo os desvios dos planos. Qualquer tentativa de controlar sem planos perderia o sentido, já que os subordinados não podem fazer o que o administrador deseja que façam sem saber quais são os seus desejos. Assim, são os planos que estabelecem os padrões de controle... Planejar é decidir antecipadamente o que fazer, de que maneira fazer, quando fazer, e quem deve fazer. O planejamento é como uma ponte estendida entre o ponto onde estamos e o ponto aonde desejamos ir. Possibilita a ocorrência de coisas que de outra forma não ocorreriam. Embora raramente se possa prever o futuro exato e embora fatores que escapam ao controle possam interferir com os planos mais bem idealizados, sem o planejamento os acontecimentos ficariam ao sabor do acaso. O planejamento é um processo intelectu-

al, a determinação consciente de cursos de ação, a tomada de decisão com base em objetivos, fatos e estimativas submetidas à análise" (18). Ou: "Existem instrumentos e técnicas da gerência. Existem conceitos e princípios da gerência. Existe uma linguagem comum à gerência. E pode até mesmo existir uma "disciplina" universal da gerência. Certamente existe uma função universal genérica que denominamos gerência e que serve ao mesmo propósito em toda e qualquer sociedade desenvolvida. Mas a gerência também é uma cultura e um sistema de valores e convicções. É também o meio através do qual uma determinada sociedade torna produtivos seus próprios valores e convicções. Na verdade, a gerência pode mesmo ser considerada como a ponte entre uma "civilização" que se está rapidamente tornando universal e uma "cultura", que expressa tradições, valores, convicções e heranças divergentes... O homem de formação técnica com diploma de faculdade começou a assumir a liderança na época da Primeira Guerra Mundial, e na época da Segunda Guerra Mundial a mudança já era quase total. Desde 1940, o trabalho tecnológico tem sido realizado principalmente por homens especialmente educados para tal trabalho e que foram graduados em universidades. Estes diplomas tornaram-se quase que indispensáveis para o trabalho tecnológico. Na verdade, desde a Segunda Guerra Mundial os homens que estabeleceram os negócios sobre bases da nova tecnologia em geral eram professores universitários de física, química ou engenharia, assim como os homens que fizeram do computador um produto vendável... O trabalho tecnológico tornou-se assim uma profissão. O inventor tornou-se engenheiro, o mecânico tornou-se professor. Em parte, isto é apenas um reflexo da elevação do nível educacional do Ocidente nos últimos 150 anos... Foi toda nossa sociedade — e não apenas a tecnológica — que se tornou formalmente educada e profissionalizada. Mas crescente profissionalização do trabalho tecnológico indica a crescente complexidade da tecnologia e o crescimento do conhecimento científico e tecnológico ... e, acima de tudo, o fato de que exige um número muito maior de pessoas capazes do que pode produzir o "talento natural"... O trabalho tecnológico tornou-se igualmente cada vez mais especializado durante o século vinte... Este tipo de inventor ainda não desapareceu — hoje em dia há homens trabalhando como Edison, Siemens e Liebig trabalhavam há um século atrás. Edwin H. Land (1909), cuja fama está ligada ao nome Polaroid, abandonou o colégio para desenvolver as lentes polarizantes, e o seu trabalho incluiu desde projetos de câmeras até os mísseis, e desde a óptica e a teoria até a química coloidal. Deliberadamente define-se a si mesmo no who's Who in America, como um "inventor". Mas estes ho-

mens, que abarcam o campo da ciência aplicada e da tecnologia, não são, como eram no século dezenove, o centro da atividade tecnológica. Aí encontramos o especialista que trabalha num campo cada vez mais limitado — projetos de circuito eletrônico, heat exchange ou química polímera de alta densidade, por exemplo ... Esta profissionalização e esta institucionalização têm sido efetivadas pela institucionalização do trabalho nos laboratórios de pesquisa" (19).

A segunda consequência importante é a criação do aparelho tecnoburocrático, isto é, da equipe de especialistas encarregados de planos, metas e programas, bem como das agências governamentais encarregadas da planificação global. A longa história da "tecnoestrutura estatal", seu surgimento no primeiro governo de Vargas, o pequeno hiato efetivado durante o governo Dutra quanto a sua evolução e seu desenvolvimento nos dias atuais, precedido pelo anfiteatro do segundo governo de Vargas e o período de Kubitschek foram analisados por Octávio Ianni, em obras da qual destacamos os trechos, a seguir: "A Guerra Mundial criara, também no Brasil, uma "economia de guerra". A queda e transformação do comércio internacional geraram problemas econômicos, financeiros, tecnológicos, organizatórios, sociais e políticos, diante dos quais o Estado foi levado a atuar de modo mais ou menos profundo, conforme o caso... Esse foi o contexto em que se criou, em 1942, a Coordenação de Mobilização Econômica. Durante os anos de guerra, esse órgão governamental teve (não só formalmente) o caráter de um verdadeiro superministério. Por seu intermédio, o governo coordenava os assuntos econômicos, financeiros, tecnológicos e organizatórios da economia nacional, considerada como a economia de um país em estado de guerra... De fato, essa foi a linha que inspirou a maioria dos constituintes e, também, boa parte da política governamental, nos anos de 1946-50. Em nome de princípios liberais, criaram-se novas condições favoráveis a entrada e saída de capital estrangeiro. Ao mesmo tempo, eliminaram-se órgãos estatais vinculados ao intervencionismo. Sob o pretexto de que findara a guerra e em nome de uma espécie de "neoliberalismo", em pouco tempo desmontou-se a nascente tecnoestrutura que se criara nos anos anteriores... a criação da Petrobrás foi uma manifestação particularmente significativa da maneira com funcionava, então, a tecnoestrutura estatal. Os estudos e debates realizados na esfera do Poder Executivo, os quais foram básicos para o encaminhamento e a solução dada ao problema do petróleo no País, resultaram da conjugação e coordenação de sugestões e interesses de empresários (nacionais e estrangeiros), militares, políticos, técnicos, administradores e economistas. Na medida em que formavam um grupo de trabalho, essas pessoas representavam interesses

e intenções de grupos econômicos e políticos nacionais e estrangeiros... Isto é, a fundação da Petrobrás revelou o modo pelo qual o Poder Executivo estava incorporando e desenvolvendo e pensamento técnico-científico, como estilo de atuação... Portanto, o pensamento técnico-científico (que era a principal contribuição da assessoria econômico do Poder Executivo) não se incorpora e aplica senão segundo as condições estabelecidas pelo complexo jogo de interesses econômicos, políticos e militares. Na medida em que se incorpora e aplica, no entanto, esse estilo de pensamento permite que se aperfeiçoe, desenvolva e especialize a burocracia governamental, como uma tecnoestrutura estatal. Ainda que pouco desenvolvida e estruturada, é inegável que a tecnoestrutura que deu origem à Petrobrás representou uma experiência importante no processo de aperfeiçoamento e hipertrofia do Executivo brasileiro... Já vimos que o Programa de Metas surgiu da confluência e conjugação de dois processos: a contínua "racionalização" da política econômica governamental, devido a acumulação de experiências na elaboração e execução de planos, programas e projetos; a "despolitização" da técnica de planejamento, nos estudos e debates realizados por economistas e técnicos, tanto no âmbito do governo brasileiro como nas atividades da CEPAL; e o reconhecimento por parte dos empresários e governantes dos países "desenvolvidos", particularmente os Estados Unidos, de que a participação do Estado nas decisões e realizações ligadas à economia poderia ser uma garantia, em lugar de um risco, para os seus investimentos e as suas transações... Em outro nível, o Programa de Metas resultava da convergência e conjugação das decisões políticas, diagnósticos e objetivos econômicos sintetizados em Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e em Análises e Projeções do Desenvolvimento Econômico. Foram estes, mais imediatamente, com os outros já mencionados, os elementos que compuseram as condições em que trabalhou a equipe reunida junto ao Governo Kubitschek, para formular e pôr em prática o Programa de Metas... o Governo João Goulart formulou e tentou pôr em prática uma política econômica planificada... O Plano Trienal, que deveria ser executado nos anos 1963-65, foi o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos os formulados até então pelos diversos governos no Brasil. Em comparação com os planos, programas, comissões, institutos, departamentos e superintendências criados pelos governos anteriores, o Plano Trienal correspondeu a uma fase mais avançada de elaboração conceptual e analítica. Pela primeira vez formulava-se, no âmbito do próprio poder público, um diagnóstico amplo, detalhado e integrado das condições e fatores responsáveis pelos desequilíbrios, estrangulamentos e perspectivas da economia do

País... na medida em que se institucionaliza o processo de planejamento, tende a crescer a capacidade de informação, diagnóstico, avaliação e decisão e execução do governo, ou seja, do Poder Executivo. Mas envolvem, em particular, o fortalecimento do órgão de planejamento, em face do conjunto dos órgãos do governo. Em outros termos, desenvolve-se e consolida-se a tecnoestrutura por meio da qual se concretiza a hegemonia do Poder Executivo... Nos ses anos (1964-70) o poder público foi levado a interferir praticamente em todos os setores do sistema econômico nacional. Isto significa que o governo reelaborou as condições de funcionamento dos mercados de capital e força de trabalho, como "fatores" básicos do processo econômico... A reformulação das instituições, normas, técnicas e objetivos relacionados com os mercados de capital e força de trabalho foi orientada nos termos dos seguintes planos governamentais: Programa de Ação Econômica do Governo ... (1964-1966), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) e Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70). ... os estudos, relatórios e recomendações do Plano Decenal deveriam corresponder a uma espécie de prenúncio (por parte dos governantes de então) da decisão de insistir nos papéis excepcionais que se pretendia reservar ao Poder Executivo. Tratava-se de equipar o governo (isto é, o Executivo) para exercer com o máximo de eficácia as suas funções na esfera das relações econômicas. Por isso é que esse mesmo governo (fundamentalmente privatista) tratou de desenvolver ainda mais a tecnoestrutura que deveria regular e dinamizar o funcionamento das forças produtivas e das relações de produção no País. Por isso, também é que a instalação dos Grupos de Coordenação do Plano Decenal começou com importância da planificação da política econômica governamental..." (20).

A terceira consequência é a implantação, difusão ideológica e afirmação crescente do "Sistema de Mérito", o regime impositivo de recrutamento, seleção, lotação, treinamento, etc., cuja importância foi salientada no capítulo anterior: "O desenvolvimento moderno da plena burocratização coloca em primeiro plano, irresistivelmente, o sistema de exames racionais, especializados. A reforma do serviço público importa, gradualmente, o treinamento especializado para os Estados Unidos. Em todos os outros países, esse sistema também progride, partindo de seu berço principal, a Alemanha.. A crescente burocratização da administração fortalece a importância de exame especializado na Inglaterra. Na China, a tentativa de substituir a burocracia semipatrimonial antiga por uma burocracia moderna trouxe o exam especializado... A burocratização do capitalismo, com sua exigência de técnicos,

funcionários, preparados por 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. É ainda mais o caso quando o título educacional é usado com vantagem econômica. Hoje, os diplomas são o que o teste dos ancestrais foi no passado, pelo menos onde a nobreza foi poderosa: um pré-requisito para a igualdade de nascimento, uma qualificação para um canonicato e para o cargo estatal... O desenvolvimento do diploma universitário, das escolas de comércio e engenharia, e o clamor universal pela criação dos certificados educacionais em todos os campos levam à formação de uma camada privilegiada nos escritórios e nas repartições. Esses certificados apoiam as pretensões de seus portadores, de intermatrimônios com famílias notáveis... as pretensões de serem admitidas em círculos que seguem "códigos de honra", pretensões de remuneração "respeitável" ao invés da remuneração pelo trabalho realizado, pretensões de progresso garantido e pensões na velhice e, acima de tudo, pretensões de monopolizar cargos sociais e economicamente vantajosos. Quando ouvimos, de todos os lados, a exigência de uma adoção de currículos regulares e exames especiais, a razão disso é, decerto, não uma "sede de educação" surgida subitamente, mas o desejo de restringir a oferta dessas posições e sua monopolização pelos donos de títulos educacionais. Hoje, o "exame" é o meio universal desse monopólio e, portanto, os exames avançam irresistivelmente" (21).

Uma quarta consequência é a quebra da autonomia de grande parte dos "componentes do sistema" e a consequente centralização das decisões e do planejamento das decisões em torno dos órgãos centrais. O planejamento para ser "racional", "eficiente", etc. será inevitavelmente centralizador, diante dessa concepção, daí surgindo dilemas praticamente insolúveis entre "iniciativa" e "planejamento", ou no nível mais geral entre "ordem" e "liberdade": "Faremos a revisão de três dos dilemas da organização formal: 1) coordenação e comunicação; 2) disciplina burocrática e especialização profissional; 3) planejamento administrativo e iniciativa... Conquanto o livre fluxo de comunicação ajuda na solução dos problemas, ele impede a coordenação. A comunicação restrita cria uma batalha de idéias; a batalha ajuda a selecionar a única sugestão correta, ou a melhor, dentre as várias apresentadas, mas torna difícil chegar a um acordo; e a coordenação sempre requer um acordo sobre um plano mestre, apesar do fato de que planos diferentes poderiam ser tão bons quanto o escolhido. Os processos da comunicação social, consequentemente, tornam o

desempenho dos grupos superior ao dos indivíduos, quando a tarefa é o encontro da solução para um problema; mas é inferior quando a tarefa é de coordenação... Com um número cada vez mais de profissionais sendo empregados em ambientes burocráticos, tem-se dado muita atenção ao exame dos conflitos entre as exigências das organizações administrativas e as exigências dos standards profissionais. Esses conflitos geralmente encontram expressão nas orientações contrastantes de seus empregados; alguns adotam a administração como seu principal grupo de referência, e outros, seus colegas de profissão. A importância dessa diferença está indicada no fato de que os estudos feitos a respeito de profissionais ou semiprofissionais nas organizações formais têm verificado, consistentemente, que o conflito entre a orientação burocrática e a profissional é uma questão fundamental... A necessidade de um planejamento centralizado e de uma iniciativa individual propõem um terceiro dilema às organizações formais — ou, talvez mais corretamente, uma terceira manifestação do dilema básico entre ordem e liberdade... O planejamento administrativo do processo de produção e uma força profissionalizada que possa ter iniciativa própria e seja motivada a fazê-lo por causa das oportunidades de promoção, reduziriam grandemente a necessidade de supervisão e controle hierárquicos feita através de diretivas vindas do cimo da pirâmide de autoridade. Na verdade, a coordenação parece ser mais vezes conquistada através de um planejamento centralizado e por meio da comunicação direta entre os supervisores responsáveis (...) do que através do incômodo processo de enviar mensagens para cima e para baixo, na hierarquia. Mas essa nossa sugestão de que um planejamento administrativo interfere menos com o exercício da iniciativa do que a autoridade hierárquica não quer significar que o dilema entre o controle administrativo e a iniciativa esteja resolvido. O melhor que se pode esperar, conforme sugeriu Bendix, é que: "... os empregados de todos os níveis das indústrias e do governo façam um equilíbrio entre a obediência e a iniciativa, que temperem sua adesão às regras formais com o exercício judicioso de um julgamento independente e que encaixem sua iniciativa dentro do esquema do regulamento formal"... Mas mesmo esse melhor é demais, para se esperar conseguir. Isso porque esse equilíbrio é continuamente quebrado pela necessidade de mais ordem por um lado e, pelo outro, da necessidade de mais liberdade" (22). Ou entre "autoritarismo" e "democratização": "Creio mesmo que o problema político fundamental hoje é o de compatibilizar um conjunto de liberdades básicas (é desnecessário nomeá-las: são as que todos sabemos) com um mundo que aparentemente continuará sendo dominado pelas grandes burocracias. Nesse sentido, a revolução cultural chinesa, o esforço de "democracia plebiscitária" de Fidel, as discussões iu

guslavas, ou em plano teórico mais modesto, o esforço dos democratas conscientes das vicissitudes da democracia liberal (como Dahl com sua "poliarquia") apontam na mesma direção. É preciso criar contrapesos às tendências que decorrem da natureza das grandes organizações burocráticas à manipulação, ao segredo, à não responsabilidade e à perversão autoritária... Correndo o risco da incompreensão: qual o conceito normativo do Estado Futuro capaz de contrapor-se a este estado de coisas? Não tenho, evidentemente, resposta no bolso do colete. Há entretanto linhas a perseguir. Se é da "natureza do Estado burocrático", como diria Montesquieu, manter o segredo, a racionalidade formal e a irresponsabilidade individual, busquemos contrapesos pelo menos nessa área... A impostura tecnocrática da única solução possível, acima dos interesses, é preciso contrapor, claramente, não só outras soluções técnicas (sempre possíveis) como um estilo de política que demistifique a neutralidade tecnocrática... Assim como no regime inglês existe o "gabinete da sombra", é preciso criar, só que à luz do dia, o contra-planejamento" (23). Esta última consequência gerou, por exemplo, a quebra da autonomia das Universidades que se tornaram dependentes em grande parte de seus problemas fundamentais aos órgãos centrais do Ministério de Educação: "É condição fundamental para o bom funcionamento de qualquer empresa a existência de uma estrutura adequada a sua finalidade. A estrutura empresarial deve oferecer uma organicidade lógica, criando escalões sucessivos de direção técnica e de administração

, tudo no sentido de assegurar a fluência natural das ordens e diretrizes, a sua apreciação por setores especializados, a intercomunicação entre esses setores, a coordenação administrativa e técnica e o fácil trânsito vertical de cima para baixo e de baixo para cima... Somente uma estrutura racional e equilibrada, sem estrangulamento nem evasões, pode assegurar a dinâmica do fluxo administrativo nos sentidos horizontal e vertical, justificando as mais modernas teorias de técnica organizacional defendidas pelos professores de Administração, Richard Johnson, Fremont Kast e James Rosenweig, da Universidade de Washington. Por outro lado, um dos princípios básicos da boa administração que deve estar esquematizado na organização das empresas, sejam de serviço público sejam privadas, é o requisito de que "a estrutura do sistema deve contar o menor número possível de níveis de chefia, e forme uma cadeia de comando mais curta possível". (The Practice of Management, de Peter Drucker)... O Ministério da Educação e Cultura é emperrado por uma estrutura que não resiste à menor lógica. Os setores de ensino (superior, médio, primário, técnico, industrial, comercial, etc.) não são coordenados por nenhum órgão de direção técnica que integre a política educacional

do Governo... A aplicação no correr desses últimos seis anos dos preceitos da Lei nº 4.024, de dezembro de 1961, no que dizem respeito à autonomia administrativa e disciplinar das universidades e escolas isoladas, assim como dos que atribuíram uma substancial soma de poderes ao Conselho Federal de Educação, tem revelado a inadequação daqueles preceitos à realidade brasileira, gerando incontestável crise de autoridade em fazer cumprir qualquer política educacional, visto que esse cumprimento esbarra em várias atribuições que são da competência exclusiva do Conselho Federal de Educação, por delegação da Lei de Diretrizes e Bases ... A soma de poderes concedidas ao Conselho Federal de Educação, pela Lei de Diretrizes e Bases, é de tal ordem que não só o ministro, como o próprio presidente da República, em assuntos ou questões de natureza pedagógica e educativa, devem solicitar o parecer daquele Conselho, o que representa uma inversão da ordem hierárquica no âmbito do Executivo... Parece evidente que dependendo do voto dos diretores de escolas ou dos professores colegas de congregação, o reitor e o diretor, respectivamente, hão de assumir compromissos que os impedem de exercer com inteira isenção as suas altas funções. Por outro lado, várias de suas decisões administrativas e disciplinares dependem das aprovações dos respectivos Conselhos ou Congregações... A Comissão Especial, durante os seus trabalhos, sugeriu a alteração do atual sistema de nomeação de reitores das universidades e diretores dos estabelecimentos de ensino superior, atribuindo ao Presidente da República o poder de preencher tais cargos, independentemente da indicação das respectivas universidades ou congregações... Entende a Comissão Especial que a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação deve ser reformulada para se adaptar à realidade brasileira no que diz respeito às atribuições do Conselho Federal de Educação e à autonomia administrativa, didática, financeira e disciplinar das universidades, cabendo, no entanto, ao sr. presidente da República, enquanto isso não suceder, avocar para si a solução e a decisão dos assuntos mais graves, para o que está devidamente autorizado pelo art. 170 do Decreto Lei nº 200, de 1967". (24). Aliás, a centralização "natural" do planejamento que tem por consequência a quebra da autonomia dos "componentes do sistema", em virtude da dependência a que são submetidos diante do órgão central está presente em toda a Reforma Administrativa, estendendo-se a Estados, municípios e órgãos governamentais subordinados a ministérios específicos: "As atividades da Administração Federal obedecerão os seguintes princípios fundamentais: I- Planejamento; II- Coordenação; III- Descentralização; IV- Delegação de Competência; V- Controle... A ação governamental obedecerá a planejamento que visa a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo

planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral do governo; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; programação financeira de desembolso... O Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal... A administração dos Territórios Federais, vinculados ao Ministério do Interior, exercer-se-á através de programas plurianuais, concordantes em objetivos e etapas com os planos gerais do Governo Federal" (25).

Finalmente, um último resultado ou consequência (não em ordem cronológica, nem tampouco em ordem de importância) da difusão da análise comparativa e do behaviorismo como produtos ideológicos ao nível institucional é, sem dúvida, o considerar os países desenvolvidos como superiores, mesmo isto seja desmentido pela retórica. É esta última consequência que faz com que a "elite nacional" opte pela importação de teorias, técnicas (e ideologias) e capital estrangeiro. Julga-se que referida opção é resultado da intelegiência, da capacidade, do destemor das elites que ao comparar seus poucos recursos humanos, financeiros, organizacionais e tecnológicos com os existentes nos "centros modernos", se sentem à vontade para tomar a decisão lógica da solicitação da "ajuda internacional": "O apoio estrangeiro deve vir em caráter suplementar. Será buscado sob a forma de apoio técnico e de financiamento, um suplemento de assessoramento técnico, para problemas determinados, por entendermos que este apoio é necessário, útil e conveniente. E mais, para programas e projetos indicados por nós, naquilo que venha nos ajudar e não sequer criar dúvidas sobre a própria presença de elementos estrangeiros aí. Quer dizer, estamos numa porteira bastante aberta. A empresa é nossa, o empreendimento é nosso, o dever é dos brasileiros, mas' abertos àqueles que queiram, realmente, oferecer uma contribuição efetiva sob a forma de assessoramento técnico dirigido e pedido por nós, e de financiamento para certos projetos em que a poupança nacional ainda não seja suficiente" (26). Ou: "... já mostrava o saudoso presidente Humberto Castelo Branco, que não será "com a estratégia do medo, que nos isola, nem do ressentimento, que nos inferioriza, que haveremos de dar à Amazônia as dimensões que ela tem direito. Uma e outra, sob a aparência de preservar riquezas ou interesses, nada mais fazem, no fundo, do que transformá-la num campo de concentração da miséria e da estagnação. É isso que não deveremos permitir, embora enfrentemos a má fé do pseudo-nacionalismo. Do mesmo modo que não admitiremos seja o Norte do país controlado pelo estrangeiro, seja no

campo da pesquisa e planejamento, seja no da ação social e econômica. Aceitaremos sim, uma disciplinada cooperação alienígena controlada pelo governo e seus agentes... O incalculável patrimônio 'há de ser preservado e utilizado, principalmente, pela capacidade que demonstramos de integrar nas conquistas da civilização"... Planos existem. Homens capazes de levar avante o planejamento' também não nos faltam... Falta-nos — esta é a verdade — volume maciço de capitais e de contingente humano... O subdesenvolvimento é a mazela que mais afeta determinadas áreas da Amazônia. E para eliminarmos esse quadro negro que mancha a grande nação brasileira, cumpre-nos o dever de lutarmos com sabedoria e vigor, sem desfalecimento, até estabelecermos na selva uma sociedade economicamente estável, modelada ao mais alto padrão de civilização nacional" (27).

O corolário de todas essas consequências é a "Política de Integração", estabelecida graças a centralização ou hierarquia dos objetivos pela qual é gerado um "consenso" artificial dos "componentes do sistema" em torno do seu órgão central. A integração é estabelecida em vários níveis: a) integração do País à "economia internacional" e à "civilização ocidental": "... Espera-se consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva... Essa economia moderna, com seu núcleo básico no Centro-Sul, exigirá investimentos, no quinquênio, da ordem de 716 bilhões (a preços de 1975), nas áreas de Indústrias Básicas, Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Infra-Estrutura Econômica... a estratégia externa' a ser desenvolvida, nos campos principalmente de comércio, investimentos, cooperação financeira, tecnologia, transportes... (28); b) integração das regiões "periféricas" do próprio País ao seu "centro" econômico: "A estratégia de integração nacional considera o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste dentro da política' global, que ve em conjunto essas três regiões, no fluxo dos fatores de produção entre si (para melhor combinação de mão-de-obra, terra e outros recursos naturais), ou no fluxo de produtos, atendendo certos segmentos da indústria do Nordeste a áreas próximas das outras regiões (para ampliação do mercado)... Tal política, igualmente, leva em conta as relações de tais macrorregiões com o Centro-Sul, do ponto de vista principalmente do fluxo de mercados, num sentido e no outro, e do fluxo de capitais e tecnologia, do Centro-Sul para as outras áreas" (28-pág.60); c) integração, de um modo geral da zona rural (periferia do sistema) aos polos (centros): "Principalmente na zona rural, utilização do enfoque de ÁREAS INTEGRADAS para permitir ação concentrada do governo e do setor privado, e para permitir tirar vantagens de eco

nomias de escala, economias externas, economias de aglomeração (ou seja, relação de complementaridade entre diferentes projetos)... Trata-se de realizar blocos integrados de investimentos, em polos, distritos agroindustriais ou outras formas, permitindo adoção de prioridades nítidas e controle dos resultados fisicamente, por área... Tais áreas integradas, variando de natureza e número conforme a região, e razoavelmente diversificadas, serão definidas, principalmente, à base de recursos agrícolas, pecuários, florestais, minerais, etc., a serem aproveitados... Os principais programas dentro desse enfoque de áreas integradas (e grandemente financiados pelo Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados - FDPI), deverão ser o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), o Programa de Áreas Integradas do Nordeste, o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal e o Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília" (28-pág. 60/61); c) integração, através da "associação", "equilíbrio", ou "divisão do trabalho" entre a empresa pública nacional, a empresa privada nacional e a empresa privada estrangeira: "A filosofia do Governo é de apoio ao regime de mercado, com a divisão de trabalho já definida. Nas áreas de responsabilidade da iniciativa privada, o setor público estará ativamente apoiando e estimulando a empresa, para que ocupe efetivamente os campos à sua disposição... Além do equilíbrio entre o setor público e a iniciativa privada, a viabilidade do modelo depende, dentro do setor privado, do equilíbrio entre empresa nacional e empresa estrangeira" (28.pág. 50); d) integração "tipicamente administrativa" ao nível da descentralização por órgãos federais, estaduais e municipais: "... Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle... A administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público... Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições... Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais e municipais incumbidos de serviços correspondentes... Os órgãos federais responsáveis pelos programas conserva-

rão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização ' indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios " (25-Art.10, § 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, pág. 8); e) integração ao nível do detalhamento dos programas regionais e setoriais, segundo as conveniências gerais do "centro" político-administrativo: "... Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração' do programa setorial e regional correspondente ao seu Ministério, e ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo... A aprovação dos planos e programas gerais setoriais e regionais é da competência do Presidente da República" (25-Art. 15, § 1º e 3º, pág. 10/11); Ou: "No período de 1967/1971 a SUDAM cumpriu o seu Primeiro Plano Quinquenal, que foi, antes de tudo, a primeira tentativa concreta de implantação de um programa na Região. Esse procurava reunir a totalidade dos investimentos programados nos setores públicos e privado com as metas econômicas e sociais do desenvolvimento regional, bem como a formação do capital. Descia também aos mínimos detalhes sobre a problemática amazônica, destacando, entre suas metas principais, as necessidades de ordem prioritária... No período de 1972/74, a SUDAM deu prosseguimento aos seus trabalhos em benefício do desenvolvimento regional, com a execução do I PDA. Este plano foi elaborado com base em análises das peculiaridades regionais, com diagnósticos dos vários setores e subsetores e seguiu o modelo e a política definida e orientada pelo Governo Federal, no sentido da utilização de uma estratégia capaz de promover o progresso de novas áreas, a ocupação dos espaços vazios e a integração do desenvolvimento do Nordeste com a estratégia de ocupação da Amazônia... Com base nos estudos anteriormente elaborados, e consciente da realidade amazônica, a SUDAM montou o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia para o período 1975/1979, com a definição de uma política desenvolvimentista em perfeita consonância com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, do qual é um Capítulo especial" (29). Ou ainda: " Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia, além de Plano Global, é um plano normativo... Assim idealizado, o Plano da SUDAM constitui a infra-estrutura do Planejamento ("Plan Frame") Regional. Consequentemente, os Planos de Desenvolvimento Estaduais, Territoriais e Sub-Regionais, que abrangem as áreas da Amazônia Legal, devem ser adequados àquele, do mesmo modo que o Plano Perspectiva Nacional constitui a infra-estrutura dos planos regionais de desenvolvimento" (30); f) integração, através do congraçamento, entre todas as classes: "Em consequência com o binômio Desenvolvimento e Segu-

rança objetiva a Revolução construir, no Brasil, a sociedade de de se nv ol vi da — moderna, progressista e humana... O objetivo maior de todo o planejamento nacional é o homem brasileiro, nas suas diferentes dimensões e aspirações... Assim, aquela construção na ci on al se fará segundo o modelo brasileiro de sociedade aberta, social, racial e politicamente. Sociedade atenta à abertura de oportunidades para o grande número, sem a nenhuma classe ou região deixar à margem do processo de modernização e desenvolvimento, avessa à prevalência de interesses de grupos, classes ou regiões" (28-pág. 28); integração enfim do homem ao "desenvolvimento pla ne ja do", isto é, sua adaptação aos projetos de expansão da pro du ção e do consumo: "É importante considerar, no entanto, que a pó p ula ção afeta o crescimento, tanto como fator de produção como fator de consumo, expandindo a produção e a escala do mercado... Não há dúvida de que, como fator de produção, a população só é agente criador de bens e serviços em associação com outros fatores, notadamente capital e tecnologia, sendo relevante, nesse particular, apenas a mão-de-obra empregada e em determinados graus de qualificação... Por outro lado, com relação à demanda, o que cria mercado é o poder aquisitivo da mão-de-obra, e portanto sua produtividade e remuneração no processo produtivo, o que traz de volta o problema do emprego... A conciliação desses dois ângulos está sendo feita com sucesso" (28-pág. 58/59).

Enfim, o objetivo, a direção e o ritmo da MUDANÇA definidos por antecipação significam a adaptação das formas "atrasadas" às formas "modernas" da civilização ocidental, o que quer dizer que a própria MUDANÇA está limitada desde o momento em que é con ce bi da, limitada pela DEPENDÊNCIA, assumindo assim a feição CONSERVADORA: "A tecnoburocracia representa a cristalização das idéias e ações racionalizadoras que definem o mundo moderno..... Entendida nesses termos, a tecnoburocracia identifica-se com a civilização ocidental moderna. Embora essencialmente dinâmica, porque baseada no desenvolvimento tecnológico, ela também se iden t ifi ca com o status quo, com a preservação e aperfeiçoamento da cultura vigente, seja em sua forma pretendidamente capitalista, ou em sua forma pretendidamente socialista ... a ideologia tec no b u ro cr á t i ca enfatiza a mudança. Conforme observa Rose Marie Mu r a r o, ela parte de um princípio básico: o de que a tecnologia é o grande fator revolucionário do nosso tempo... A técnica é por ta nto revolucionária. A técnica provoca mudanças. Essas mudanças são bem recebidas pela ideologia tecnoburocrática, e na medi da em que aumentar a eficiência implica necessariamente na intro du ção de novas técnicas.. Em contrapartida, porém, a ideologia'

tecnoburocrática é conservadora. Trata-se de um novo tipo de conservadorismo. De um conservadorismo reformista. Não de um conservadorismo imobilista. O tecnoburocrata só admite um tipo de revolução: a revolução da técnica... O verdadeiro tecnoburocrata prefere não revolucionar as estruturas sociais e econômicas de um país em que assumiu ou está assumindo o poder. Revolução significa desordem, insegurança e, portanto, ineficiência. Por isso é preferível ser moderadamente conservador... Está seguro de que, através de suas reformas, através da adoção de critérios técnicos de planejamento e administração, ambos os sistemas caminharão a longo prazo em uma mesma direção. E poderão ser ambos eficientes... (A segurança é uma pré-condição da eficiência do sistema. Sem ordem, sem segurança, não pode haver governo nacional, é impossível alcançar a eficiência... (13-págs. 109,110,116, 117,118).

A ideologia, ao nível institucional é a justificação adotada pelas organizações, o instrumento utilizado para efetuar a mudança. Tal ideologia serve de meio "legal" para: 1) criarem-se as organizações que serão os instrumentos da mudança, avançando os tentáculos institucionais em níveis crescentes da sociedade; 2) legitimar os objetivos organizacionais, o próprio fato novo da organização tornar-se um agente de mudanças; 3) justificar a modernização interna das organizações, pela qual são mudadas estruturas organizacionais e aperfeiçoados métodos de trabalho, em consonância, com a importação de teorias (e ideologias) e técnicas alienígenas. Veremos, agora como a ideologia transplantada do nível institucional é aplicada ao nível organizacional.

1.2- A IDEOLOGIA AO NÍVEL ORGANIZACIONAL

Por ocasião de seu 7º aniversário (1973) a SUDAM publicou um texto que dá a nítida impressão de que a Amazônia não só se iguala mas até supera as regiões cênicas do País no leste-sul e até mesmo os centros europeus e norte-americano. Do prefácio à última página, ao longo de 13 capítulos, o "Amazônia: Modelo de Integração" é uma coleção de auto-elogios, megalomanias e bravatas que não se afinam de modo algum com a realidade, muito pelo contrário, depõem contra ela. Como a palavra de ordem do Governo do General Médici foi "queimar etapas", isso pode ser explicado por um desejo muito grande de alcançar a modernização a qualquer custo e no menor espaço de tempo possível, o que acaba por fazer com que os sonhos se confundam com a realidade. Também pode ser que como o texto foi publicado também em inglês, francês e espanhol, tenha por objetivo atrair o capital estrangeiro,

descobrimos para o olho arguto (e a cobiça) do alienígena, um paraíso propício a investimentos em grande escala.

Quaisquer que sejam entretanto as justificativas, o chauvinismo regional exposto nesse documento é uma deformação do autêntico nacionalismo que tem consciência de suas próprias limitações e faz uma análise crítica de seus problemas na tentativa de encontrar soluções alternativas que visem a sua superação. Por outro lado, o progresso a qualquer preço, mesmo a custa de uma modernização que amplia o grau de dependência é exaltado, sem levar em consideração a distribuição dos frutos de tal progresso e seus efeitos colaterais.

A seguir, transcrevemos um pequeno trecho da idéia do todo: "Sete anos depois (da fundação da SUDAM)... o Brasil e os brasileiros surpreendem outras nações do mundo apresentando uma Amazônia já quase toda ocupada pelos homens e pelos meios de acesso e comunicação que venceram a floresta. Amazônia pontilhada pelas torres de transmissão e de recepção da Empresa Brasileira de Telecomunicações - EMBRATEL. Amazônia rasgada do Norte a Sul e de Leste a Oeste pelas rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. A Amazônia que dentro de mais algum tempo estará, também, circundada perifericamente pela Perimetral Norte abrindo caminhos para outros mundos. Amazônia intermeada pela multiplicidade dos muitos quilômetros de vias de acesso, todos eles desembocando no Sistema Transamazônico de Rodovias. Lá, na outrora temida embora decantada Selva, estão, implantados, também, as grandes obras de infra-estrutura nos setores de saúde, saneamento, programas de água potável, atendimento médico, odontológico e hospitalar, rede escolar de todos os níveis, universidades modernas, laboratórios experimentais para pesquisa de todas as riquezas oferecidas pela flora, pela fauna, pelo solo e pelo sub-solo. Lá estão os portos e os aeroportos modernizados e equipados dentro dos melhores padrões. Lá estão os grandes parques industriais auferindo as vantagens da proximidade da matéria-prima e da mão-de-obra conseguidas e preparadas no local. Lá estão implantados os diversos projetos agropecuários ao lado dos de mineração, de industrialização da madeira, de colonização racionalizada e de tantos outros, que custa a crer, tenham florescido em tão pouco tempo, nascendo do chão como as sementes, no seio de uma densa floresta temida há mais de quatro séculos pelos homens de todas as raças. Lá está tudo aquilo que se consubstancia na grande obra, na máxima obra, que vem sendo construída a custo de muito trabalho e proibição. Obra planejada, estudada, pesquisada e estrategicamente submetida a um esquema de execução que por si só repre-

...do Sudoeste do Brasil. A Superintendên

cia do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, cuja idade, no tempo e no espaço, ainda não atingiu a adolescência, em sete anos de atividades na Amazônia, já conseguiu a admiração de todos os povos do mundo" (5).

Esta é a imagem que a burocracia faz de si mesma é também um resultado do processo de expansão da burocracia pela qual ela assume um papel novo: o de agente de mudanças. Mas, mesmo que tudo isso estivesse acontecendo, com a mesma intensidade, com o mesmo grau de adequação de conformidade com a descrição da propaganda oficial, que na ânsia de legitimar os objetivos organizacionais chega a confundir a fantasia com a realidade, cabe perguntar, a que preço? A implantação de modernos projetos industriais, pecuários, agrícolas, de mineração, etc., trazem indiscutivelmente o progresso tecnológico, a modernização das formas produtivas, através da injeção dos recursos organizacionais, humanos e de gestão do empresário sulista e do estrangeiro, mas, bem-estar a maioria da população e mesmo desenvolvimento ou fortalecimento do pequeno empresário local, isso nunca, muito pelo contrário. O primeiro a pagar com o desácerto de tal política de contar vantagens parasiáticas é o próprio Estado Nacional, é a própria administração governamental, em qualquer nível, seja Federal, Estadual, Municipal ou mediada pelas agências governamentais. O Estado sai lesado ao contar bravatas, ao falar de maravilhas inexistentes: "No Seminário de Integração Nacional, promovido pelo Jornal do Brasil, no Rio, reuniram-se governadores e técnicos governamentais de um lado e empresários estrangeiros de outros... o SIN apresentou um espetáculo retórico e pictórico que poucas vezes foi dado presenciar: ... cada governador tratava de convencer os famosos empresários estrangeiros de que o Estado confiado à sua preclara direção, era o paraíso sonhado por todos os empresários do mundo. Folhetos se sucediam de Estado para Estado, mostrando, ao lado dos indefectíveis distritos industriais (ou de seus projetos, na maioria das vezes), balizados pela larga enumeração dos favores à disposição dos empresários, as belezas naturais, as praias, jangadas, patrimônio histórico, que emolduram a paisagem rica e variada do país. Ver um desses folhetos é quase que rever velhos esterotipados filmes sobre Porto Rico, Cuba de antes de Fidel, e o Hawai: a sensualidade dos trópicos e o business-man constituem a melhor mistura, o melhor modo de vida — agora um brazilian (?) way of life — que a civilização inventou... os leiloeiros — os governadores da quase totalidade dos Estados brasileiros — ofertavam, mas os compradores — os empresários estrangeiros — não prometiam pagar nada: queriam receber tudo. Lotes habitacionais perto das fábricas, pa-

ra evitar atrasos na chegada ao trabalho; créditos fiscais, com devolução dos impostos que deveriam pagar; isenções de impostos por largos períodos; utilização do mecanismo de dedução do Imposto de Renda para as regiões do Nordeste, Amazônia, e setores de pesca, turismo, reflorestamento; créditos bancários a taxas tão favoráveis que chegam a ser negativas; avais bancários para operações de crédito no exterior; reduções nas tarifas de importação de equipamentos; transferência de equipamentos já utilizados de outras fábricas já instaladas no exterior sem pagamento de impostos e tarifas alfandegárias; utilização dos mecanismos do BEFLEX (importação de equipamentos novos sem imposto alfandegário, desde que destinados à produção de bens para a exportação); subsídio à exportação, na forma de devolução dos impostos — Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) que os produtos deveriam pagar. É larga a lista dos favores, e é possível conceber-se um projeto imaginário — e alguns dos projetos que se instalem nas regiões do Nordeste ou na Amazônia bem podem percorrer toda essa larga lista — que desfrute de todos os incentivos listados ... Cada governador em plenário, seus auxiliares técnicos em conversas regadas a ... scoth, e os folhetos trataram de convencer os empresários da exclusividade de seus incentivos, da qualidade única dos benefícios à disposição, da existência de mercados quase cativos para a produção que se localize em seus territórios, da invenção original de mecanismos e favores, da especificidade do tratamento que podem esperar. Com uma ingenuidade que raia ao absurdo, não se deram ao trabalho de comparar suas próprias retóricas com a do próximo parlapatão, suas próprias ofertas com as do vizinho, seus próprios folhetos com o material de propaganda dos outros Estados... Instala-se um círculo vicioso em perseguição do investidor, que torna-se cada vez mais exigente, procurando sempre mais, e os Estados sendo conduzidos a uma corrida inapelável, de concessão em concessão, de isenção em isenção, de obra em obra, na ânsia de diferenciar-se do seu mais próximo concorrente... O exemplo dado para a competição que se desatou entre os Estados que compõem a região da SUDENE é igualmente válido para os que compõem a região da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e também para aqueles que não estão incluídos em nenhuma das duas superintendências regionais, pois existe uma longa lista de favores federais, dados a qualquer indústria, e nesse caso os demais Estados entram no mesmo estígio de competição relatado, buscando atrair o investidor. O último degrau da competição se dá entre os municípios, e não está longe o dia em que os bairros começarão a entrar nessa estranha corrida "em busca do ouro" ao

contrário. Quase a única e solene exceção é o Estado de S. Paulo (mas não seus municípios), pela simples razão de que a concentração industrial e de mercado em seu território mais os favores federais que também são dados às indústrias já instaladas ou que pretendam instalar-se são suficientes para pender a balança em seu favor, na hora da decisão empresarial, na maioria dos casos" (31). O segundo, que desta vez não é só lesado, como até mesmo esmagado, é o pequeno empresário local, o "empresário pária", como diria Fred Riggs (32): "O sistema de incentivos fiscais conhecido como 34/18, sob cuja égide vem se realizando o programa não programado de industrialização do Nordeste, não pode ser entendido senão como um momento do processo de acumulação do capital no Brasil, um momento de expansão das estruturas monopolísticas que controlam hoje a maior parte da produção material no Brasil. Sendo uma dedução do Imposto de Renda, sua regra de ouro é, portanto, a de que quem lucra mais, deduz mais e investe mais no Nordeste. Ora, por um simples raciocínio, que no entanto não é simplista, quem lucra mais são as grandes empresas, nacionais e internacionais, com atividade no Brasil. Seu primeiro resultado foi, levar para o Nordeste os grandes grupos nacionais e internacionais, que "engoliram" os grupos empresariais da região, seja destruindo-os pela competição, seja inaugurando novas atividades de porte que não podiam ser implantadas pela burguesia industrial do próprio Nordeste... Mas a história não fica aí. Como momento de expansão do capitalismo monopolista no Brasil, o mecanismo dos incentivos fiscais revelou-se uma arma poderosa e eficaz: e foi imediatamente copiado para a Amazônia, e depois para outros campos de atividades, tais como pesca, turismo, reflorestamento, isto é, para setores em que ainda predominava o estilo de competição não monopolística. O mecanismo do capital subsidiado, que é no fundo a essência da 34/18 revela-se como um eficiente mecanismo de financiamento da concentração e da centralização de capitais no Brasil, com taxas de risco praticamente iguais a zero. E por isso foi estendido tanto à Amazônia, quanto a outros setores de atividades ainda dominados por organizações ou empresas "arcaicas" (33). Finalmente, a política de atração de capitais e tecnologia modernas advindos dos centros nacionais e estrangeiros, provocada pela divulgação de fantasias e sustentada pela política de incentivos fiscais, esmaga a grande massa rural, igualmente atraída para a Amazônia, pelo "canto da sereia": "A política oficial tem favorecido acentuadamente a formação do latifúndio. Na Amazônia, essa tendência foi mais acelerada e agravada pela política dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM, como o provam levantamentos oficiais, um dos quais realizados pela INCRA. A SUDAM tem favorecido a absorção de grandes áreas

por poderosos grupos, que apenas marginalmente transformam essas propriedades em fonte de alimentos ou de emprego. Como em geral essas propriedades são formadas sobre áreas já ocupadas, não é a penas a produção agrícola que sofre mas também a situação fundiária... Foi essa falta de cautela da parte do órgão responsável pela aprovação de projetos agropecuários na Amazônia a responsável pelo surgimento de sérios problemas fundiários: esses projetos eram aprovados, começavam a ser implantados e só então se descobria que se assentavam sobre titulação irregular ou mesmo i legal, em alguns casos anulada oficialmente quando caracterizada a fraude. O que fazer então? Em 1975, analisando um caso desses em Rondônia, o Procurador Geral da República concordou com a necessidade de consolidar essas situações "eivadas de vícios", sugerindo a regularização fundiária. O governo aceitou o risco de consolidar tais situações, em alguns casos ilegítimas, segundo certas interpretações, convicto de que os resultados econômicos e sociais produzidos pelos projetos avalizariam os erros e irregularidades constatados. Admitindo-se a impossibilidade de retroagir no tempo, ainda assim é incontestável que esses erros poderiam ser evitados se a SUDAM tivesse adotado há mais tempo procedimentos mais rigorosos na verificação da titulação que os proprietários de projetos agropecuários ou agroflorestais lhe apresentaram... tais projetos investem pouquíssimos recursos próprios, em quase nada contribuem para promover o desenvolvimento e a justiça social no campo (sendo, ao contrário, fontes de enclave e de contínuas migrações) e, através de bem urdidos balanços, vêm se negando a investir na formação de seus capitais quan tias além da que integralizam na forma das terras adquiridas. Com algumas e honrosas excessões, trata-se de um processo autográfico: o proprietário adquire uma terra que não é legitimamente sua ... apresenta um projeto econômico e entra, como contrapartida aos 75 por cento de incentivos fiscais que a SUDAM lhe oferece, apenas com o valor das terras como recursos próprios, sem esquecer, naturalmente, de inflacionar várias vezes o preço original dessa terra" (34).

No BASA "inexiste alienação", a grande maioria de seus funcionários está perfeitamente "integrada", "engajada", "motivada", etc. Apesar da respeitável e insuspeita pesquisa do Prof. Etzioni, classificar os bancos como organizações "utilitários", baseadas no "envolvimento calculista", envolvimento esse que traduz um elevado grau de alienação pois só é conseguido na base do con trole através de incentivos monetários, predominantemente, i.é., as relações entre empregado e empregador caracterizam-se pela troca de serviços por remuneração, sendo a "integração" consegui

da predominantemente através de tal meio, a imaginação desvairada dos ideólogos "comportamentalistas" da organização ultrapassam mesmo os limites dos predecessores da chamada "Escola de Relações Humanas" que viam na organização "um novo lar", um lugar de "plena satisfação de necessidades gregárias". Vejamos inicialmente o que diz Etzioni: "As organizações precisam sempre procurar meios, se desejam atingir suas metas. Um dos mais importantes desses meios é a orientação positiva dos participantes em face do poder organizacional. A participação se refere à orientação avaliativo-receptiva de um indivíduo em relação a um objeto, caracterizado em termos de intensidade e direção... A intensidade da participação vai desde alta até baixa. A direção é positiva ou negativa. Nós nos referimos à participação positiva como engajamento e à participação negativa como alienação... A participação calculista designa tanto uma orientação positiva como uma orientação negativa de baixa intensidade. As orientações calculistas são predominantes nas relações de comerciais que mantêm constantes contatos de negócios. As atitudes de fregueses constantes com frequência são predominantemente calculistas, como o são as relações entre empresários no capitalismo moderno (racional). Os internados em prisões que estabeleceram contato com as autoridades do estabelecimento, tais como renegados e negociistas, apresentam atitudes calculistas para com aqueles que estão no poder... As organizações utilitárias são aquelas em que a recompensa é o principal meio de controle sobre os membros dos níveis inferiores, e a participação calculista caracteriza a orientação da grande maioria desses participantes. As organizações utilitárias são comumente denominadas indústrias. Mas, como já vimos, indústria é apenas um daqueles rótulos de senso comum ... para nossos propósitos, as indústrias... podem ser classificadas em três categorias principais: aquelas em que os participantes dos níveis inferiores são, predominantemente, de oficina, tais como muitas fábricas e minas; aquelas em que os membros são mais do grupo de escritório, sejam privadas (companhias de seguros e bancos) ou públicas (repartições governamentais); e, finalmente, aqueles em que os membros dos níveis inferiores são profissionais, tais como organizações de pesquisa, de planejamento, escritórios de advocacia... O material disponível a respeito da participação sugere que, em geral, os empregados de escritório são menos alienados do que os operários, embora não muito menos" (35). Note-se que Etzioni não assume plenamente o conceito de alienação; a adoção por este autor da metodologia estático-comparativa, pela qual os fatos reais subordinam-se à tipologia ideal, deslocando-se "ao longo de um continuum", faz com que deixe de ver que o

falta de engajamento total provocada por relações hostis. Se ao invés de da dedução estática pela qual os dados da realidade se encaixam em hipóteses pré-estabelecidas, Etzioni tivesse partido de dados reais, da indução histórica, seu modelo teria mais consistência, seria menos superficial. Em verdade, a alienação no escritório (no bureau) é provocada por aquilo que Marx denominou de "materialismo sórdido", que acaba por gerar tal envolvimento calculista: "La burocracia es, en primer lugar, una instancia específica del proceso general de alienación. El concepto de alienación ocupa un lugar central en el pensamiento marxista. Es a través de este proceso como las fuerzas sociales escapan del control del hombre, alcanzan una existencia independiente y se vuelven finalmente contra él, su creador. Esta noción filosófica de alienación encaja admirablemente en el caso de la burocracia. Realmente, según Marx, la burocracia deviene una fuerza autónoma y opresiva, que es sentida por la mayoría del pueblo como una entidad misteriosa y distante, como algo que, no obstante determinar sus vidas, está más allá de su control y comprensión, como una especie de divinidad frente a la cual uno se siente azorado y desvalido. Esta actitud está, desde luego, reforzada por la creación por el burócrata de una serie de mitos y símbolos especiales que santifican y mitifican aún más su posición... La burocracia no sólo oculta su verdadera naturaleza a los no burocratas sino que la oculta también ante sí misma. El burócrata no se preocupa por el carácter opresivo y parasitario de su tarea. Por el contrario, piensa que es indispensable al interés general. Y esta autoilusión se consolida en el interior de la burocracia por medio de una jerarquía y disciplina estrictas y la veneración del burócrata a la autoridad... Marx ha acentuado la falta de iniciativa e imaginación del burócrata, su miedo a cualquier tipo de responsabilidad... esta incompetencia no intimida a los burócratas, que se consideran paradójicamente capaces de hacer cualquier cosa... Este proceso de autoengrandecimiento va acompañado, además, de lo que Marx llama "el sórdido materialismo de la burocracia": la lucha interna por la promoción, el "carre-rismo", el apego infantil a símbolos triviales, la defensa del status y prestigio" (36). O problema da alienação será retomado e visto sob o ângulo das mais recentes abordagens de autores norte-americanos insuspeitos quanto à filiação ideológica, no capítulo final. Por enquanto, basta afirmar que mesmo a análise de Etzioni sobre o problema é suficientemente progressista a ponto de desmitificar a pretensa e anacrônica "harmonia de interesses entre o homem e a organização" que é a tônica da ideologia organizacional submetida à nossa análise nesta ocasião: "Este Banco

não é mais a expressão de vontades individuais ou de grupos que pretendiam transformá-lo num instrumento de objetivos pouco claros. O Novo Banco da Amazônia é atualmente um instrumento de execução da política nacional, conduzida com segurança pelo Exmo. Sr. Presidente da República, na aplicação específica para a Amazônia. E com uma preocupação adicional: não podemos esquecer que somos empresa. Embora o Governo Central seja nosso maior acionista, temos algumas dezenas de milhares de pequenos acionistas, que sentimos o dever de igualmente defender e remunerar... O que este Banco tem de bom mesmo, é a nova equipe que está fazendo este Banco. O Novo Banco. Assim fala, muito estimulado, o Dr. Penha: Vá ver você mesmo. É gente da Amazônia como eu e você, do Brasil como todos nós. Agora há vez para toda e qualquer pessoa com capacidade e honestidade de propósitos. Não há mais privilégios, apadrinhamentos. Converse com os que organizam e executam nossos concursos, os que fazem nossos Cursos de Treinamento, aperfeiçoamento e reciclagem. Em cada Departamento, em todo o Banco está essa juventude que o Presidente Penha tanto elogia e a quem acredita o sucesso do Banco da Amazônia. Uns são jovens de coração e mente; outros, também, de corpo. Mas todos estão imbuídos da nova filosofia do Banco da Amazônia SA... Sente-se a satisfação em cada pessoa que nos dá explicações... Melhores, ainda, são as bolsas de estudo que fornecemos aos estudantes universitários. Damos a eles uma nova medida de Banco, de Amazônia e de Brasil. Alguns decidem ficar trabalhando conosco e habilitando-se através dos concursos... Ajudamos, também, os nossos clientes a melhorarem seus níveis de execução e portanto a se desenvolverem. Os nossos cursos para empresários tem sido um sucesso. "Quer ler algumas das cartas que recebemos?", pergunta-me a dedicada funcionária que me explica como se desenvolvem os cursos para as empresas, seus gerentes e diretores... De 1972 para esta data, o Banco da Amazônia S.A. tem desenvolvido uma luta permanente para o Desenvolvimento, explica-me outro Diretor... O Novo Banco da Amazônia tem um crescimento sólido. As metas deste ano foram alcançadas antes do fim do ano, sensivelmente antes. Alguns departamentos, então, deram provas de trabalho, altamente, elogiosas. A nossa reunião de Gerentes de todo o Brasil, para programar o exercício de 77 já está marcada para 14 a 16 de janeiro próximo... É como se fosse uma reunião de oficiais de Estado-Maior, estudando a estratégia para uma nova batalha, um novo ano de trabalho... A continuar o bom esforço conjugado, e a dedicação que todos estão oferecendo, o plano quinquenal de 1976/80 estará alcançando antes de seu término e as etapas serão ampliadas. Isso

é trabalho de equipe jovem que compreende o valor de coordenação e planejamento institucionalizado. Qualquer hora é hora para se trabalhar, como você tem visto e é testemunha... É por isso que acredito nos jovens honestos e sinceros, que sabem avaliar e testar suas capacidades... É por isso que este Banco está crescendo e já começa a despertar invejas, que é o preço que se paga por crescer acima da média. Eu não sabia o que destacar, ou preferir, para trazer aos leitores deste Boletim: se os números que dão medidas do crescimento e desempenho do Banco, se o conteúdo humano de seu Presidente e Diretores, se a confiança de Gerentes no crescimento de suas Agências, se o entusiasmo de Chefes de Departamentos, ou ainda o trabalho dos diversos Centros ou ainda o interesse de cada Funcionário... Todas as funcionárias trabalham com a mesma dedicação da Secretária da Presidência. Todos os funcionários trabalham com o mesmo esforço do Chefe de Gabinete da Presidência. Qualquer hora é hora para trabalhar... O ascensorista, respeitosamente, lembrou-me que havíamos chegado ao andar térreo, e um funcionário da segurança interna acompanhou-me até a porta da rua. E só nessa ocasião foi que eu reparei que já era noite. Já passava das 21:00 h e nem me tinha lembrado de jantar. Era sábado (Transcrito do Boletim da Associação Comercial, de dezembro de 1976)" (37). Até o repórter contagiou-se pelo clima "democrático" e "otimista" da organização. Na ideologia organizacional tal resultado só é conseguido em virtude da prevalência da "competência técnica" e da "juventude" dos membros organizacionais. O primeiro desses mitos tem sido devidamente realçado, daí porque nossa ênfase recairá, agora, no segundo, O MITO DA JUVENTUDE: O DEPES realizou um levantamento visando verificar alguns dados a respeito dos funcionários do Banco... Constatou-se que de 2.088 funcionários, 739, isto é, 35,4% pertencem a faixa etária de 20 a 30 anos. Se considerarmos de 20 a 35 anos, então teremos um total de 1.279 elementos, ou seja, 61,25%. Com mais de 45 anos, o Banco conta com apenas 168 funcionários (8%). Isto quer dizer que o BASA é um Banco onde a juventude domina. Considere-se ainda que 943 funcionários têm até 5 anos de Banco: (45,16%) e até 10 anos, contamos com 1.396 elementos (66,85%), sendo que com mais de 20 anos existem apenas 182 elementos (8,7%) comprovando o que dissemos. Dessa maneira, não será de admirar se encontrarmos as posições de mando nas mãos dessa juventude. Com efeito, o maior número de cargos em comissão está nas mãos do pessoal de até 5 anos de serviço (419 comissões ou 46,8% do total de 895 funções comissionadas). Com mais de 20 anos de Banco, temos apenas 61 comissionados (6,81%). O nível de instrução do pessoal é muito bom. Com o segundo grau completo, temos 34,87% do pessoal, sendo que 26,87% têm o superior completo e 14,64%ain

da o cursam. Com o curso primário, apenas 1% dos funcionários. Temos assim duas variáveis muito boas e correlacionadas: gente jovem e com boa qualificação. Resultado: melhores vencimentos, como verificamos acima, na forma de comissões. Acresce a isso, o fato de o próprio Banco estar preocupado em treinar cada vez mais o pessoal, dando cursos seguidos e bolsas de estudo. Informa o CETRE que no período 1971/74 (até o presente), já foram oferecidos 28 cursos QUE DIRETAMENTE DAVAM OPORTUNIDADE DE COMISSIIONAMENTO, com a frequência de 693 elementos, a quase totalidade dos quais foram imediatamente comissionados. Citamos como exemplo clássico, o programa de preparação do pessoal para o sistema de computação do DEPRO. Trata-se de mão-de-obra altamente qualificada, treinada em horário de expediente, sem ônus para os mesmos, e que receberam assim um valioso acréscimo em seu capital humano, traduzido na forma de melhores rendimentos. Dessa maneira, oferece o BASA um futuro bastante promissor para a juventude da região, contribuindo para o seu aperfeiçoamento e para a solidificação de brilhante carreira profissional" (38). Ou: "Mais uma vez Belém está em "suspensão", com sua juventude, principalmente, vivendo dias de expectativa. Trata-se do tão esperado Concurso para admissão nos quadros do BASA, sonho maior de seus habitantes jovens. Só quem mora nesta cidade pode compreender perfeitamente o que isso representa. Há mesmo quem passe anos estudando, em longa preparação, com o alvo de um dia submeter-se a esse Concurso, pois ingressar no Banco da Amazônia é uma meta vivamente acalentada. Durante cinco dias, filas e mais filas atraíam a atenção de todos quantos passavam pela parte fronteira ao Edifício-sede do Banco. Jovens fremiam de emoção, esperando a vez de receber a sua identificação, a fim de poderem submeter-se as provas de seleção nos dias 23 e 24 de novembro, para o cargo de Escriturário Inicial, quando 60 elementos (mais 20 de reserva) serão convocados para a prestação de serviços nas Carteiras de Câmbio do BASA em Belém, Manaus, São Paulo ou outra dependência a critério da Diretoria... A predominância dos inscritos é de formação universitária registrando-se, inclusive, grande número de bolsistas estagiários do Banco, o que evidencia o alto nível dos futuros colegas. Para obter-se uma idéia sobre o sucesso do Concurso, basta dizer que inscreveram-se 2.858 elementos... Há pois uma relação de 47,6 para cada vaga(a título de ilustração, essa relação para o Vestibular a Universidade Federal do Pará é de 3,9). Os jornais da capital paraense anunciaram vários "cur-sinhos" preparatórios para o já chamado "Concursão" do BASA, denotando a importância que se dá na Região a quem trabalha no BASA, o que, inclusive, chegar a ser símbolo de "status" para al-

guns" (39). Precisam tomar o cuidado os que afirmam que a juventude se tornou a maior força revolucionária dos nossos dias. As estatísticas das organizações modernas podem provar o contrário!

Se a burocracia ainda existe, podemos ter a certeza de que já foram tomadas medidas para extirpá-la de órgãos como a UFPa., a SUDAM e o BASA. Burocracia para os agentes da reforma administrativa encarregados de extirpá-la significa principalmente a conotação popular e pejorativa que é atribuída ao termo. Suas causas são principalmente: 1) adoção das administrações anteriores de uma ótica de "sistema fechado"; 2) concentração dos administradores anteriores em meios e detalhes, ao invés de em fins; 3) adoção das administrações anteriores de "soluções hipercorretas" ao invés de "soluções adequadas" no transplante da tecnologia e conhecimentos científicos alienígenas; 4) engatinhamento do ... "planejamento racional" e do "sistema do mérito" nas fases anteriores; 5) interferências externas nos assuntos internos da organização. Tais condições são todas elas determinadas pela vigência do "tradicionalismo" e do "atraso" da região que, enquanto prevalecentes, tornaram essas organizações vagarosas, inflexíveis, de "elite", enfim, "burocráticas". No momento em que começaram a ser racionalizados formulários e métodos de trabalho, que as estruturas organizacionais submeteram-se a novos processos de departamentalização, que adotou-se o "enfoque de sistema aberto" pelo qual a organização é concebida em "interação dinâmica com o meio", que adotou-se a "Administração Por Objetivos", que o transplante da tecnologia estrangeira passou por uma adaptação ou "redução sociológica", quando enfim as organizações ingressaram na "época da computação", "LIQUIDOU-SE A BUROCRACIA", ou pelo menos, para que tal fim seja atingido, é necessário apenas "um pouco mais de aperfeiçoamento".

Na UFPa. as vitórias principais alcançadas na "guerra à burocracia" foram: a) a instituição do regime de créditos no lugar do "regime seriado": "Os regimes acadêmicos podem ser flexíveis ou rígidos, variando de país a país, de instituição para instituição, em grau de flexibilidade e rigidez. Não se trata, propriamente, de dois tipos de regimes, mas de manifestações concretas ao longo de um mesmo continuum, em cujas extremidades estão, de um lado, os regimes acadêmicos altamente rígidos e, de outro, os regimes acadêmicos altamente flexíveis. A caracterização de rigidez ou flexibilidade, de um regime acadêmico será identificada pela maior ou menor liberdade acadêmica por ele oferecida ao estudante. Diz-se, então, que o regime acadêmico é flexível, quando proporciona ao estudante liberdade para escolher cursos de sua preferência, disciplinas dentro do elenco de ofer-

tastas, horários e turmas segundo suas necessidades ou interesses. Diz-se que o regime acadêmico é rígido, quando o estudante já en contra na instituição tudo predeterminado: as disciplinas que ' deverá cursar, as turmas e horários a que se deve vincular; não pode mudar de cursos qualquer que seja sua atuação pessoal ou ' particular... Ao longo desse continuum situam-se regimes acadêmicos com graus diferenciados de flexibilidade ou rigidez, ora ten dentes, segundo a legislação do País ou normas da Universidade, à mior flexibilidade; ora tendentes à maior rigidez, em nome da eficiência burocrática da instituição... O sistema brasileiro de Administração Acadêmica foi definido no artigo 11 da Lei da Reforma Universitária, optando pela adoção de um regime acadêmico flexível... O regime acadêmico flexível caracteriza-se, como já foi mencionado, por determinar um critério de avaliação de conhe cimentos, através de uma unidade denominada crédito.... O crédi to foi desenvolvido longamente pelo modelo norte-americano de universidade. Pragmáticos, por excelência, os administradores u niversitários americanos perceberam que deveriam elaborar uma me todologia que, sem cercear a liberdade do estudante, sobretudo a sua mobilidade horizontal, permitisse à instituição controlar ' quantitativamente os conhecimentos já auferidos pelo discente, seja no seu ingresso, seja ao longo do seu desempenho" (40); b) a substituição da "congregação" pelo "colegiado de curso": "Nos sistemas tradicionais de organização universitária, o controle ' diático-pedagógico dos diversos cursos ministrados pela instituição era exercido por um único colegiado, geralmente denominado ' congregação. Não havia, portanto, uma especialização funcional, no sentido de que cada curso tivesse o seu próprio colegiado, incumbido de supervisionar suas atividades didático-pedagógicas (40-pág. 69); c) A extinção da "cátedra" e a afirmação dos "departamentos": "Segundo o conceito e a natureza pelos quais é co nhecido na Universidade Brasileira, o Departamento é uma entidade nova, ainda em implantação, dotado, porém, do mais alto significado, segundo o papel que lhe atribuiu a Reforma Universitária. Antes confundia-se com a cátedra: a cada professor catedrático correspondia um Departamento... Havia o professor catedrático, senhor absoluto de uma cadeira, isto é, de uma matéria cuja responsabilidade do ensino lhe havia sido atribuída, seja no conteú do, seja no método... nessa fase, o Departamento era, sem dúvida alguma, um ente pouco criativo; quaisquer opiniões ou preocupações com a pesquisa e a descoberta da verdade pelo corpo docente geralmente encontravam de parte do catedrático uma reação, ou um desestímulo, que matavam, ainda na sua gênese, a iniciativa ' criadora... O Departamento Didático-Científico é, dessa forma um ente complexo que congrega a um só tempo, docentes e matérias;

que executa, simultaneamente, atividades de ensino, pesquisa e extensão e que, portanto, é por excelência, a organização responsável pelo cumprimento das funções da Universidade no seu âmbito de atuação. A rigor, é o departamento o órgão de "produção" da Universidade: produção de conhecimentos, produção de serviços; o seu produto é o saber transmitido ao estudante e por ele auferido e o conhecimento pesquisado e descoberto pelos docentes" (40-pág. 77 e 84); d) enfim, a extinção das antigas Faculdades, Congregações e Catedras, bem como do regime seriado e a criação dos Centros, Colegiados, Departamentos e o "sistema de créditos" dão um duplo golpe no sistema burocrático existente: de um lado, a burocracia como antônimo de liberdade (pela imposição de regras nas quais os membros organizacionais devem enquadrar-se) é suprimida pela adoção do regime acadêmico flexível: "É da própria natureza da Universidade o regime democrático, quer no processo de ensino, quer no sistema organizacional. A ausência da faculdade de opções, da possibilidade do estudante fazer o seu próprio plano de estudos leva à supressão da liberdade acadêmica, tornando a própria instituição um modelo autocrático de organização e governo; os regimes acadêmicos rígidos podem, muitas vezes, tornar-se mais fáceis de ser administrados e de explorarem um sistema burocrático eficiente, porém, é preciso ter consciência das onerosas consequências que impõem a liberdade acadêmica do estudante. A Universidade total, com a qual está em interação constante, transmitindo-lhe princípios e concepções e dela recebendo diretrizes e alternativas, num diálogo fecundo e construtivo" .. (40-pág. 25); de outro lado, a burocracia como concentração de órgãos estanques, cada qual representando um verdadeiro império, em oposição aos interesses do todo é também suprimida, porque os novos órgãos são "multidisciplinares", isto é, "órgãos de integração": "A Teoria da Administração Acadêmica indicou a necessidade da Universidade organizar-se por áreas do conhecimento que guardam entre si maior afinidade... Nesse sentido é indispensável: a) verticalmente, distinguir as áreas básicas das profissionais; b) horizontalmente, separar os conhecimentos, segundo os grandes campos, cujos conteúdos guardem entre si maior conexão... Dentro dessa esquematização, podem-se identificar as seguintes grandes áreas de conhecimento; a) no nível profissional: - das Ciências da Saúde; da Tecnologia; das Ciências Sociais e Econômicas; das Ciências Agrárias; ... b) no nível fundamental: - das Ciências Biológicas...; das Ciências Exatas; ... das Ciências Naturais; ... do estudo das Letras...; do Estudo das Artes...; a formação curricular exigida em um determinado curso nem sempre deve ser estruturada em nível vertical ascendente, portanto, pelo estreito caminho de um determinado setor do conhecimento, mas muitas vezes, além de ser apoiada em uma determinada área do co-

nhecimento, é conveniente que se estenda até outras áreas; para delas tirar a formação complementar que se exige do profissional ... A criação de unidades universitárias correspondentes a cada uma dessas grandes áreas, com o nome de Faculdades, Centros, Institutos ou Núcleos, deverá decompor-se em departamentos, correspondentes aos diversos campos do saber que integram cada uma dessas áreas;... (40-págs. 52, 53, 54 e 55); e) a criação de um todo-poderoso órgão central de Registro e Controle Acadêmico: "A adoção do regime acadêmico flexível, como sistemática operacional para o desempenho da função discente, agrava sensivelmente os problemas de controle das atividades curriculares exercidas pelo estudante. Sendo inerente à flexibilidade acadêmica, a faculdade concedida ao estudante para fazer seus próprios planos de estudo e, por conseguinte, escolher disciplinas dentro do elenco de ofertas, optar por horários mais condizentes com seus interesses pessoais, torna-se necessária a implantação de um sistema de controle exclusivo e específico para cada aluno; o acompanhamento de sua integração curricular tem que ser feito com segurança e presteza. Por outro lado, a massificação do ensino superior e o conseqüente aumento das populações acadêmicas tornaram esses controles mais difíceis, exigindo muitas vezes a adoção de modernos métodos de processamento e computação, sobretudo, através de sistemas eletrônicos... Diante desse quadro, as instituições universitárias procuraram organizar-se adequadamente, de maneira a garantir aos estudantes o pleno exercício das vantagens da flexibilidade acadêmica, com o máximo de liberdade, apoiadas em eficiente sistema de organização e controle. Surgiu, assim, a necessidade de que essas funções de controle e organização acadêmica fossem atribuídas a um único órgão que centralizasse o registro e o controle das atividades acadêmico-curriculares do estudante... pode-se verificar que essa função de controle se exerce nos seguintes níveis: a) no nível do aluno, anotando e registrando o seu desempenho acadêmico; b) no nível do curso, identificando a integralização curricular de cada um deles, as vagas abertas ou preenchidas em cada um; ... o órgão de controle acadêmico funciona como uma verdadeira câmara de compensação no mercado acadêmico que integra; para isso, tem de garantir a harmonia entre as diversas unidades que formam o todo acadêmico universitário; é a sua atuação como órgão de coordenação que irá possibilitar maior uniformidade de critérios, seja nas verificações de aprendizagem, seja na definição de prazos e diretrizes processuais (40-pág. 91/92); f) a montagem de um sofisticado "SISTEMA": "Os elementos colhidos pela administração superior da UFPa, com base em experiências de Universidades brasileiras e de muitas instituições estrangeiras da mesma natureza, além dos subsídios colhidos em seminários promovidos pelo MEC e pelo CRUB, pos-

sibilitaram esboçar um multi-sistema próprio, que responde às condições peculiares da UFPa. e de seu papel no contexto sócio-cultural em que se situa. Dessa concepção damos notícia nos itens seguintes... O processo, em início de implantação, parte das informações internas, a serem colhidas, processadas, armazenadas e divulgadas sistematicamente, através de rotinas que obedecem a fluxos regulares, em calendários pré-definidos, e que, quando completadas, permitirão dispor a cada momento de todos os dados essenciais sobre a vida da própria Universidade, sempre atualizados. É o Sistema de Informações Administrativas (SIA)... Num outro nível, e utilizando amplamente as informações coletadas e preparadas pelo SIA, serão feitos estudos e análises interpretativas dos diferentes aspectos do funcionamento da Universidade, num conjunto de investigações que caracterizarão a sua operação ou desempenho. Além dos dados predominantemente quantitativos do SIA, porém, estes estudos necessitarão de informações essencialmente qualitativa, e não apenas da vida interna da instituição mas, também, dos fatores exógenos que condicionam sua atuação. É o Sistema de Pesquisa Institucional (SPI)... Sobre este se situará, finalmente, o Sistema de Planejamento da Universidade (SPU). Utilizará, basicamente, as análises feitas pelo SIP. Envolverá todos os órgãos de administração de atividades-fim e de atividade-meio da UFPa., mas sob coordenação da administração superior, que estabelecerá as prioridades e os processos. As suas necessidades definirão a natureza e a forma que as informações do SIA e do SPI deverão assumir" (41).

Finalmente, a "essência", a "caracterização" do BASA, da SUDAM e da UFPa. como agentes de mudança se situa na ideologia do "desenvolvimento da comunidade". A SUDAM justifica sua atuação por ser o agente federal do desenvolvimento na Amazônia: "O sistema e a própria estrutura do sistema educacional na Amazônia, até bem pouco tempo, eram caracterizados pela deficiência, em termos de estabelecimentos, e pela precariedade, quanto aos métodos de ensino, com a predominância dos cursos humanísticos. ... Em decorrência de encontros promovidos pela SUDAM com as Secretarias de Educação dos Estados, Territórios Federais e Técnicos do Ministério da Educação e Cultura, uma modificação completa foi processada no sistema, atualmente voltado, também para a preparação especializada de pessoal em atividades agrícolas, industriais e tecnológicas. Diversos centros de treinamento para o adestramento de técnicos, preparam o elemento humano indispensável ao desenvolvimento, em toda a região. Conduzido em perfei-

setor educacional na Amazônia, que recebe apreciáveis recursos financeiros da SUDAM, é um dos mais diversificados e atuantes no Brasil... O Ensino Universitário ganha ampla difusão, com universidades em todos os Estados, proporcionando 193 cursos de nível superior, em escolas dotadas de instrumentos, equipamentos modernos, e de professores capacitados. Uma nova geração de técnicos, formados na própria Amazônia, atinge projeção internacional, o que demonstra o grau e a qualidade do ensino superior ministrado na região... Independente do sistema educacional a cargo de órgãos específicos, a SUDAM mantém vasto programa de desenvolvimento de comunidade, cujo objetivo é criar condições favoráveis ao desenvolvimento da região, integrando os programas das comunidades aos planos regional e nacional, e garantindo ao homem do interior, participação econômica, social e cultural na vida do País... Dentro desse programa, a SUDAM realizou vários cursos de treinamento de pessoal, dentre os quais, cinco para técnicos de nível superior e sete para técnicos de nível médio, bem como para líderes governamentais e lideranças institucionais e comunitárias. A implantação e dinamização desse sistema estão atingindo as principais cidades do interior, a nível local do município, com avaliação do programa através de seminários anuais, nas cidades onde são efetuados os cursos. Nesse programa a SUDAM já investiu CR\$3.340 mil... No programa específico para cursos de graduação e especialização, com vistas ao aperfeiçoamento de técnicos regionais, a SUDAM aplicou, através da concessão de bolsas de estudos, a elevada quantia de CR\$8.530 mil, beneficiando 4.778 estudantes universitários da Amazônia... Em convênio com o Ministério do Trabalho e Previdência Social, a SUDAM vem patrocinando cursos de formação de mão-de-obra especializada, para trabalhadores sem qualificação profissional, inclusive na área da rodovia Transamazônica e nos setores da indústria de pesca, beneficiando 2.869 operários, que, agora, já apresentam melhor posição social, e remuneração à altura de sua nova qualificação..... A implantação de modernos centros de treinamento é outro programa que vem merecendo cuidado especial da SUDAM, que carreou recursos orçamentários da ordem de CR\$4.275 mil, para a construção e equipamento de estabelecimentos adequados, com o Centro Diesel da Amazônia, dois Pré-Profissionais Rurais, o Centro de Instrução "Almirante Brás de Aguiar", e três Centros Rurais de Treinamento e Ação Comunitária, nos Estados do Pará, Amazonas e Maranhão... Para o nível superior, em convênios com Universidades da Amazônia e do Sul do País, e entidades internacionais como o CETREDE e a CEPAL, foram ministrados cursos para a formação de pessoal especializado em elaboração e análise de projetos, problemas do desenvolvimento econômico, serviço social, pesquisa so

cial, orçamento-programa, instrutores em telecomunicações, e de planejamento educacional... Para o nível médio, em convênio com a inspetoria Salesiana Missionária, a SUDAM promoveu cursos em Belém, Manaus e Cuiabá, formando todo o pessoal que atualmente opera o Sistema de Telecomunicações da Amazônia" (5-cap. 8,s/pág).

O BASA também tem a justificar sua política assistencial e interventora, o fato de ser uma "agência federal do desenvolvimento": "Convém informar a V.Exas., que estabelecemos um plano quinquenal que não é apenas "plano", no sentido de repositório de intenções, mas plena realidade, em processo de permanente afirmação, o qual teria de guardar, como aconteceu, perfeita sintonia com o II Plano Nacional de Desenvolvimento e o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia. Assim, nasceu o Plano Estratégico do BASA, concebido por um quinquênio, um horizonte de tempo que, em termos de planejamento, se julga adequado... Existe, portanto, hoje, norteando as atividades do BASA, um planejamento bem objetivo, bem racional, e muito bem adequado às necessidades e peculiaridades da Região. Através desse Plano estabelecemos uma estratégia global, filosófica, que apoiará integralmente a política de desenvolvimento regional estabelecida pelo Governo, substanciada, como disse há pouco, no II PND, no II PDA e no POLAMAZÔNIA concentrando prioritariamente o crédito naqueles programas setoriais selecionados pelo governo, visando os seguintes objetivos: ... d) prestar assistência técnica às empresas regionais e contribuir com 5.210 oportunidades de treinamento... o quarto plano, finalmente, é de assistência técnica e formação de recursos humanos. Este é um plano que temos tratado com o maior carinho, tanto na área interna do Banco como na área externa. O diferencial maior de um banco de desenvolvimento, sem dúvida alguma é o seu ativo de recursos humanos. Se ele é bem trabalhado, se tem capacitação, especialização, sensibilidade para os problemas regionais, a atuação do banco prospera... O plano 4º de treinamento na área externa está sendo operacionalizado através de dois programas. O primeiro se identifica com aqueles objetivos de solucionar os problemas organizacionais das empresas, fornecendo-lhes condições para a adoção de moderna tecnologia. É realmente um programa que visa à assistência técnica para a pessoa jurídica, para a empresa em si, tanto assim que fizemos convênio com o CETRED, com os CEAGs, com os diversos organismos que tratam especificamente da organização, da reorganização e da assistência técnica à empresa. E o segundo programa contribuirá direta ou indiretamente para a formação de recursos humanos em áreas de reconhecida carência na Amazônia. Esse é um programa ambicioso também em plena implementação: formação de recursos humanos com 5.120 oportunidades para empresários, para adminis-

tradores, para técnicos, para estudantes, e seminários que realmente interessem à Amazônia... Assistência técnica. O primeiro projeto desse programa é o de inseminação artificial. A introdução de tecnologia moderna no processo criatório regional depende de um trabalho inicial de motivação, seleção de pecuaristas, orientação de manejo, organização material, etc... Unidade empresarial demonstrativa de produção de juta... Os produtores da região deverão acompanhar essa experiência e serem motivados a modificar seu processo de produção, no sentido de introduzir nova tecnologia e aumentar sua produtividade e produção... Treinamento empresarial. A programação do treinamento empresarial no segundo trimestre de 1975, no Estado do Maranhão, consta de 13 cursos sobre gerência financeira, legislação, orçamento, custos, gerência de empresa e programação e controle da produção. O BASA deu uma contribuição expressiva da ordem de 100 mil cruzeiros e está participando desse esforço de modernização das empresas da região... O problema de treinamento do BASA é de alta importância, como disse há pouco, para que ele seja um banco de desenvolvimento, com funcionários e dirigentes sensíveis aos problemas regionais e com um instrumental de análise através do qual possam estabelecer práticas e procedimentos que transformem aquela filosofia de ação ou esse planejamento estratégico que cabe de demonstrar, em realidade. Esse é um trabalho, diria assim, um objetivo essencial que vimos perseguindo com absoluta prioridade. Já demos oportunidade de treinamento, nesse período, até 30 de setembro de 1975, a 3.878 funcionários. Temos um quadro de 2.300 funcionários. Quer dizer, vários já estão na fase de reciclagem. A empresários, técnicos e estudantes, 619 oportunidades. Estágio concedido a estudantes de nível médio e superior, 1.115 oportunidades. De 1971 a setembro de 1975, demos 5.602 oportunidades de treinamento... As áreas de ação do treinamento do BASA. Serviços: treinamento em práticas de serviço, caixa-e-xecutivo, grafotecnica; estágio de funcionários nas agências; visita de funcionários a outras instituições... organização e métodos; estatísticas; habilitação bancária; legislação trabalhista e normas de pessoal do Banco. Supervisão e Gerência: formação e aperfeiçoamento de gerentes; formação e aperfeiçoamento de chefes de setor; formação básica em funções administrativas; chefia e liderança; técnica de planejamento; gerência por objetivo; tomada de decisões; estágios e visitas. Auditoria; formação básica para auditores; formação básica de auditoria de computador; conceitos básicos de computador para funcionários. Computação eletrônica; formação básica de analistas de sistema; formação básica de programadores; formação básica de operadores de

computador. Finanças: administração financeira, análise financeira, mercado de capitais, "cash flow", "open market". Crédito; cursos de normas e procedimentos de crédito geral, de crédito industrial, de crédito rural e formação básica de analistas de crédito. Programas especiais no país e no exterior: elaboração e análise de projetos (CENDEC, CEPAL, etc.). Bancos de Desenvolvimento. Fizemos convênio com o BID e a OEA. Onde há treinamento de algum gabarito, que tenha adequação à região, estamos lá presentes. Outros programas especiais: estatística; técnicas de treinamento e didática; estágio de técnicos em outras instituições; treinamento em projetos de desenvolvimento em áreas amazônicas (FIPAM). Na área de ação de treinamento externo do BASA: cursos e seminários para empresários — são cursos que fazemos geralmente de 20 às 22 horas; bolsas de estudo para o Projeto Rondon, estágio a estudantes de nível médio e superior e convênios para realização de cursos de alto nível para técnicos da região. Treinamento para empresários: fizemos esses cursos todos: administração por objetivos, comunicação na empresa moderna, processo decisório — curso importantíssimo, todo mundo aprende a obedecer, mas quase nunca a decidir bem — técnica de supervisão, administração financeira, motivação e produtividade na empresa, gerência eficaz. Estamos ainda com outros cursos, como por exemplo, o de identificação de oportunidades, justamente objetivando o abrir o descontinuo, sobretudo o prospectivo, do empresário regional, para que ele aproveite as nossas vantagens comparativas e transforme aqueles nossos recursos naturais em riquezas que beneficiem não só a Amazônia mas realmente toda a Nação Brasileira" (42).

Quanto à UFPa. a justificativa maior que encontra para a intervenção "na comunidade" é o acréscimo à "função tradicional" do Ensino, de duas "funções modernas": a Pesquisa e a Extensão, mui principalmente a segunda para a qual se equipou de diversos modos e especialmente pela criação do CRUTAC: "Dentro da filosofia global de atividades do Centro Rural Universitário de Treinamento e Ação Comunitária da Universidade Federal do Pará (CRUTAC) nas diferentes áreas do interior paraense, prossegue o trabalho de ampliação e consolidação do processo de interiorização da UFPa. Procurando abordar setores representativos de todas as faixas de comunidades trabalhadas, aquele Centro vem executando tarefas da maior importância, visando à indispensável integração da Universidade no meio rural, sem que ocorra mecanismos de rejeição... Treinamentos na área de saúde, envolvendo alunos do Tiro de Guerra, em Bragança, Clube das Mães, em Vigia, e Hortas Comunitárias em Curuçá, o CRUTAC vem realizando com o objetivo de melhorar o estado sanitário daquelas regiões do nosso Estado....

Assuntos ligados à arte culinária também têm sido objeto das atividades do CRUTAC, no município de Curuçá ... Treinamento de artesanato de couro já em andamento na cidade de Bragança, onde se processa curso intensivo sobre liderança comunitária ... O CRUTAC, também, está participando na elaboração de projetos visando à construção de praças públicas e arborização de cidades do interior, ao mesmo tempo que estimula, em atividades programadas a preservação da natureza ... peças de teatro de cunho educativo, elaboradas por universitários, vem sendo encenadas nas áreas de atuação do CRUTAC ... no setor de comunicação, surgirá, nos próximos dias, outro jornal, mimeografado, em Curuçá, com o objetivo de divulgar todo o processo de desenvolvimento desse município ... o professor Camilo Viana ressaltou outros pontos concernentes à atuação CRUTAC dentro da filosofia goal de abordagem comunitária, tais como a realização, no corrente ano, de Olimpíadas Rurais, Festivais de Cultura, Freiras de Cultura Popular, Treinamento de Professoras, Assessoramento de Sindicatos e Colônia de Pescadores, em intensiva atividade interdisciplinar da UFPa, no interior paraense. " (43). Depois de toda essa peroração, cabe apenas fazer duas perguntas para não prolongar muito o debate: 1) O que os agentes de mudança entendem por comunidade? 2) O que significa programa de ajuda ou desenvolvimento de comunidade? Na resposta está mais uma vez presente a infalível antinomia entre o "passado tradicional" e o "presente moderno". Comunidade parece ser, principalmente determinados estratos, justamente os mais beneficiados pela sua posição na estrutura social: empresários, técnicos, estudantes. Por outro lado, "Programa de Assistência Técnica e de Desenvolvimento de Recursos Humanos" é sobretudo transplante de tecnologia dos centros mais adiantados' (vale dizer modernização dos métodos de produção) e treinamento, i.é., modernização de hábitos e valores, visando adequá-los às mudanças previstas no aparelho de produção. É bastante discutível, o até que ponto pode uma visão desse tipo de "desenvolvimento de comunidade" valorizar o homem todo e a grande maioria dos homens da comunidade amazônica, no caso. É bem verdade que o "sistema" se defende ao afirmar que o treinamento (e a consequente especialização da mão-de-obra), bem como o dispor de instrumentos modernos de trabalho (implantados pela "assistência técnica) proporciona empregos mais qualificados e em consequência, melhor padrão de vida em todos os sentidos. Entretanto, fica a dúvida, quem é realmente o grande beneficiário da assistência técnica e do treinamento? a comunidade (o homem amazônico) ou as organizações (públicas e privadas) que passam a dispor de um contingente realda, conformado às suas necessidades de transformação?

Enfim, a ideologia, ao nível organizacional, é a operacionalização ao nível local, da ideologia desenvolvida ao nível institucional (principalmente do Estado Nacional) e ao nível teórico-tecnológico-científico pelo qual se integra às grandes conquistas do "sistema internacional". Veremos agora, como a ideologia desenvolvida ao nível teórico-científico, mui especialmente na Teoria Geral de Administração completa o quadro de "legitimidade racional" das ideologias desenvolvidas aos níveis institucionais e organizacionais.

1.3- A IDEOLOGIA AO NÍVEL TEÓRICO-CIENTÍFICO

A história da Administração pode ser dividida em três partes. Normalmente, entretanto, como tem sido escrita através de uma abordagem lógico-formal, a divisão abrange apenas duas partes: uma "tradicional" e outra "moderna". A história "tradicional" da administração abrange desde os chamados "precursores", passa pela "Escola Clássica" de Taylor e Fayol e tem o seu limite na chamada "Escola de Relações Humanas" de Elton Mayo, Mary Parker Follet e Chester Barnard. A partir da corrente "behaviorista", até o presente, abrangendo as atuais "Teoria dos Sistemas", "Administração Por Objetivos" e o "Desenvolvimento Organizacional", temos inaugurada a história "moderna".

A justificativa para essa divisão é que até a "Escola de Relações Humanas" predominou a prescrição ingênua ora de aspectos formais, ora de aspectos informais da organização como panacéia para a motivação e controle, a análise limitou-se ao âmbito da empresa privada e a metodologia analítica utilizou reduzidas variáveis. Ora, a partir do "behaviorismo" e mui especialmente com o "estruturalismo", por tal raciocínio, inaugura-se a moderna história de administração porque nenhum analista foi mais suficientemente ingênuo a ponto de prescrever princípios de administração válidos para qualquer ocasião, nem tampouco em acreditar que o homem era de uma maneira geral mais motivado por incentivos e conômicos ou sociais, considerados isoladamente.

Acompanhando a dicotomia da evolução histórica da administração vamos encontrar, durante a década de 50 e meados de 60, nas organizações e nas propostas de reformas administrativas advindas dos ministérios superiores uma terminologia reformista em baseada nos pressupostos "clássicos", enquanto que, mais recentemente, principalmente de 1971 em diante iremos encontrar uma justificativa reformista adaptada, i.é., acompanhando a evolução da chamada "teoria moderna da administração". Assim é que verificamos na SPEVEA, uma preocupação não com o "eliminar a burocracia",

mas sim de dotar a estrutura organizacional de eficiente aparelho burocrático e técnico: "Atualmente, parte considerável dos problemas da região já se encontra devidamente estudada e suas soluções equacionadas, dependendo a prática dessas soluções, apenas, da existência de meios de ação adequados, notadamente a racionalização das funções da SPEVEA, definidas segundo as necessidades regionais identificados de operação mais eficientes ... A exigência dessa reformulação é perfeitamente justificável. No curso de 7 anos (1954/60), as questões de desenvolvimento regional assumiram novas características, emergiram novas circunstâncias e fatos de ordem econômica e política, experiências se captaram, inclusive quanto às atividades de programação para o desenvolvimento, de tal modo que, da SPEVEA estruturada na lei, muita coisa se ressentia de atualidade. E um organismo como a SPVEA exige absoluta mobilidade, capacidade de auto-ajustamento às exigências da ação de desenvolvimento que lhe compete empreender. É possível afirmar que falta à SPVEA, hoje em dia, para cumprir suas tarefas de modo satisfatório, organização administrativa adequada, tanto em seus aspectos técnicos como burocráticos. Falta-lhe um melhor aparelho de aplicação seletiva de recursos, seja em termos de despesa, propriamente dita, como de crédito reversível. Suas técnicas de trabalho, de natureza econômica e social, ou administrativa e financeira, perderam a correlação com os problemas de sua alçada". (44). Em síntese, o documento que estamos analisando identifica como defeitos da estrutura organizacional da SPVEA, a violação dos "princípios de administração", centra seu enfoque reformista na eficiência das atividades-meio (enfoque de "sistema fechado") e prescreve como solução ideal, o fiel cumprimento dos referidos "princípios da boa administração": "A SPVEA registra inúmeros defeitos de estrutura, cabendo destacar o que se refere à existência de dois órgãos de direção, a Superintendência e a Comissão de Planejamento, com funções paralelas, trazendo assim a probabilidade da ocorrência de conflitos de jurisdição na aplicação do PVEA, derivados da criação de problemas de unidade e comando ... há uma imperfeita divisão de funções entre a Superintendência e a Comissão de Planejamento. O racional seria esta última se dedicasse inteiramente às funções de alto nível e às decisões e controles finais, cabendo a órgãos técnicos da SPVEA a elaboração de planos e programas, bem como o exame técnico de projetos ... Outro defeito, de fácil identificação, apresentado pela estrutura atual, é o que se refere ao número excessivo de contatos direcionais do Superintendente com as unidades administrativas que lhe estão diretamente subordinadas, infringindo, assim, um princípio de organização, qual seja o da existência de um limite para o alcance do controle por parte da autoridade ... a estrutura vigente não contraliza em um órgão

próprio todas as atividades de administração geral, e permite que se formem compartimentos estanques, embora os diversos setores ' apresentem afinidades quanto a processos de trabalho, clientela' servida, coisas tratadas, mostrando, assim, a existência de um denominador comum de tal modo homogêneo que justificaria seu agrupamento num órgão único. O caso oposto, onde seria indicada a descentralização, refere-se ao setor técnico-orçamentário, unida de administrativa que concentra a quase totalidade das funções ' técnicas da Superintendência, o que evidentemente não se coaduna com uma organização racional, baseada numa adequada divisão do trabalho ... recomenda-se que a nova estrutura deva atender, tan to quanto possível, aos princípios básicos de organização. Assim, para que os objetivos da SPVEA sejam alcançados através de flu - xos regulares de operações, torna-se necessária a existência de uma estrutura de autoridade que leve em consideração os princí - pios da divisão do trabalho, do agrupamento de unidades de traba lho, segundo funções homogêneas, da existência de limites para o alcance do controle da autoridade e o da delegação de autoridade. Garantidos esses princípios, ter-se-á concorrido para que as fun ções de chefia, tais como previsão, organização, comando, coorde nação e controle possam ser exercidas mais eficientemente (44-pág.279,280/281).

O mesmo ocorre com o BASA: " A administração de pessoal é, segun do Tead e Metcalf, o planejamento, a supervisão, a direção e a coordenação das atividades que contribuem, numa organização, pa ra realizar seus propósitos com o mínimo de esforço humano e fri cção, com um estimulante espírito de cooperação, atendendo, ain da, o bem estar de todos os membros da organização ... "Homens , materiais, equipamentos, métodos e estatísticas podem ser denomi nados os instrumentos da administração. Desses, os menos impor - tantes não são os homens. Máquinas, materiais e processos podem' ser padronizados. Os homens, não. Estes apresentam fatores variá veis, cuja utilização requer estudo e adaptação de métodos dife rentes dos adotados para máquinas e materiais. (James H. Greende - Organized Training in Business, New York, 1937)"... Estas são nossas premissas ... Em que pesem as transformações por que pas sou o Banco, a verdade é que não se pensou no material humano... a Superintendência de Serviços, no decorrer de 1967, adotou algu mas providências no sentido de melhorar o nível profissional dos servidores do Banco, com o objetivo de atingir o fator qualidade e não quantidade ... Assim é que se realizaram alguns cursos, a lém de se caminhar servidores para especialização no exterior e em outros centros do País. Nos cursos realizados, tomaram parte' 77 funcionários do Banco, afora 12 elementos pertencentes a enti dades diversas. Os cursos foram os seguintes: 1) Política de De

envolvimento; 2) Treinamento para Auditores; 3) Interpretação da Legislação sobre Previdência Social; 4) Aperfeiçoamento em Psicologia; 5) Crédito Rural; 6) Administração de Empresa; 7) Técnicos em Psicologia; 8) Administração de Pessoal; 9) Treinamento para os servidores do Departamento de Pessoal; 10) Análise e Execução de Projetos; 11) Administração de Material; 12) Novo Sistema Tributário-Atualização; 13) Fundo de Garantia de Tempo de Serviço e Estabilidade; 14) Programação Industrial. Além destes cursos, compareceu o Banco ao III Congresso Interamericano de Administração de Pessoal, (45). Note-se que até mesmo o rótulo dos cursos e a direção na qual se orientam são muito menos sofisticadas que a dos atuais, bastando para isso comparar a palestra do atual presidente do Basa na Câmara Federal, citada na seção anteriores.

Como a Teoria das Organizações produzidas nos grandes centros capitalistas considerou anacrônicos Taylor e Fayol e aproveitou para pregar o fim da organização "de tipo burocrático", cuja "rigidez" foi considerada um empecilho para "acompanhar o ritmo vertiginoso das mudanças operadas na sociedade", nossos tupiniquins aproveitaram a oportunidade para atualizar a retórica e modernizar as preocupações reformistas: ao invés da departamentalização por funções baseadas na divisão do trabalho, prega-se a interdependência dos "subsistemas" e a formação de equipes "inter-disciplinares"; em substituição da orientação para a "eficiência", voltam-se para a "eficácia", ao invés da organização pautar-se por "princípios administrativos", ela agora se adequará a "ótica sistêmica", que encontra sua operacionalização na "Administração Por Objetivos" ou no "Desenvolvimento Organizacional". Em síntese, mesmo sem ter passado por uma fase histórica onde se justificaria (tecnicamente e ideologicamente) a aplicação dos pressupostos clássicos, a periferia, acriticamente os considera obsoletos, na sua ânsia de atualização. Drucker, lá longe, no "centro", emite o primeiro som gutural: Existem razões suficientes para se conjecturar se a estrutura tradicional da organização, com a qual estamos familiarizados, irá funcionar amanhã da mesma maneira como o fez nos últimos quarenta anos. Todos estão familiarizados com a pirâmide. Copiamos a estrutura de nossa organização da estrutura militar, sendo ela desse modo uma estrutura voltada para a hierarquia. Quando voltamos nossas vistas para os negócios de alta tecnologia e do alto conhecimento, esta estrutura não funciona. Precisamos realmente da autoridade de decisões. Tem que haver alguém que possa finalmente dizer "sim" ou "não", após o que a questão fica estabelecida e o debate cessa. Realmente precisamos de um processo metódico para um trabalho de continuidade. Mas as idéias não observam estes canais, sob pena

de morrerem ... O que estamos vendo surgir são, em essência, estruturas menos complexas, cuja analogia não é mecânica, como tem acontecido na organização tradicional, mas biológica. Não existe nenhuma organização biológica que tenha apenas um eixo. As organizações biológicas possuem pelo menos dois, geralmente três. Músculos, nervos, sistema circulatório — todos constituindo princípios de organização. Eles coexistem em relações muito complexas" (19-pág. 122/123). E o coxo é repetido na periferia pelas rãs tupiniquins: "No chamado polígono Altamira-Itaituba foi iniciado, na Amazônia, o primeiro processo dirigido de colonização, composto de 12 programas divididos em dois grupos distintos: Programas Básicos e Programa de Execução Promocional ... Os Programas Básicos compreendendo a distribuição de terras, organização territorial, organização administrativa do projeto, organização do assentamento (seleção e treinamento), organização de duas unidades agrícolas e execução de obras de infra-estrutura básica ... O programa Execução Promocional englobava programas de Sistema Educacional, Sistemas de Saúde e Previdenciário, Organização do Sistema Operacional de Empresas Cooperativas, do Crédito Rural e da Comercialização da Produção". (5-cap.8, s/ pag.). Ou: "... O modelo urbanístico adotado pressupõe uma cidade funcionando como um organismo de estrutura vegetal, no qual os troncos são os eixos viários periféricos, os galhos o sistema viário principal de penetração e as folhas as comunidades propriamente ditas, à semelhança de uma liana ... As áreas destinadas a comércio e serviços serão hierarquizadas em núcleos e centros de 2a. e 1a. categoria ... (46). Ou ainda: "A tarefa do Administrador é fazer funcionar eficazmente esforços cooperativos das pessoas que formam a Empresa ... Para compreender o significado do trabalho do Administrador é necessário entender-se o que é o SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO e seu funcionamento na Empresa ... Uma Empresa forma um todo que, embora composto de múltiplas partes interligadas, visa objetivos globais, não raro contraditórios, aos do ambiente no qual está mergulhado. A empresa é, portanto, um Sistema dentro de um sistema maior chamado ambiente Empresarial ... Se a Empresa pode ser pensada como um sistema total, será útil nele distinguir diversos níveis sistêmicos. Um desses níveis é o SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO ... No Sistema de Administração, por sua vez, distingue-se quatro níveis ou subsistemas : OPERAÇÃO, GERENCIA, MANAGEMENT e MUTAÇÃO ". (47). Ou: "A superação das tarefas mais imediatas e urgentes, que absorveram a administração superior da UFPa nas primeiras etapas e a obtenção dos recursos indispensáveis, possibilitaram agora a implantação do Sistema de Planejamento da UFPa... O Sistema é concebido como um processo complexo,

que compreende na verdade três sistemas: O de Informações Administrativa, da Pesquisa Institucional e o de Planejamento "strictu sensu". A íntima relação entre os três impõe a constituição 'de um multi-sistema integrado' (41). Ou ainda: "As primeiras tentativas de racionalização do processo administrativo situaram 'suas observações numa organização mais estática do que dinâmica; em um todo organizacional isolado do seu ambiente, ou cuja interação que com este mantém é desprezada na formulação da Teoria 'Administrativa. A esta posição limitada e limitante veio a reação da ótica sistêmica... Sob a ótica sistêmica, a Teoria da Administração Acadêmica Universitária assume a sua mais importante dimensão. Sendo a Universidade por natureza um agregado de cursos e de níveis curriculares, de disciplinas e matérias, de departamentos e núcleos ou centros, é indispensável que o processo de Administração Acadêmica identifique as ligações e imbricações existentes entre esses elementos ou unidades para que o todo universitário não se descaracterize do seu sentido universal. É a ótica sistêmica que permitirá a identificação dessas ligações , da interdependência e complementariedade que devem estabelecer e guardar entre si... O entendimento dos sistemas universitários 'como entidades fechadas, dissociadas do seu ambiente, não se coaduna com a própria natureza institucional da Universidade que, para ser autêntica, deve ser encarada na comunidade onde atua, a serviço dela e em permanente interação com suas estruturas. A Teoria da Administração Acadêmica, sob a ótica sistêmica, levará a Universidade a uma abertura plena perante a comunidade a que serve, num atitude de serviço em favor dessa comunidade e não para' ela impor seus desígnios ou concepções... A Teoria da Administração Acadêmica, sob a ótica sistêmica, torna-se um conjunto de elementos em contínua interação, formando um todo sinérgico, em permanente interdependência, orientado por objetivos predefinidos e em constante redefinição" (40-pág. 43/44).

O problema que nós colocamos não é o da "ingenuidade prescritiva" como característica a separar a "escola tradicional" 'das "correntes modernas". Ao invés de acéntuar as diferenças , preferimos mostrar as semelhanças. Neste sentido a corrente moderna representa uma continuidade à corrente tradicional, e as "correntes formalísticas" ou "mecanicistas" em nada diferem das ditas "comportamentalistas". Em qualquer caso, em primeiro lugar, o administrador é o encarregado de "fazer coisas através de outras pessoas", isto é, de supervisionar o trabalho dos outros ou ainda de fazer com que outras pessoas trabalhem, seja através

do CONTROLE, seja pela MOTIVAÇÃO; na linguagem dos comportamentalistas lhe caberá conseguir a COOPERAÇÃO, na retórica dos formelistas seu papel será de COORDENAÇÃO de esforços "conjuntos" subordinados a um "fim comum"; para a teoria "tradicional" ele será "administrador eficiente", guardião das quatro funções (Planejamento, Organização, Direção e Controle) e dos "Princípios da Administração", para a teoria "moderna", será o "administrador eficaz" voltado para coisas como "objetivos", "ambiente", "inovação", "resultados", etc. Em qualquer um dos casos entretanto, a administração se exerce SOBRE AS PESSOAS, ou ATRAVÉS DAS PESSOAS, mas nunca COM AS PESSOAS e muito menos PELAS PESSOAS. Dirão que essa fase está superada. Retomemos Peter Drucker, o mais influente dos autores do "centro", na atualidade: "Ser eficaz é a função do gerente. Quer trabalhe em empresas, ou em um hospital, numa repartição do Governo, ou em um sindicato, numa universidade ou nas forças armadas, espera-se que o gerente (ou outro nome qualquer que lhe seja dado na organização) faça que as coisas sejam feitas. Em outras palavras, espera-se que ele seja eficaz".

(48). Drucker pode ser considerado como um "mecanicista moderno" por ser o principal divulgador da "Administração por Objetivos - A.P.O.", em contraposição, seriam "comportamentalistas" ou "voluntaristas" modernos os defensores do "Desenvolvimento Organizacional - D.O." ou "behavioristas" do porte de Herbert Simon. Tomemos, porém, um "comportamentalista" clássico ou "tradicional", alguém bastante influente como Chester Barnard: "A coordenação de esforços, essencial para um sistema de cooperação, exige, como vimos, um sistema de comunicações na organização. Tal sistema de comunicações implica em centros ou pontos de interconexão e só podem operar se esses centros estiverem ocupados por pessoas que recebem o nome de "executivos". Poder-se-ia dizer, então, que a função dos executivos é a de servir como canais de comunicação, na proporção em que as comunicações têm de passar através de posições centrais. Mas, desde que o objetivo do sistema de comunicação é a coordenação de todos os aspectos da organização, segue-se que as funções dos executivos se relacionam com todo o trabalho essencial à vitalidade e duração de uma organização, na extensão, pelo menos, em que ele deve ser realizado através da comunicação formal... o significado de "eficiência", no que se refere à organização é a manutenção de um equilíbrio das atividades da organização, através da satisfação dos motivos dos indivíduos, em grau suficiente para estimular essas atividades"

(49). Recente obra que se reporta sobre a Teoria Geral da Administração confirma a hipótese principal com que nos ocupamos no momento: "Alguns autores salientam que talvez não haja área de

atividade humana tão importante quanto a Administração. Isso porque vivemos em uma civilização onde o esforço cooperativo do homem é a base da sociedade. A tarefa básica da Administração é a de fazer as coisas através das pessoas... O trabalho do administrador em uma organização qualquer, seja ele um supervisor de primeira linha ou o dirigente máximo da organização, é essencialmente o mesmo. Não há, neste sentido, uma distinção básica entre diretores, gerentes, chefes ou supervisores, como administradores. Qualquer que seja a posição ou nível que ocupe, o administrador, quando tem responsabilidade pela cooperação dos subordinados, só pode alcançar resultados através da efetiva cooperação dos subordinados... Embora a tarefa que cabe ao administrador possa variar infinitamente, embora um dirigente máximo de uma organização possa ter uma área de autoridade muito mais ampla e elevada do que aquela que tem o supervisor de nível mais baixo, o fato permanece, isto é, todos os que obtem resultados através do desempenho dos subordinados subscrevem basicamente as mesmas funções como administrador" (50).

Em segundo lugar, seja orientada pela "eficiência" ou pela "eficácia", seja dando ênfase a fatores "formais" ou "informais", tanto a "teoria clássica", quanto a "teoria moderna" distinguem-se por uma preocupação fundamental: a orientação voltada para a "RACIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO", isto é, a subordinação do homem, conquistada ou imposta, a "objetivos comuns" que produzirão o "progresso" e em consequência, "melhores condições de vida para todos". Tal fato só torna possível, no momento em que houver suficiente conscientização, motivação, etc., das pessoas para o aumento da produtividade, pela racionalização do trabalho. Invertamos agora a base da comparação. Tomemos, inicialmente, as palavras de "comportamentalista moderno": "Poucos aspectos do comportamento na organização terão sido objeto de tanta especulação quanto a moral, a produtividade e a flutuação do pessoal. São questões de evidente relevância nas operações diárias do dirigente executivo. Com efeito, se aceitarmos a caracterização que o economista faz do administrador, veremos que a produtividade constitui um dos critérios secundários básicos (depois do lucro) para o sucesso. Outrossim, são fundamentais para o estudioso das organizações as proposições que relacionam aos característicos das organizações as variáveis do fator realização, tais como a produtividade, por exemplo... O modelo geral que estamos propondo, para relacionar satisfação com produtividade, traz à baila certas questões cruciais e merecem investigação. Quando a recompensa do ambiente é relativamente constante, numa série de provas (isto é, escolhas feitas individualmente pelos membros da or

ganização), o ponto crucial do problema é a própria escolha. Que alternativas são percebidas pelo indivíduo? Como avalia ele essas alternativas? Que consequências espera dessas alternativas? Sus tentaremos que os fatores que afetam a motivação para produzir — ou a conformidade com as exigências da hierarquia da organização — enquadram-se naturalmente numa teoria de influência como a que 'vimos desenvolvendo' (51). Em seguida, observemos o que nos diz uma das grandes eminências do pensamento clássico: "A adoção 'generalizada da administração científica poderá, no futuro, prontamente dobrar a produtividade do homem médio, empregado no trabalho industrial. Avalie-se o que isso significa para todos: aumento das coisas necessárias e de luxo, seu uso em todo o país, encurtamento do período de trabalho quando isto for desejável, crescente oportunidades de educação, cultura e recreação que tal movimento implica... A determinação duma tarefa diária de trabalho será uma questão científica, em lugar de objeto de negociações e de regateamento... O grande aumento de salário que acompanha este sistema de administração eliminará na maior parte a questão dos salários como fonte de divergência... a estreita e íntima cooperação, o contato pessoal constante entre o as duas partes tenderão a diminuir os atritos e os descontentamentos. É difícil para as pessoas, cujos interesses são comuns e cujo trabalho, lado a lado, visa a realização do mesmo fim, manter disputas durante muito tempo" (52).

Mais uma vez, confirmamos a hipótese, através do estudo realizado por autor já citado sobre as condições de surgimento e desenvolvimento da Teoria da Administração: "Toda organização, seja ela industrial ou prestadora de qualquer tipo de serviço, precisa ser administrada adequadamente para alcançar seus objetivos com maior eficiência e economia de ação e de recursos. Devido às suas limitações físicas, biológicas e psíquicas, o homem tem necessidade de cooperar com outros homens para, em conjunto, alcançar objetivos. Quer sejam esses objetivos industriais, comerciais, militares, religiosos, caritativos, educacionais, a coordenação do esforço humano torna-se um problema essencialmente administrativo. Onde quer que a cooperação dos indivíduos no sentido de alcançar um ou mais objetivos comuns se torne organizada e formal, o componente essencial e fundamental dessa associação é a Administração — a função de se conseguir fazer as coisas através das pessoas, com os melhores resultados... a partir do momento em que as organizações alcançaram um certo tamanho e complexidade... a sua administração passou a apresentar dificuldades e desafios até então intrasponíveis para seus dirigentes. É

exatamente nesse momento que surgiu uma crescente necessidade de uma Teoria de Administração que permitisse oferecer aos dirigentes das organizações os modelos e estratégias adequadas para a solução dos seus problemas empresariais" (50-pág. 6).

Em terceiro lugar, tanto a teoria "tradicional" quanto a "moderna", consideram natural a distinção entre os homens através da divisão do trabalho, tanto em nível vertical quanto horizontal, isto é, as relações travadas entre os homens no interior das organizações QUE OBEDECEM A UM DETERMINADO ESTÁGIO HISTÓRICO, são tomadas de forma estática e consideradas essenciais para o desenvolvimento organizacional e, de um modo mais geral, da sociedade. Mais uma vez, destacou-se Taylor, nessa suposição e proposição: "A fim de que o trabalho possa ser feito de acordo com leis científicas, é necessário melhor divisão de responsabilidade entre a direção e o trabalhador... a administração deve planejar e executar muito de que até agora tem sido encarregados os operários ; quase todos os atos dos trabalhadores devem ser precedidos de atividades preparatórias da direção, que habilitam os operários a fazerem seu trabalho o mais rápido e melhor do que em qualquer outro caso. E cada homem será instruído diariamente e receberá auxílio cordial de seus superiores... (52-pág. 42). Não deixou por menos o seu êmulo, quanto ao principal papel de prestígio na concepção das idéias clássicas, Fayol: "A divisão do trabalho faz parte da Natureza. É observada, por exemplo, no reino animal, onde quanto mais perfeito é o ser maior é a variedade de órgãos encarregados de funções diferentes; nota-se nas sociedades humanas, nas quais, quanto mais complexo é o corpo social , tanto maior e mais íntima é a relação entre a função e o órgão . À medida que o a sociedade aumenta aparecem novos órgãos destinados a substituir o órgão único, primitivamente encarregado de todas as funções... A divisão do trabalho tem por finalidade produzir mais e melhor, com o mesmo esforço... A divisão do trabalho permite reduzir o número de objetivos sobre os quais devem ser aplicados a atenção e o esforço. Reconhece-se que essa é a melhor maneira de obter o máximo proveito do indivíduo e da coletividade. Não se aplica somente às tarefas técnicas senão a todos os trabalhos, sem excessão, que põem em movimento um número mais ou menos grande de pessoas e que delas exigem diferentes classes de aptidões. Tende, em consequência, a especialização das funções e à separação dos poderes" (53). Nas organizações imaginárias do futuro que pretendem substituir a burocracia, conforme é o sonho dos apregoadores do "Desenvolvimento Organizacional", a divisão do trabalho não será eliminada, mas sim sofrerá um incremento. Só, que através de um eufemismo, a teoria "moderna" subs

titui a estrutura por cargos e funções (departamentalização por funções, processos, objetivos, etc.) pela departamentalização por supersistemas, sistemas e subsistemas, ou por superprojetos, projetos e subprojetos ou ainda por supertarefas, tarefas e subtarefas. Enquanto isso, o administrador deixará de ser um "executivo" e transformar-se-á em um "coordenador", que entretanto ainda disporá do poder de integrar em um conjunto harmônico, os diferentes "sistemas", "projetos", e "tarefas". Semelhantemente ao coordenador do passado que integrava "órgãos estanques". Além disso, o "coordenador" disporá do poder de avaliação do trabalho de seus subordinados, obedecendo a critérios baseados na "hierarquia de objetivos" (54) ou da "hierarquia das decisões" (55): "A estrutura social das organizações do futuro terá algumas características singulares. A palavra chave será "temporário". Haverá sistemas temporários adaptativos e de rápida mutação. Estes serão forças-tarefas organizadas em torno de problemas a serem solucionados por grupos... o executivo torna-se o coordenador ou elo de ligação entre as várias forças-tarefas. Ele deve ser um homem que possa falar o jargão poliglótico de pesquisa, com habilidades para agir como relê de informações e para mediar entre os grupos... Sistemas temporários adaptativos e com vistas a solução de problemas, compostos de diferentes especialistas, ligados entre si num fluxo orgânico por especialistas executivos coordenadores e avaliadores de tarefas — esta é a forma organizacional que gradualmente substituirá a burocracia, tal como nós a conhecemos. Como nenhuma expressão atrativa nos vem à mente, ou chamarei de "estruturas adaptativas" a estas organizações de estilo novo. Sistemas organizacionais desta espécie podem não apenas reduzir os conflitos intergrupais mencionados anteriormente; eles também podem induzir colaboração criativa honesta com vistas a excelência organizacional" (56).

A história da administração entretanto poderia ser dividida em três partes. Entre as possibilidades que acabaram por se concretizar de continuidade entre teorias "clássicas" ou "modernas" existiram momentos ou tentativas de descontinuidade que não conseguiram se firmar. Logicamente, foram tentativas por demais limitadas no rumo da descontinuidade. Se entretanto, fossem aprofundadas, a história da administração e em consequência, a própria problemática da "Teoria Geral da Administração" poderia ser outra que não a de contribuir para dar maior eficácia ou eficiência às organizações, seja qual for o método utilizado.

As tentativas foram duas: o movimento denominado "estruturalismo" e o esboço de uma "Administração para o Desenvolvimento". O ESTRUTURALISMO contribuiu para a descontinuidade ao dar

ênfase a temas como o poder, a alienação, a crítica da estrutura burocrática e até certo ponto, ao problema ecológico. Amitai Etzioni, um dos mais influentes representantes desta corrente, ao tomar Max Weber como precursor do estruturalismo, não pode fugir aos temas do PODER e da ALIENAÇÃO, discutidos amplamente tanto em "Organizações Modernas (9) como em "Análise Comparativa das Organizações Complexas" (35); Vithor Thompson, fez ' uma crítica muito séria à organização burocrática, "estruturada segundo a forma monocrática", forma essa que impede o desenvolvimento da personalidade humana, conduzindo ao incremento da alienação de seus membros, tema que foi desenvolvido, tanto em "Modernas Organizações" (57) como em "Burocracia e Inovação" (58): Peter Blau e Richard Scott, em "Organizações Formais" desenvolvem a teoria dos conflitos, em uma perspectiva dialética; Charles Perrow um dos mais destacados críticos do "comportamentalismo", critica essa que começa em "Análise Organizacional" (59), centrada sobre as afirmações ideológicas de que "as organizações são as pessoas" e de que tudo "é uma questão de liderança". Mais tarde, Perrow evolue dessa primeira desmitificação do voluntarismo para uma crítica mais geral de toda a Teoria Geral da Administração ' em "Pequena e Gloriosa História da Teoria da Administração" (60) quando ironicamente apoda os formalistas de "teoria das trevas " e os comportamentalistas de "teoria das luzes". Finalmente, em "Uma Dissensão à respeito de Tecnologia e Estrutura" (61) Perrow atinge o clímax de sua evolução em direção à descontinuidade, ao refutar o "modelo orgânico" proposto pelo Desenvolvimento Organizacional, como uma nova ideologia ilusória engendrada pelo voluntarismo; finalmente, Alvin Gouldner (62) e Philip Selznick (63), mostraram a importância do enfoque ecológico no estudo da Teoria das Organizações.

A ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO é um movimento abor^utado , além, de marginalizado nos diversos estudos existentes ^usobre a história da Administração ou de análise da evolução da "Teoria das Organizações". Seu autor mais destacado é Fred Riggs que radicalmente abraça a idéia da formulação do estudo ecológico da administração, além de contribuir decisivamente para a ^uformulação de uma abordagem pandisciplinar pelo administrador das periferias, tendo em vista a diversidade da sua realidade da encontrada nas regiões ou países desenvolvidos (32). Outra figura importantíssima do enfoque que não chegou sequer ser um movimento, é Guerreiro Ramos (16), cuja análise histórico-estrutural, por si só uma contribuição de extrema valia e inusitada nos ^uestudos da "Teoria das Organizações", se completa com uma análise crítica da importação da teoria administrativa produzida no cen-

tro, pelos países periféricos.

De todos esses autores poderíamos dizer, entretanto, o que João Bosco Lodi diz de um deles: "Os estudiosos desse livro en cantam-se com sua crítica mas se decepcionam com as soluções finais propostas... Estou convencido de que os estudiosos devem procurar em Victor Thompson mais uma crítica original e coerente, que estabelece os requisitos de uma organização "madura", do que a sistematização de uma nova Teoria Administrativa. Como um pioneiro à sua maneira, Thompson demoliu o velho, mas não mostrou a capacidade de construir o novo" (64). Talvez uma das poucas exceções dessa afirmativa seja Charles Perrow no último artigo por nós citado. Em grande parte, a limitação dessa teorias foi condicionada pela própria metodologia adotada que dá ênfase mais ao ESTRUTURAL que ao HISTÓRICO. Mais à CONCEITUAÇÃO que ao MOVIMENTO, mais à DEDUÇÃO que à INDUÇÃO, mais à ANÁLISE COMPARATIVA que à ANÁLISE PROCESSUAL, enfim mais ao ESTÁTICO que ao DINÂMICO.

Uma "Teoria das Organizações da Zona Periférica" tal como estamos procurando deve voltar-se para a continuidade das proposições colocadas pelas teorias "estruturalista" e mui especialmente da "Administração para o Desenvolvimento" naquilo que elas representam como descontinuidade entre a continuidade estabelecida por teorias "tradicionais" e "modernas" da Administração. Deve também responder por uma preocupação metodológica-ideológica que descarte a possibilidade do tipo de crítica que é feita com toda justeza a Thompson, aos estruturalistas e à administração para o desenvolvimento.

De propósito, muito embora tenhamos dividido os níveis da análise ideológica em três — nível institucional, nível organizacional e nível teórico-científico — eles aparecem misturados, um embricado no outro, o que mostra ser a realidade difícil de ser distinguida em campos perfeitamente distintos ou "ao longo de um continuum". Esta colocação vem principalmente à propósito de Fred Riggs que considera que a realidade só é realidade nos países subdesenvolvidos, isto é, nos países altamente desenvolvidos, a especialização de funções, a divisão de trabalho, a "diversificação funcional", enfim, será tal, que no máximo poderemos ter uma colaboração de disciplina, uma abordagem inter-disciplinar. Enquanto isso, nos países desenvolvidos, caracterizados pela concentração, pelo embricamento, pelo anelamento de diferentes realidades numa só, possibilitam a abordagem pandisciplinar: ... é exatamente no estudo das sociedades mais prismáticas que se torna absolutamente essencial a cooperação "interdisciplinar". No

trato de sociedades difratadas, é possível considerar cada instituição funcionalmente específica como campo de análise relativamente autônomo. Isso, naturalmente, facilita, na análise social, a especialização que, por si só, já constitui um dos característicos distintivos da sociedade difratada. Por outro lado, essa especialização tem sido condição para a evolução da ciência social, pois somente através da dissecação analítica dos diferentes aspectos de uma sociedade global, e pela dedicação de virtualmente existências inteiras, não só de indivíduos mas de escolas doutrinárias, ao estudo daqueles aspectos, poderia ser alcançado algum progresso científico no estudo do homem. Nesse particular, os cientistas sociais emularam seus colegas das ciências naturais, que primeiro ultrapassaram os limites de visão cósmica dos antigos filósofos, para então desbravar caminho, passo a passo, na análise desse ou daquele aspecto da natureza, especialmente selecionado... Foi chegado o momento, porém, mesmo na ciência natural, que sínteses mais amplas se tornaram cada vez mais viáveis e mesmo, necessárias. Precisamos igualmente de sínteses no estudo da sociedade, muito embora estejamos muito menos em condições de conseguir efetua-las. A necessidade de síntese é muito maior, nas sociedades em transição do que nos países inteiramente modernizados, porque naquelas... as estruturas sociais formalmente diferenciadas funcionam de maneira muito menos autônoma do que nos sistemas mais "desenvolvidos". Conquanto, por exemplo no cenário americano se possa falar, com certo realismo, em "Administração Pública", como esfera institucional e disciplina acadêmica distintas, seria altamente enganoso fazer o mesmo no Iran, da Indonésia ou em Madagascar... A relação interdisciplinar entre as diversas ciências sociais, que se faz necessária para o estudo de sistemas prismáticos, é diferente da exigida na análise de sociedades mais difratadas. Num sistema difratado, ainda que diversos setores institucionais distintos operem de forma relativamente autônoma, há sempre, entre eles, alguma interação. Por exemplo, o mercado e as repartições públicas, nos Estados Unidos, concebem-se como esferas de ação institucionalmente distintas para diferentes tipos de problemas. Mesmo aqui, porém, é considerável a superposição... Contudo, a distinção é bastante nítida para que desejemos uma cooperação interdisciplinar que nos permita adquirir os conhecimentos necessários. O que se faz mister é a troca de idéias entre especialistas e não a fusão de especialidades... Na análise dos sistemas prismáticos, esse modo de cooperação torna-se inadequado. Não basta ao estudante de 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 da mera cooperação interdisciplinar, mas um prisma pandisciplinar. Há necessidade de síntese. As diversas disciplinas não devem apenas contribuir para o nosso entendimento da administração pública nas sociedades em transição, mas é preciso que se tornem parte integrante do sistema de análise" (32-págs. 56/57).

Ora, Fred Riggs (ou algum seguidor seu) responderá que se não conseguimos separar perfeitamente a ideologia ao nível institucional, da ideologia ao nível organizacional ou teórico-científico, bem como, no capítulo anterior foi praticamente impossível distinguir entre os processos relacionais "incorporação à força de trabalho" e "contato de clientela", tal fato somente ocorreu porque estamos analisando regiões prismáticas (em transição). Se nossa análise se deslocasse para regiões difratadas (desenvolvimento), os resultados seriam diferentes. Tal resposta mostra a limitação da análise de Riggs, de Guerreiro Ramos, dos estruturalistas. Não conseguiram livrar-se da ótica "sistêmica" ou "comparativa" ou ainda "funcionalista" que alguns declaram, conscientemente ser a metodologia adotada por eles para o entendimento da realidade social. Suas preferências pela construção de tipologias ideais, onde a realidade se enquadra mais ou menos "ao longo de um continuum", aliás, não permitiriam que desmentissem suas preferências metodológicas-ideológicas. Não percebem, que esta posição contribui decisivamente para que a análise crítica que tentam encetar fortaleça ao invés de enfraquecer o fenômeno que desejam criticar, causando aquela frustração acima referida, por Lodi, em seus leitores: "Outra característica que está na base da ideologia tecnoburocrática é a crença de que todos os problemas são técnicos e podem ser tecnicamente resolvidos. Esta crença fundamenta-se em uma visão do mundo tipicamente tecnoburocrática segundo a qual existiria uma lógica interna imanente às coisas e às situações, que tornaria o mundo essencialmente harmônico. O mundo, para o tecnoburocrata, é um sistema ou conjunto de sistemas em que cada elemento tem uma função, um papel. O papel do técnico é compreender esses sistemas naturais, como o organismo humano, sistemas mecânicos, como uma máquina, sistemas sociais, como uma família ou uma empresa —, é entender suas interdependências e fazê-los funcionar suave e eficientemente. Os conflitos, as contradições, os desarranjos são meros defeitos técnicos dos sistemas, são disfunções, que podem ser tecnicamente resolvidos... Esta visão do mundo que, no campo das ciências sociais, influencia particularmente a sociologia funcionalista de Parsons, a antropologia estruturalista de Levi-Straus, e toda a teoria econômica neoclássica, caracteriza-se, antes de mais nada,

por uma visão conservadora e mecanicista do mundo, que tem suas origens na Mecânica de Newton. A harmonia imanente do sistema 'planetário' é transplantada para todos os sistemas, e particularmente para os sistemas sociais. Nestes, porém, a harmonia não é automática. Depende de homens capazes de fazer o sistema funcionar corretamente. Depende dos engenheiros sociais do mundo moderno, dos tecnoburocratas em suma... Nestes termos, é uma ideologia que repudia a dialética e uma visão histórica do processo social" (13-págs. 119/120).

Este capítulo, esperamos, mostrou a institucionalização da ideologia burocrática e desenvolvimentista a um só tempo, ou adotando correção denominação devido a Bresser Pereira, tecnoburocrática. Tal ideologia é desenvolvida ao nível institucional, ao nível organizacional e ao nível teórico-científico, que se completam e se interpenetram. A organização fica no centro da instituição e da teoria, podemos dizer que é o lugar onde é operacionalizado o que foi formulado em outras instâncias, permitindo, através desse processo a formação da imagem organizacional. Vimos algumas consequências da adoção da ideologia tecnoburocrática 'nos três níveis. Na medida do possível, combatemos "ideologias com ideologias", "teorias com teorias". Porém, a verdadeira refutação da ideologia defendida pela tecnoburocracia esperamos 'que seja dada no próximo capítulo conclusivo. Tal crença se deriva de que a resposta a uma formulação teórica-ideológica deve ser dada pela "prática" e não por "nova formulação teórica-ideológica". Expliquemos melhor: A tecnoburocracia, no presente capítulo descreveu seus feitos, mostrou uma face da imponência organizacional, o narcisismo. De certa forma, o capítulo final, está baseado no anterior, mais ligado ao que tratou do "processo relacional" que a qualquer outro. A resposta prática que pretendemos dar é mostrar justamente a outra face da imponência organizacional, a expansão dos braços tecnoburocráticos na direção da sociedade e suas consequências. O anfiteatro foi preparado pelo capítulo que tratou do "processo relacional" que mostrou o momento instituinte do processo. Cabe agora mostrar sua institucionalização, isto é, responder à ideologia tecnoburocrática dizendo 'o que entendemos por administração, como as formas de organização mudam através do desenvolvimento histórico da sociedade, como o avanço do capitalismo monopolista permite uma identificação entre as diferentes formações sociais desenvolvidas e subdesenvolvidas que é mascarada pela teoria das organizações produzidas no centro e como a busca de uma teoria das organizações da zona periférica se propõe a romper o impasse metafísico existente, saindo de seus limites nacionalistas ou regionalistas na direção de um verdadeiro "internacionalismo". É o que pretendemos mostrar a seguir.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

01. MARCH, James e SIMON, Herbert , A. - "Teoria das Organizações" - FGV, 1972. pág. 211.
02. PRADO JR., Caio - "Dialética do Conhecimento" - Brasiliense, 1969, Tomo I, pág. 57.
03. MARX-Engels Gesamtausgabe I/6 págs. 179-80 e POVERTY of Philosophy (1847) - in Bottomore T.B. e RUBEL, Maximilien - "Sociologia e Filosofia Social de Karl Marx (Textos Escolhidos) Zahar, 1964. pág. 100.
04. LEFORT, Claude - "Quê es la burocracia"? - Rudeo Ibérico , 1970, pág. 248.
05. BRASIL/MINTER - "Amazônia: Modelo de Integração" - SUDAM / Divisão de Documentação, 1973. cap. 1, s/pág.
06. VARGAS, Getúlio - "Discurso do Rio Amazonas" - in "Operação Amazônia" (Discursos) - SUDAM/Serviço de Documentação e Divulgação, 1968. pág. 9/10.
07. CASTELO BRANCO, Humberto - "Discurso do Amapá" in BRASIL/MINTER - "Operação Amazônia" (Discursos) - SUDAM/Serviço de Documentação e Dilbugação, 1968, pág. 16.
08. CASTELO BRANCO, Humberto - "Discurso de Roraima" (20.09.66) in Brasil/MINTER - "Operação Amazônia" (Discursos) - SUDAM/Serviço de Documentação, 1968, pág. 22/23.
09. ETZIONI, Amitai - "Organizações Modernas" - Pioneira, 1967, pág. 7.
10. STINCHCOMB, Arthur L. - "Social Structure and Organization"- in March, James G. - "Handbook of Organizations" - Rand McNally, 1965, pág. 145/146.
11. BRASIL/MINTER - "Operação Amazônia" (Discursos" - SUDAM/Serviço de Documentação e Divulgação, 1968. pág. 7.
12. DRUCKER, Peter F. - "Uma Era de Descontinuidade" - (Orientações para uma Sociedade em Mudança) - Zahar, 1970. págs. 291/292/293.

13. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser - "Tecnoburocracia e Contestação" - Vozes, 1972. pág. 122/123.
14. CAVALCANTI, Mário de Barros (Gen.) - in "A Indústria Brasileira e a Amazônia" - Confederação Nacional da Indústria e Serviço Social da Indústria, 1969. pág. 55 (discurso durante a I Reunião de Incentivo ao Desenvolvimento da Amazônia).
15. CASTELO BRANCO, Humberto (Marechal) - in "A Indústria Brasileira e Amazônia" - Confederação Nacional da Indústria e Serviço Social da Indústria, 1969. pág. 35 (discurso pronunciado durante a I Reunião de Incentivo ao Desenvolvimento da Amazônia).
16. RAMOS, Alberto Guerreiro - "Administração e Estratégia de Desenvolvimento" - FGV, 1966, págs. 309 a 312.
17. NEWMAN, William H. - "Ação Administrativa" - Atlas, 1970 , pág. 72/73.
18. KOONTZ, Harold e O'DONNELL, Cyril - "Princípios de Administração" - Pioneira, 1959. pág. 89/90/91.
19. DRUCKER, Peter F. - "Tecnologia, Gerência e Sociedade" - As Transformações da Empresa na Sociedade Tecnológica) - Vozes, 1972, págs. 46/47 e 65/66/67.
20. IANNI, Octávio - "Estado e Planejamento Econômico no Brasil"- Civilização Brasileira, 1977. págs. 48, 81, 127/128, 152, 177, 205, 215, 226 e 236..
21. WEBER, Max. - "Ensaio de Sociologia" (organização de Hans Gerth e C. Wright Mills) - Zahar, 1974, pág. 278/279.
22. BLAU, Peter e Scott, Richard - "Organizações Formais" - Atlas, 1970. págs. 276, 277, 289, 282 e 284/285.
23. CARDOSO, Fernando Henrique - "Autoritarismo e Democratização"- Paz e Terra, 1975, pág. 185/186.
24. MATTOS, Carlos de Meira - "Relatório Meira Mattos" (Of. nº 28 de 08 de abril de 1968 do Presidente da Comissão Especial ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Educação e Cultura) - in Revista Paz e Terra, ANO IV, nº 9, OUTUBRO , 1969, págs. 211, 212, 213, 214, 215, 216.

25. BRASIL/Ministério do Planejamento e Coordenação Geral - "Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967" - Arts. 6º, 7º, 170 e 171, págs. 5, 6, 76/77.
26. SOUSA, João Gonçalves de. - (Ministro) - "Discurso pronunciado na sessão de abertura dos trabalhos da I Reunião de Incentivo ao Desenvolvimento da Amazônia, realizada na manhã de 5 de dezembro de 1966, a bordo do navio "Rosa da Fonseca", no rio Amazonas" - in "Operação Amazônia (Discursos)", MINTER/SUDAM, 1968, pág. 82.
27. ANDRADE, João Walter (Coronel Engenheiro/Superintendente da SUDAM) - "Discurso pronunciado durante a solenidade de instalação do Conselho Deliberativo, em 5 de fevereiro de 1968" - in BRASIL/MINTER - "Operação Amazônia (Discursos)", SUDAM/Serviço de Documentação e Divulgação, 1968, págs. 132/113/134.
28. BRASIL/MINTER - "II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1975-1979), 1974, pág. 16 e 75.
29. "Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM" - Folheto publicado no jornal "O Liberal", de Belém/Pará, edição de 16 de novembro de 1975, às págs. 12 e 13, em comemoração ao 9º aniversário de fundação da SUDAM.
30. BRASIL/MINTER - "1º Plano Quinquenal do Desenvolvimento (1967/1971)" - SUDAM/Serviço de Documentação e Divulgação, 1967, pág. 19.
31. OLIVEIRA, Francisco (Chico) - "Ao Correr do Martelo: Leiloeira-se um País - in "Cadernos de Debate 3 - O Banquete e o Sonho" (Ensaio sobre a Economia Brasileira) - Ed. Brasileira, 1976, pág. 18/19.
32. RIGGS, Fred. W. - "Administração nos Países em Desenvolvimento" - FGV, 1968, págs. 159 a 162.
33. OLIVEIRA, Francisco (Chico) de - "Nordeste: As Equações da Miséria e da Grandeza" - in "Cadernos de Debate 3 - O Banquete e o Sonho" (Ensaio sobre a Economia Brasileira) - Ed. Brasileira, 1976, pág. 35.

34. PINTO, Lúcio Flávio - "Por um Capitalismo Moderno no Campo?" - artigo da coluna "Informe Amazônico", publicado no jornal "O Liberal", de Belém/Pará, edição de 5 de agosto de 1977, à pág. 9.
35. ETZIONI, Amitai - "Análise Comparativa de Organizações Complexas" - Zahar, 1974, págs. 37, 39, 62 e 69.
36. MOUZELIS, Nicos P. - "Organización y Burocracia" - (Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales) - ediciones península, 1975, pág. 15 e 16.
37. ANÔNIMO - "BASA, O Banco da Amazônia - A Empresa em Destaque" - artigo publicado sem assinatura no jornal "A Província do Pará", de Belém/Pará, edição de 9 de janeiro de 1977, tratando de entrevista com o Presidente do BASA, Francisco de Jesus Penha, de onde provém grande parte das afirmações, segundo o autor..
38. BRASIL/MINTER - "BASA: Presente e Futuro para a Gente Jovem" - in "BASA Hoje" - BASA/Assessoria de Imprensa e Relações Públicas" - Ano III, nº 127, semana de 16 a 22 de agosto de 1974, pág. 4.
39. BRASIL/MINTER - "Concurso Polariza Atenções " - in "BASA Hoje" - BASA/Assessoria de Imprensa e Relações Públicas - ano III, nº 139, semana de 08 a 14.11.74, pág. 4.
40. RIBEIRO, Nelson de Figueiredo - "Administração Acadêmica Universitária" (A Teoria, o Método) - Livros Técnicos e Científicos, 1977, pág. 22, 23, 27.
41. BRASIL/MEC - "A UPFa.: Reforma e Planejamento" (Informação apresentada ao II Encontro de Reitores de Universidades Públicas e Diretores dos Estabelecimentos Públicos Isolados do Ensino Superior) - UFPa., Brasília, Novembro/1973 s/pág.
42. PENHA, Francisco de Jesus - Um Agente Financeiro com enorme função social e de desenvolvimento: O Banco da Amazônia, na Amazônia" - Conferência pronunciada na Câmara Federal, no dia 4 de novembro de 1975 e publicada no jornal "O Liberal" de Belém/Pará, na edição de 12 de dezembro de ... 1975. Citação da página 13, do noticioso.

43. BRASIL/MEC - "CRUTAC da UFPa. dinamiza Interiorização" - in Informativo da UFPa., Ano I, abril de 1976, nº 9 , pag. 2.
44. BRASIL/Presidência da República - "Política de Desenvolvimento da Amazônia" (1954/1960) - SPEVEA, pág. 279.
45. BRASIL/MINTER - Banco da Amazônia S/A: Relatório do Exercício de 1967-BASA, aprovado na Assembléia Geral Ordinária de Acionistas realizada no dia 9 de maio de 1968, pag. 35, 36 e 37.
46. ALMEIDA, Hugo de. - "Política de Desenvolvimento Urbano da Amazônia" - documento apresentado em reunião do Conselho Deliberativo da SUDAM, (CONDEL), em 27 de agosto de 1976 e transcrita no jornal "A Província do Pará", de Belém / Pará, edição de 30 de agosto de 1976, às págs. 8/9.
47. BRASIL/MINTER - "I Simpósio de Elaboração de Planos Táticos" (promoção do BASA, realizado no Centro de Treinamento de Recursos Humanos Prof. "Arthur Porto", em Marituba (PA), nos dias 23 e 24 de setembro de 1976 - BASA/COPLAN (Comitê de Planejamento), 1976, s/pág.
48. DRUCKER, Peter Ferdinand - "O Gerente Eficaz" - Zahar, 1972, pág. 9
49. BARNARD, Chester I. - "As Funções do Executivo" - Atlas , 1971, pág. 213 e 234.
50. CHIAVENATO, Idalberto - "Introdução A Teoria Geral de Administração - McGraw-Hill do Brasil, 1977, pág. 5/6.
51. MARCH, James G. e SIMON, Herbert A. - "Teoria das Organizações" FGV, 1972, pág. 77 e 83.
52. TAYLOR, Frederick W. - "Princípios de Administração Científica" - Atlas, 1966. pág. 149/150.
53. FAYOL, Henry - "Administração Industrial e Geral" - Atlas , 1960, pág. 30/31.
54. LODI, João Bosco - "Administração Por Objetivos" - Pioneira, 1973.

55. SIMON, Herbert. - "Comportamento Administrativo" - FGV, 1970.
56. BENNIS, Warren - "Desenvolvimento Organizacional" (sua natureza, origens e perspectivas) - Edgard Blucher, 1972 ,
pág. 39.
57. THOMPSON, Victor - "Modernas Organizações" - Freitas Bastos, 1967.
58. THOMPSON, Victor - "Bureaucracy and Innovation" - University of Alabama, Press, 1969.
59. PERROW, Charles - "Análise Organizacional" (Um Enfoque sociológico) - Atlas, 1972.
60. PERROW, Charles - "A Pequena e Gloriosa História da Teoria Organizacional" - EAESP/FGV, ADM-L.454 (A-1083), traduzido por Sonia Maria Mendonça sob a orientação do Prof. Julio Lobos, 1974.
61. PERROW, Charles. - "Uma Dissensão a Propósito de Tecnologia, Estrutura e Meio Ambiente" - EAESP/FGV, ADML-392 (A-952), traduzido por Luiz Roberto de Moraes Junqueira e revisto pelo Prof. Fernando C. Prestes Motta de uma conferência proferida pelo autor na Universidade de Cornell, 1974.
62. GOULDNER, Alvin W. - "Patterns of Industrial Bureaucracy" - The Free Press, 1954.
63. SELZNICK, Philip - "A Liderança na Administração" (Uma Interpretação Sociológica) - FGV, 1972.
64. LODI, João Bosco - "História da Administração" - Pioneira , 1971, pag. 154 e 158.

6 - BUROCRACIA E DESENVOLVIMENTO: EXIGÊNCIAS INSTITUCIONAIS DERIVADAS DA PROPOSIÇÃO DE UMA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES DA ZONA PERIFÉRICA.

A burocracia e a modernização instauram-se, ao longo de um processo histórico, como exigências institucionais do capitalismo em sua fase monopolística. Neste sentido, a modernização é a forma pela qual o desenvolvimento — como instituição — assume a chamada "zona periférica" do "sistema internacional". A burocracia, por seu turno, como pretendemos já ter demonstrado, é uma exigência complementar à modernização. Isto é, para que o desenvolvimento assuma a forma de modernização, seu instrumento, a organização, necessariamente, inevitavelmente, assumirá a forma burocrática. As duas exigências se interpenetram e são indissociáveis nas chamadas "regiões subdesenvolvidas".

O problema do subdesenvolvimento se apoia, portanto, na conjugação dessas duas variáveis e nisso configura o seu aspecto particular, que o distingue, dentro da temática que nos interessa, de sua contrapartida: o "desenvolvimento". Na verdade, como é possível falar de "desenvolvimento de regiões desenvolvidas?". Para estas últimas, portanto, não se coloca o problema da modernização que é o processo de "atualização" da "periferia" frente ao "centro". Para as regiões desenvolvidas, entretanto, coloca-se ainda o problema da burocracia. Coloca-se e será sempre colocado enquanto não for ultrapassado o capitalismo como modo de produção. Uma vez superada tal fase histórica, a nova sociedade continuará a engendrar organizações, tais organizações necessitarão ser administradas, haverá, portanto, necessidade de administração, porém, ... referidas organizações não mais assumirão a forma burocrática, seus postos não serão mais ocupados por burocratas e, em consequência, a administração não será mais exercida de forma burocrática.

Assim como em período anterior à emergência da burocracia moderna, a administração era exercida de forma "empírica", baseada no senso comum, sob o comando de administradores que tinham por cabedal principal o "tino administrativo" ou a "experiência", bem como, em virtude do desconhecimento das "técnicas modernas", as organizações assumiam a forma tradicional, do mesmo modo, se a história mostra a existência dessa forma inferior de organização e de administração, mostrará também a síntese, a negação da negação, uma forma superior à burocrática, que deverá se impor como um novo momento. Tal mudança, entretanto, deverá ser uma de

corrência de transformações mais amplas, ao nível institucional. Novas exigências institucionais levarão o desenvolvimento a assumir forma diferente da modernização. Enquanto que esta última se caracteriza pelo desenvolvimento de relações desiguais entre "desenvolvidos" e "subdesenvolvidos", a nova forma que assumirá o desenvolvimento será baseada no verdadeiro internacionalismo, na verdadeira interdependência, isto é, na cooperação entre os povos, no relacionamento entre iguais, na interação pela qual ambas as partes ensinarão e aprenderão a um só tempo, uns com outros.

É certo que difunde-se ideologicamente a idéia de que tais fatos já ocorrem e por esse motivo, a dependência é tomada como interdependência, relações desiguais são tidas pelo menos como de complementariedade, a transmissão de tecnologia, ideologias e "capacidade organizatória", em grande parte condicionadas culturalmente, do "centro" à "periferia", fatos que configuram o neocolonialismo é batizada de acesso, integração à civilização ocidental ou quando muito, de "ajuda internacional". A modernização não propicia nada disso, justamente porque se apoia em relações desiguais e só mesmo por um sofisma ideológico, o termo "integração" passa a se confundir, tornar-se sinônimo de "co-optação" que é a adaptação dos interesses do mais fraco aos interesses do mais forte. ADAPTAÇÃO essa que significa renúncia aos próprios interesses, incapacidade de ação autônoma, deslumbramento diante da pretensa superioridade técnica-científica-cultural, do interlocutor.

O capitalismo, desde a sua emergência, inspirou-se na CO-OPTAÇÃO. Quando emerge a burguesia e se assenhoreia do poder, são co-optados segmentos inteiros da antiga classe dominante, da nobreza feudal empobrecida. Nas regiões periféricas, após o advento da industrialização o mesmo processo ocorre com as antigas oligarquias de onde partes consideráveis dos membros são co-optados por processos idênticos: casamentos, modernização, sociedades, etc. Finalmente, mais recentemente, a burguesia pouco a pouco acolhe em seu seio, contingentes amplos das camadas médias superiores e até mesmo alguns raros elementos vindos das camadas mais humildes, processo esse que, sem alterar a mobilidade própria do sistema, confunde alguns intérpretes dos fenômenos sociais mais apressados, que tendem a ver a emergência de uma nova classe e de uma nova sociedade, "Pós-Industrial".

Existem fatos novos, como os suscitadamente descritos acima, que configuram a mudança da passagem do capitalismo liberal ao capitalismo monopolista. Existem fatos que ainda são utopias, is

to é, representam as aspirações de mudanças profundas que o estudo histórico demonstra não serem impossíveis de concretização, muito pelo contrário, tais como o desaparecimento da modernização como forma de desenvolvimento e da burocracia como forma de organização na sociedade do futuro. Não é preciso ser futurólogo para prever a ocorrência de tais eventos como possibilidades e até mesmo para crer firmemente que essas possibilidades não são remotas. Sabemos que ao contrário do que ocorreu no século XIX, grande parte das forças progressistas da sociedade tornou-se pessimista quanto a essas mudanças para melhor, quanto muito mais que isso, A POSSIBILIDADE DA LIBERTAÇÃO DO HOMEM. Em grande parte, o fracasso das revoluções ditas socialistas em realizar tal feito, incrementando a burocracia e fazendo ressurgir das cinzas relações tipicamente capitalistas na economia, é responsável pelo pessimismo que caracteriza o século atual. Corremos mesmo o risco de sermos tachados de anacrônicos ao insistirmos na possibilidade colocada linhas acima.

Respondemos que só o estudo da história garante a quase-certeza da previsão, independente da bola-de-cristal. Na realidade, tudo parece perdido, mas, alguns "indicadores" parecem dizer o contrário. Imperceptivelmente, a sociedade auto-gestionária, está se esboçando, encubada na forma superior do sistema capitalista. Para que a mudança ocorra, se faz necessário não uma mudança de mentalidade, que torne as relações entre fortes e fracos menos desiguais, mas antes, uma rejeição do mais fraco à "integração", rejeição essa que depende muito da sua capacidade de organização. Esperemos que a proposição de "uma teoria das organizações da zona periférica", seja uma contribuição a mais para a concretização dessa utopia, e para a dismitificação da ideologia existente, criando assim, NOVAS EXIGÊNCIAS INSTITUCIONAIS.

6.1- BUROCRACIA E "RACIONALIDADE": A EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO NO RUMO DA EFICIÊNCIA E DA EFICÁCIA

Como sabemos, a origem da burocracia e, portanto, da "administração racional" deve ser procurada no âmbito da gênese do Estado. Distingamos, inicialmente, "Administração Racional" de "Estado Racional". O Estado "racional" é, logicamente, bem mais recente: "O Estado, no sentido de Estado racional, só se registra no Ocidente... é o Estado racional, único terreno em que o capitalismo moderno pode prosperar. Tal Estado se apoia numa burocracia especializada e num direito racional... o Ocidente dispôs de um Direito formalmente desenvolvido, produto do gênio romano, e os funcionários, formados segundo o espírito desse Direito, eram, como técnicos da administração, superiores a todos os demais ...

Uma política econômica estatal, credora deste título, isto é, contínua e consequente, só teve lugar na Época Moderna. O primeiro sistema que a faz nascer é o chamado mercantilismo... O primeiro vestígio de uma política econômica racional, por parte do príncipe, encontra-se no século XIV, na Inglaterra, isto é, aquela que, desde Adam Smith, se conhece sob a denominação de mercantilismo Mercantilismo significa a transferência do interesse de lucro capitalista para a política. O Estado procede como se estivesse única e exclusivamente integrado por empresários capitalistas. A política econômica para o exterior apoia-se no princípio de comprar o mais barato possível e vender o mais caro que se possa. A finalidade mais elevada consiste em fortalecer o poderio do Estado até o exterior. O mercantilismo, implica, portanto, em potências constituídas na forma moderna, isto é, diretamente pelo incremento do erário público, e, indiretamente, através da capacidade tributária da população" (1). A "administração racional" coincide com a superação da barbárie pela civilização, segundo um esquema histórico que divide essa evolução da seguinte maneira : "... podemos generalizar a classificação de Morgan da forma seguinte: Estado Selvagem. - Período em que predomina a apropriação de produtos da natureza, prontos para serem utilizados; as produções artificiais do homem são, sobretudo, destinadas a facilitar essa apropriação. Barbárie. - Período em que aparecem a criação do gado e a agricultura por meio do trabalho humano. Civilização. - Período em que o homem continua aprendendo a elaborar os produtos naturais, período da indústria propriamente dita e da arte" (2). Ela entra em cena, portanto, em decorrência de uma série de transformações que, ao incrementar a divisão social do trabalho, liquidam com o antigo sistema de organização por gens. A administração racional, é, pois, muito mais antiga que o Estado racional, de vez que a emergência da primeira coincide com o aparecimento do Estado como instituição, muito antes mesmo das transformações mais recentes que o levaram a assumir a forma moderna: "Acompanhamos o processo de dissolução das gens nos três grandes exemplos particulares dos gregos, romanos e germanos. Para concluir, investigaremos as condições econômicas gerais que na fase superior da barbárie minavam já a organização gentílica da sociedade, e acabaram por fazê-la desaparecer, com a entrada em cena da civilização... As tribos pastorais destacaram-se dos restantes dos bárbaros. Esta foi a primeira grande divisão social do trabalho. Estas tribos pastoris não só produziram víveres em maior quantidade como também em maior variedade do que o resto dos bárbaros... Isso tornou possível, pela primeira vez, o intercâmbio regular de produtos... A princípio, as trocas fizeram-se entre as tribos através dos chefes gentílicos: mas

quando os rebanhos começaram pouco a ser propriedade privada, a troca entre indivíduos foi predominando mais e mais, até chegar a ser a forma única... se a princípio o grão foi recolhido para o gado, não tardou a ser também um alimento para o homem. A terra cultivada continuou a ser propriedade da tribo, entregue em usufruto, primeiro à gens, depois às comunidades de família, e, por último, aos indivíduos... Entre os eventos importantes dessa fase, há dois especialmente importantes: o primeiro é o tear, o segundo é a fundição de minerais e o trabalho com metais fundidos. .. O desenvolvimento de todos os ramos da produção — criação de gado, agricultura, ofícios manuais domésticos — tornou a força de trabalho do homem capaz de produzir mais do que o necessário para sua manutenção... Passou a ser conveniente conseguir mais força de trabalho, o que se logrou através da guerra; os prisioneiros foram transformados em escravos. Dadas as condições históricas gerais de então, a primeira grande divisão social do trabalho, ao aumentar a produtividade deste, e por conseguinte a riqueza, e ao alargar o campo da atividade produtora, tinha que trazer consigo — necessariamente — a-escravidão. Da primeira grande divisão social do trabalho, nasceu a primeira grande divisão da sociedade em duas classes: senhores e escravos, exploradores e explorados... A riqueza aumentava com rapidez, mas sob a forma de riqueza individual; a arte de tecer, o trabalho com metais e outros ofícios de crescente especialização, foram dando cada vez maior variedade e perfeição à produção; a agricultura principiou a fornecer, além de cereais, legumes e frutas, azeites e vinhos, cuja preparação já tinha sido aprendida. Um trabalho tão variado já não podia ser realizado por um só indivíduo pelo que então se procedeu à segunda grande divisão social do trabalho: o artesanato separou-se da agricultura... Ao dividir-se a produção nos dois ramos principais — agricultura e ofícios manuais — surgiu a produção diretamente para a troca, a produção mercantil, e com ela o comércio, não só no interior e nas fronteiras da tribo, como também por mar... A diferença entre ricos e pobres veio aliar-se à diferença entre homens livres e escravos; a nova divisão do trabalho acarretou uma nova divisão da sociedade em classes. A diferença de riqueza entre os diversos chefes de família destruiu as antigas comunidades domésticas comunistas onde estas ainda subsistiam; acabou-se o trabalho comum da terra por conta daquelas comunidades... A crescente densidade da população exigiu maior união, tanto interna como externamente. Torna-se uma necessidade, em toda a parte, a confederação de tribos consanguíneas, e logo a sua fusão; por isso, os seus territórios se fundiram no território comum do povo. O chefe militar do povo — rex, basileu, thiudans — veio a tornar-se

um funcionário permanente e indispensável. A assembléia do povo foi criada onde ainda não existia. O chefe militar, o conselho e a assembléia do povo constituíam os órgãos da democracia militar saída da sociedade gentílica. E essa democracia era militar porque a guerra e a organização para a guerra eram, agora, funções regulares na vida do povo. As riquezas dos vizinhos excitavam a ambição dos povos, que já começavam a encarar a aquisição de riquezas como uma das finalidades principais da vida... As guerras de rapina aumentavam o poder do supremo chefe militar e também a dos chefes inferiores; a eleição habitual dos seus sucessores nas mesmas famílias, sobretudo a partir da introdução do direito paterno, passou gradualmente a ser sucessão hereditária — tolerada a princípio, depois exigida, e finalmente ursupada; com isso foram fixados os alicerces da monarquia e da nobreza hereditária... de uma organização de tribos para a livre regulamentação de seus próprios assuntos, fez-se uma organização para o saque e a opressão dos vizinhos; e, por consequência, os seus órgãos deixaram de ser instrumentos da vontade do povo, convertendo-se em órgãos independentes, para dominar e oprimir o seu próprio povo... A civilização consolida e aumenta todas essas divisões do trabalho já existentes, acentuando sobretudo o contraste entre a cidade e o campo (.....), e acrescenta uma terceira divisão do trabalho, peculiar a ela e de importância primacial, criando uma classe que não se ocupa da produção mas, exclusivamente, da troca dos produtos: os comerciantes ... Com a expansão do comércio, o dinheiro, a usura, a propriedade territorial e a hipoteca, progrediram rapidamente a centralização e a concentração das riquezas nas mãos de uma classe pouco numerosa, o que se fez acompanhar do empobrecimento das massas e do aumento numérico dos pobres... Acabava de surgir, no entanto, uma sociedade que, por força das condições econômicas gerais da sua existência, tivera que se dividir em homens livres e escravos, em exploradores ricos e explorados pobres; uma sociedade em que os referidos antagonismos não só não podiam ser conciliados como ainda tinham que ser levados aos seus limites extremos. Uma sociedade desse gênero só podia subsistir no seio de uma luta aberta e incessante das classes entre si, ou sob o domínio de um terceiro poder que, situado aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos entre estas e só permitisse a luta de classes no campo econômico, numa forma dita legal. O regime gentílico já estava caduco. Foi destruído pela divisão do trabalho que dividiu a sociedade em classes, e substituído pelo Estado... O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro... É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento — torna-se neces-

sário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e distanciando-se cada vez mais, é o Estado"(2-págs. 209, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 222, 224 e 225).

A administração como prática, mesmo sem estar voltada para a eficiência e/ou para a eficácia da produção e do consumo, isto é, administração "não racional" (irracional?) no sentido econômico, tem uma origem bem mais antiga ao surgimento do Estado. Ao invés de se organizar por esta última instituição, produziu diversas formas anteriores de organização e portanto, de administração. O tipo de organização que precedeu o Estado foi a gens e este tipo "organizacional" adotava a forma auto-gestionária e, em consequência, a administração exercida sobre a sociedade nunca foi tão democrática e humana como naquela ocasião: "... a gens (na medida em que podemos julgar pelas nossas fontes actuais de conhecimento) é uma instituição comum a todos os bárbaros até à sua passagem à civilização e mesmo depois dela; essa demonstração... revelou-nos os traços fundamentais do regime social da época primitiva, anterior à criação do Estado... Admirável essa constituição da gens, com toda sua ingênua simplicidade! Sem soldados, polícias, nobrezas, reis, governadores, prefeitos ou juizes, sem cárceres ou processos, tudo caminha com regularidade. Todas as querelas, todos os conflitos são dirimidos pela colectividade a que respeitam pela gens ou pela tribo, ou ainda pelas gens entre si. Só como último recurso — raras vezes empregado — aparece a vingança, da qual nossa pena de morte é apenas uma forma civilizada, com as vantagens e os inconvenientes da civilização. Apesar de haver muito mais questão em comum do que actualmente — a economia doméstica é administrada em comum por uma série de famílias e de modo comunista; a terra é propriedade da tribo e os lares só dispõem, e temporariamente, de pequenas hortas — ainda assim, não é necessária nem sequer uma parte mínima da nossa vasta e complicada máquina administrativa. São os próprios interessados que resolvem as questões; e, na maioria dos casos, costumes regulares já tudo regulam. Não pode haver pobres nem necessitados: a família comunista é a gens têm consciência das suas obrigações para com os anciãos, os enfermos e os inválidos de guerra. Todos são iguais e livres, inclusive as mulheres. Ainda não há lugar para escravos e, como regra geral, não se subjugam tribos estrangeiras... Tal era o aspecto dos homens e da sociedade humana, antes que se operasse a divisão em classe sociais". (2-págs. 111 e 127).

Entretanto, a organização gentílica, pela sua própria sim-

plicidade, foi incapaz de gerar uma "administração racional", isto é, uma administração preocupada com a eficácia econômica, no sentido da geração, acumulação e reprodução da riqueza, e com a eficiência econômica, no sentido da geração e desenvolvimento de meios coerentes com tais fins tais como a produção do excedente, a divisão do trabalho e as trocas comerciais. Tal administração "racional" só se tornaria possível com o advento da civilização marcada pela presença do Estado, mesmo que traga como consequência a perda cada vez maior da liberdade e da humanidade da grande maioria dos homens, quando sujeitos a uma entidade estranha que lhes domina e limita, em nome de critérios técnicos-rationais-científicos: "Nascida a gens na fase média do estado selvagem, e desenvolvida na fase superior ela alcançou seu apogeu, segundo nos permitem julgar os documentos de que dispomos, na fase inferior da barbárie... Não é mais que um agrupamento espontâneo, capaz de dirimir todos os conflitos no seio da sociedade a que corresponde. Os conflitos exteriores são resolvidos pela guerra, que pode resultar no aniquilamento da tribo, mas nunca na sua escravidão. A grandeza do regime da gens — e também a sua limitação — reside no facto de não caberem nele nem a dominação nem a servidão. Internamente, não existem ainda diferenças entre direitos e deveres... Nem podia haver, na gens ou na tribo, divisão em diferentes classes sociais... A divisão do trabalho é absolutamente espontânea: só existe entre os dois sexos... Cada um é proprietário dos instrumentos que elabora e usa: a mulher é dona dos instrumentos caseiros. A economia doméstica é comunista, abrangendo várias e, aliás, numerosas famílias. O resto é feito e utilizado em comum: a casa, as canoas, as hortas... numa fase bastante primitiva do desenvolvimento da produção, a força de trabalho se tornou apta para produzir consideravelmente mais do que era preciso para a manutenção do produtor, e como essa fase de desenvolvimento é, no essencial, a mesma em que nasceram a divisão do trabalho e a troca entre os indivíduos... a civilização realizou coisas de que a antiga sociedade gentílica jamais seria capaz. Mas realizou-as pondo em movimento os impulsos e as paixões mais vis do homem e em detrimento de suas melhores disposições. A ambição mais vulgar tem sido a força motriz da civilização, desde seus primeiros dias até ao presente; o seu objectivo determinante é a riqueza, e outra vez a riqueza, e sempre a riqueza — mas não a da sociedade, e sim a de tal ou tal mesquinho indivíduo. Se na busca desse objectivo, a ciência se tem desenvolvido cada vez mais e se têm verificado períodos de extraordinário esplendor nas artes, é porque sem isso teriam sido impossíveis, na sua plenitude, as actuais realizações da acumulação de riquezas... Para concluir, vejamos agora o que Morgan pensa da civilização: "Des-

ce o advento da civilização, chegou a ser tão grande o aumento da riqueza, assumindo formas tão variadas, de aplicação tão extensa, e tão habilmente administrada no interesse de seus possuidores, que ela, a riqueza, se transformou numa força incontornável, oposta ao povo. A inteligência humana vê-se impotente e desmorteada diante de sua própria criação" (2-págs. 209, 210, 211, 232, 234 e 236).

Temos aqui que pedir desculpas duplamente: por haveremos cansado certo tipo de leitor com o excesso de citações de uma só fonte e por termos desgostado o tipo oposto, ao efetuarmos cortes no desenvolvimento do pensamento de Engels e Morris que talvez tenham prejudicado a visão do conjunto pela omissão de partes essenciais segundo é possibilitado pela variedade das interpretações. Esperamos, entretanto, que tais fatos tenham sido compensados pelo entendimento da oposição histórica pretendida por nós entre "administração racional" e "administração não racional", entre administração humana e deshumana, isto é, na qual o homem é o insumo da técnica e do progresso, entre administração democrática e anti-democrática, enfim entre administração alienante e não alienante. Os leitores mais exigentes devem recorrer ao próprio texto de Engels. Agora estaremos mais preocupados com o desenvolvimento do Estado, instituição que uma vez emergente proporciona um salto qualitativo, seja qual for a forma que adote, no sentido da evolução da administração no rumo da eficiência e da eficácia.

O surgimento do Estado, mesmo do Estado milenar oriental caracterizado pelo Modo de Produção Asiático, dá origem à "administração racional", organizada segundo uma forma pré-burocrática, na qual falta entretanto base moderna só possibilitada na cultura ocidental pelo advento do capitalismo: "Só o Ocidente conhece o Estado, no sentido moderno da palavra, com administração orgânica e relativamente estável, funcionários especializados e direitos/políticos. Os indícios dessas instituições, na Antiguidade e no Oriente, não alcançaram pleno desenvolvimento. Só o Ocidente conhece um direito racional, criado pelos juristas, interpretado e empregado racionalmente. Só no Ocidente se encontra um conceito de cidadão (civis romanus, citoyen, bourgeois), porque, só no Ocidente, se deu uma cidade no sentido específico da palavra. Além disso, só o Ocidente possui uma ciência no sentido atual. Teologia, filosofia, meditação sobre os problemas da vida, foram conhecidas pelos chineses e indianos, aliás, com uma profundidade como nunca foi sentida pelo povo europeu. Uma ciência racional e uma técnica racional foram coisas desconhecidas para aquelas culturas. Finalmente, a Cultura Ocidental se distingue

de todas as demais, isto pelo fato da existência de pessoas possuidoras de uma ética racional da existência. Em todos os lugares encontramos a magia e a religião; entretanto, só é peculiar do Ocidente o fundamento religioso do regime de vida, cujo resultado tinha de ser o racionalismo específico... em nenhum lugar encontramos a organização empresarial do trabalho, como se conhece no Ocidente" (1-pág. 279/280).

Mas, antes mesmo que o desenvolvimento histórico permitisse a emergência do "Estado racional", a "Administração racional", organizada segundo a forma pré-burocrática ou "burocracia pré-capitalista" pode ser encontrada muito mais no Oriente que no Ocidente: "A administração enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado, antecedendo de séculos ao seu surgimento na área da empresa privada... a análise da burocracia do Estado, da burocracia enquanto poder político que antecede em séculos a emergência da burocracia determinada pelas condições técnicas da empresa capitalista, oriunda da Revolução Industrial... A burocracia... exercendo o poder político, perfila-se ante a história como uma forma de dominação burocrático-patrimonial ou "modo asiático de produção". No modo asiático de produção, o despota oriental representa a confluência de um processo social que se inicia com a burocracia surgindo das necessidades técnicas (irrigação da terra arável) finalizando como poder de exploração. O modo de produção asiático surge na sociedade quando aparece o excedente econômico que determina uma divisão maior de trabalho separando mais rigidamente agricultura e artesanato... A necessidade da cooperação simples, onde a máquina tem papel secundário e a divisão do trabalho é incipiente para a realização de obras que sobrepassam as comunidades, vai requerer uma direção centralizada para coordenar os seus esforços. Na medida em que isso se dá, unido à eficiência do trabalho, é possível a transformação do sentido funcional da autoridade superior em instrumento de exploração das comunidades subordinadas, quando se dá a apropriação da terra pelo Estado, que mantém a propriedade comunal...a cultura de irrigação junto com a horticultura e a irrigação pelos grandes rios criam a necessidade de uma supervisão centralizada que irá recrutar mão-de-obra relativamente ampla... O modo de produção asiático não é confinado ao Egito antigo. A Mesopotâmia, China ou o Império incaico conheciam-no. Ele aparece na Rússia por ocasião da invasão hunas..."(3).

No entanto a pré-burocracia do modo asiático de produção, apresentou limitações no sentido do desenvolvimento de uma forma burocrática moderna de administração ou como quer Weber (termo que rejeitamos), uma burocracia de "tipo puro". Uma dessas limitações foi o não desenvolvimento de uma economia monetária. Marx,

observou o fenômeno: "A forma asiática necessariamente sobrevive por mais tempo e com mais tenacidade. Isto é, devido ao princípio em que se fundamenta, qual seja o de que os indivíduos não se tornem independentes da comunidade, que o círculo de produção seja auto-sustentado e haja unidade da agricultura com a manufatura artesanal, etc. Se o indivíduo alterar sua relação com a comunidade, modificará e minará tanto a comunidade quanto sua premissa econômica; ..." (4). Weber, ampliou a análise marxista: "O desenvolvimento da economia monetária, na medida em que uma compensação pecuniária aos funcionários é possível, é um pressuposto da burocracia... O modelo histórico de todas as burocracias posteriores — o Novo Império do Egito — é um dos exemplos mais grandiosos de uma organização baseada numa economia natural. Não obstante, essa coincidência de burocracia e economia natural é compreensível em vista de condições excepcionais que existiam no Egito. E as restrições — e são muitas — que devemos fazer, ao classificarmos a estrutura egípcia como uma burocracia, são condicionadas pela economia natural. Uma certa medida de economia monetária desenvolvida é a condição normal para a existência, inalterada e permanente, se não para a criação, de administrações burocráticas puras... sem uma economia monetária a estrutura burocrática dificilmente evita as mudanças internas substanciais, ou na verdade, a transformação em outro tipo de estrutura. A concessão aos funcionários de uma renda fixa in natura, tirada dos armazéns do senhor ou de sua renda corrente, significa um primeiro passo no sentido da apropriação das fontes de tributação e sua exploração como propriedade privada. Esse tipo de concessão foi normal no Egito e China durante milhares de anos Toda autoridade central que não tem uma organização rigorosa é tentada a adotar tal processo voluntariamente ou porque os funcionários a obriguem a isso... Nesses casos o funcionário está, economicamente, numa posição semelhante à do empresário que arrenda a cobrança de impostos. Na verdade, a venda de cargos, inclusive o leilão, encontra-se com regularidade... Segundo a medida de liberdade atribuída ao funcionário, ao cargo ou ao arrendatário da coleta de impostos, a capacidade de pagar tributos corre perigo em caso de exploração excessiva, pois ao contrário do senhor político o capitalista não se interessa permanentemente na capacidade que os súditos tenham de pagar... Toda 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 burocrática. O funcionário nesses cargos tem um direito pessoal à posse do cargo... Os latifundiários romanos gostavam de dar aos escravos a administração direta dos assuntos monetários, porque tinham a possibilidade de submetê-los a torturas. Na China, buscaram-se

resultados semelhantes com o uso pródigo do bambu como instrumento disciplinar. As possibilidades, porém, de que tais meios de coação direta venham a funcionar com regularidade são extremamente desfavoráveis. Segundo a experiência, o ótimo relativo para o êxito e manutenção de uma mecanização rigorosa do aparato burocrático é proporcionado por um salário monetário certo, conjugado à oportunidade de uma carreira que não dependa do simples acaso e arbítrio. A disciplina e controle rigorosamente, que, ao mesmo tempo levem em conta o senso de honra do funcionário e o desenvolvimento de prestígio estamental, bem como a possibilidade de críticas públicas, funcionam no sentido da mecanização rígida. Com tudo isso, o aparato burocrático funciona com mais firmeza do que qualquer escravização legal dos funcionários. Uma forte consciência estamental entre os funcionários não só concorda com a disposição destes de se subordinarem ao chefe, sem manifestar qualquer vontade própria, mas também — como ocorre entre os oficiais — a consciência estamental é a consequência dessa subordinação, pois internamente ela compensa os sentimentos de dignidade pessoal do funcionário. O caráter impessoal do trabalho burocrático, com a sua separação entre a esfera privada e a esfera oficial do cargo, facilita a integração do funcionário nas condições funcionais objetivas dadas para sempre pelo mecanismo baseado na disciplina"(5).

Mas, apesar dessa e de outras limitações — algumas das quais podendo ser entrevistadas na própria análise weberiana sobre a principal, a falta de base de uma economia monetária (Weber mostra a despreocupação da burocracia com sua própria imagem e o regime de escravidão a que eram submetidos os pré-burocratas acrescentaríamos, a falta de "racionalidade" das normas, o predomínio da tradição, a estrutura monocrática, o emprego de generalistas letrados em substituição à técnicos, etc.) — a burocracia "prebendária", "patrimonial", "semi-burocracia" ou pré-burocracia, segundo nossa aceção, do Oriente, se aproxima mais das condições de uma burocracia "racional-legal", isto é, "moderna", do que qualquer outra forma organizacional surgida no Ocidente, até antes do advento do capitalismo. Em outras palavras, o Oriente, até antes do advento do capitalismo propiciou melhores condições para a emergência da burocracia que o Ocidente ou melhor dizendo, houve um início de burocratização no Ocidente que logo foi negado, com a decadência do império romano: "O antigo Império Romano desintegrou-se internamente apesar da crescente burocratização, e justamente durante o desenvolvimento maior da mesma. Isso ocorreu devido à forma pela qual o ônus dos impostos foi distribuído pelo Estado burocrático, favorecendo a economia

pensabilidade da burocracia, que não deve ser esquecido, foi de que as autoridades estatais "minimizaram", cada vez mais, o âmbito de suas funções internas. Limitaram-nas ao que era absolutamente necessário às "razões de Estado" (5- pág. 244/246). Depois disso, a sociedade Ocidental, até antes do surgimento do capitalismo não produziu nada que se assemelhasse a uma burocracia moderna. Nes mesmo as tentativas de expansão dos impérios ocidentais, que em princípio, favoreceriam o incremento da burocracia, pois, como vimos anteriormente, trata-se de uma das faces da im-ponência organizacional, conseguiram dar a base necessária para a produção da forma burocrática no Ocidente, isto é, forma relativamente permanente, estável: "O terreno adequado à burocratização de uma administração foi sempre o desenvolvimento específico das tarefas administrativas... mesmo tentativas grandiosas de expansão como as Cruzadas, puderam ser empreendidas apesar da ausência de unidade política intensiva; poderíamos dizer que elas foram realizadas como "empreendimentos privados". O fracasso das Cruzadas e seu comportamento político frequentemente irracional estão, porém, associados à ausência de um poder estatal unificado e intensivo para apoiá-los... podemos dizer que "normalmente" — embora não sem excessão — vigor de expandir-se está relacionado diretamente com o grau de burocratização. Duas das maiores estruturas políticas, o Império Romano e o império mundial britânico, se basearam apenas parcialmente, mas justamente, em fundamentos burocráticos. O Estado normando na Inglaterra impôs uma organização rigorosa à base de uma hierarquia feudal. Em grande parte, recebeu a sua unidade e seu impulso através da burocratização do tesouro real, que, em comparação com outras estruturas políticas do período feudal, era extremamente rigorosa. Mas tarde, o Estado Inglês não partilhou da evolução no sentido de burocratização, mas continuou sendo uma administração de notáveis. Tal como na administração republicana de Roma, esse Governo inglês de notáveis foi resultado da ausência relativa de um caráter continental, bem como de condições preliminares absolutamente singulares, que no momento estão desaparecendo. A dispensabilidade dos grandes exércitos permanentes que um Estado continental com tendências igualmente expansivas precisa para as suas fronteiras terrestres, está entre essas condições". (5 - págs. 243, 244, 245).

A prova mais singular, do impecilho que o Ocidente colocou sempre para a emergência da burocracia, está em o modo de produção feudal ser considerado por Weber como o mais propiciador de condições para o desenvolvimento de formas organizacionais antípodas às da burocracia: "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 das 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 recompensas 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". (5 pág. 242). Ora a última condição só pode ser alcançada, com relativo sucesso, no Oriente sob a pré-burocracia do modo de produção asiático, daí porque, apesar de todas as limitações do sistema oriental, ele foi superior ao ocidental, no sentido de propiciar melhores condições para o desenvolvimento da burocracia. Mas, se não havia nada, em termos de forma organizacional que se assemelhasse a burocracia no Ocidente, se, pelo contrário haviam inúmeros obstáculos até o modo de produção feudal que limitavam ao invés de favorecer a emergência dessa forma organizacional moderna, como se explica, que desprovida da tradição pré-burocrática possibilitada pelo modo de produção asiático no Oriente, o Ocidente viesse ainda favorecer a emergência de uma forma nitidamente superior, em termos de eficiência e eficácia, àquela possibilitada no outro lado do mundo?

Surgida do nada, do vácuo, é que não surgiu a forma burocrática moderna, até pouco tempo somente encontrada no Ocidente e apenas possibilitada na civilização ocidental, pelo menos em termos endógenos, isto é, a burocracia moderna, se existe hoje no Oriente, sua emergência é recente e é produto da modernização, isto é, de pressões exógenas, tendo em vista o relacionamento com o mundo ocidental, com o colonialismo e até mesmo com a imitação pura e simples. A resposta da emergência da forma burocrática racional no Ocidente é encontrada, mais uma vez na história:

CADA FASE HISTÓRICA INFERIOR TRAZ INCUBADA EM "SUAS CARACTERÍSTICAS", O SEU VIR A SER, ISTO É, SUA FASE SUPERIOR. Há muito que, apesar das limitações no seio geral da sociedade bloqueassem a emergência da burocracia no Ocidente, pelo menos duas grandes organizações, cada vez mais se isolavam do resto da sociedade, nes se particular e assumiam, cada vez mais a forma burocrática. Uma dessas organizações foi a Igreja Católica e outra o Exército. Es ses dois exemplos são clássicos. A Igreja, assumiu a forma burocrática quando essa foi negada pelo Estado Ocidental. Vimos, anteriormente que a burocracia apenas se iniciou no Império Romano, sendo logo após negada pelo governo dos "notáveis". O mesmo processo conheceu, posteriormente, a Inglaterra. No momento em que o Estado Ocidental nega a burocracia, a Igreja, a assume e daí a sua grande influência na gestão da sociedade pré-capitalista : "Através dos séculos, as normas administrativas e princípios de organização pública foram se transferindo das instituições dos Estados (como era o caso de Atenas, Roma, etc.) para as instituições da nascente Igreja Católica e para as organizações militares. Essa transferência se fez de modo-lento, mas efetivo, talvez porque a unidade de propósitos e de objetivos — princípios fundamentais na organização eclesiástica e na organização militar — nem sempre são encontrados na ação política que se desenvolvia nos Estados, geralmente movida por interesses contraditórios de cada partido, dirigente ou classe social". (6). Ou: "No Ocidente, até o século XIV, só foi possível desenvolver uma política econômica sistematizada a partir do momento em que surgiram as cidades... Quando o Estado dos príncipes fracassava, a Igreja intervinha no setor econômico, procurando assegurar um mínimo, em matéria de juridicidade, honradez e ética religiosa na economia. Uma de suas medidas mais importantes foi o apoio à paz territorial, fixando-se, em primeiro lugar, determinados dias de trégua, e velando, finalmente, pela observância fundamental da mesma. Além disso, as grandes comunidades patrimoniais eclesiásticas, particularmente os mosteiros, foram os titulares de uma economia muito racional, que, embora não se possa, ainda, denominá-la de capitalista, contudo, apresenta-se com a mais sistemática daqueles tempos... A grande organização administrativa da Igreja necessitava formas fixas, com finalidades disciplinadoras, ante os seculares, e, também, para manter sua própria disciplina interna... os mosteiros, graças a uma administração racional, estiveram em condições de instalar todo o tipo de exploração industrial, acumulando, desta maneira, um patrimônio considerável. Como produtores para o mercado, representavam uma forte concorrência às corporações, que as combatiam ferozmente. Entretanto, na época da Reforma, a concorrência do trabalho industrial, monacal

foi um dos fatores que levaram a burguesia a se colocar ao lado de Lutero". (1- págs. 149, 299, 302 e 303). Quanto ao Exército, ou à organização militar, sua influência, no rumo da montagem de uma estrutura burocrática eficiente data da sua transformação em exército permanente. Tal fato foi obstaculizado por uma série de condições políticas e econômicas, em todos os tempos, no mundo ocidental, enquanto o exército foi formado por grupos voluntários ou juntados por coação, mas sempre transitoriamente, dissolvendo-se ao final das batalhas. Mesmo assim, a muito que a forma burocrática se tentava impor, reprimida, entretanto, com extremo rigor, até o feudalismo, quando lhe faltava ainda unidade, já que os senhores feudais eram donos de exércitos particulares, o que ocasionava grande instabilidade quanto à problemas de disciplina, unidade de comando, etc. Mas, a prova de que a burocracia a muito se infiltrava na organização militar está na própria história do exército: "O conceito de hierarquia é tão antigo quanto a própria guerra, pois a necessidade de um estado-maior sempre existiu para um exército. Todavia o estado-maior formal como um quartel-general somente apareceu em 1665 com a Marca de Brandemburgo, precursor do exército prussiano. A evolução do princípio de assessoria e a formação de um estado-maior geral teve sua origem no século XVIII na Prússia, com o Imperador Frederico II, o Grande (1712-1786), que, desejoso de aumentar a eficiência do seu exército, fez algumas inovações na estrutura da organização militar. Com a ajuda do General Scharbhorst foi criado um estado-maior (staff) para assessorar o comando (linha) militar... No início do século XIX, Carl Von Clausewitz (1780-1831), general prussiano, descreveu um Tratado sobre a Guerra e os Princípios de Guerra, sugerindo como administrar os exércitos em períodos de guerra. Foi o grande inspirador de muitos teóricos da Administração que posteriormente se basearam na organização e estratégia militares para adaptá-las à organização e estratégia industriais" (6- pág. 20/21). Ou: "Uma concepção ampla de exército nos levaria a imaginá-lo como tendo origem em tempos imemoriais. Realmente, se definirmos exército simplesmente como um conjunto de homens e armas voltados para a luta armada, sempre houve exércitos no mundo. Entretanto, dentro de uma concepção mais restrita, os exércitos podem ser definidos como organizações burocráticas permanentemente constituídas de soldados profissionais, treinados para a guerra, obedecendo a uma hierarquia definida e a regulamentos escritos, formais e impessoais. Dentro dessa concepção burocrática do exército, este é um fenômeno recente, que tem origem particularmente na Prússia de Frederico, o Grande, no século XVIII, e que depois, já no período do capitalismo, durante o século XIX, se generaliza pelas demais nações do mundo... os exércitos profissionais aparecem como um instrumento dos esta

dos nacionais, que surgem na Europa, a partir de monarquias absolutas, com o objetivo de assegurar a ordem interna e realizar as guerras defensivas ou agressivas que atendessem aos interesses da burguesia capitalista que então ia se transformando na nova classe dominante. Os exércitos, portanto, são fruto da emergência do capitalismo, da mesma forma que as monarquias absolutas e os estados nacionais o foram. Visavamos três instituições combater o sistema feudal, e assegurar condições para o desenvolvimento das burguesias nacionais... Foi, portanto, com o capitalismo que surgiram os exércitos modernos. Foi com o capitalismo que se generalizou a figura do soldado profissional... Antes do capitalismo, o poder tradicional estava intimamente relacionado com o poder militar. Os militares eram os próprios aristocratas...(7).

Ambas, estrutura burocrática militar e eclesiástica, embriões da burocracia dita "moderna" ou "de tipo puro", segundo Weber, vão dar no "Estado racional", constituindo-se em suas origens organizacionais. A influência da Igreja sobre a constituição do "Estado Racional" é a negação da influência do Estado antigo, da "Administração Racional" sobre a Igreja. Como vimos, linhas acima, a Igreja herdou a estrutura burocrática do Estado que desapareceu prematuramente com a queda do Império Romano. Daí, por diante, reinou como a única organização burocrática no Ocidente, vale dizer, a organização mais eficiente daqueles tempos. De agora em diante, sua influência vai ser cada vez menor, no momento em que transfere grande parte de suas prerrogativas ao nascente "Estado Racional": "Durante séculos a Igreja constituiu a própria classe dominante ou dela fizera parte de forma preponderante... Durante a Idade Média seu papel foi fundamental na estruturação da sociedade de então. O poder político e o poder religioso se confundiam. Grandes eram as propriedades da Igreja, grandes os seus interesses materiais. Em meio de milhares de feudos desorganizados entre si, a Igreja era a única organização existente capaz de dar um mínimo de estrutura e direção ao todo existente. Única organização burocrática bem montada da época, possuindo uma doutrina clara e um grande número de homens cultos e capazes a seu serviço, não lhe foi difícil exercer um amplo domínio temporal... A Renascença, e o surgimento do mundo moderno coincidem com a decadência do feudalismo e o surgimento das monarquias absolutas. A monarquia absoluta já representa um primeiro golpe no poder temporal da Igreja. O monarca absoluto assim se definia, à medida que procurava organizar ele próprio um Estado burocrático que submetesse política e militarmente os feudos e desse unidade ao sistema político. A monarquia absoluta, que surge com o apoio da burguesia nascente, é o momento da criação do Estado moderno, que vinha assim substituir a Igreja em

suas funções políticas de estruturação de feudos esparsos. "(7 págs. 233/234). O Estado moderno herdou da Igreja, portanto, tanto o poder político quanto a forma organizacional.

Quanto à influência do Exército, ela foi ainda mais vigorosa que a da Igreja na constituição da burocracia seja ela pública ou privada, e até hoje é ainda marcante. Não só a organização de estrutura linear e mais tarde, a estrutura linha-staff, como os princípios da unidade de comando, unidade de direção, hierarquia, disciplina e mesmo as funções administrativas tais como planejamento e controle, desenvolveram-se inicialmente no seio da organização militar para depois serem transplantadas, inicialmente para as demais organizações estatais, inclusive civis, e depois para a empresa privada. Se não bastasse toda influência proporcionada pela evolução da técnica da guerra na criação de mercados desde o início do capitalismo, bem como as contribuições decisivas citadas linhas acima, bastaria que atentássemos para o problema da disciplina e sua influência marcante na constituição e consolidação da ordem burocrática: " A disciplina do exército deu origem a toda a disciplina. A organização econômica em grande escala é o segundo grande agente que prepara os homens para a disciplina.... Nenhuma prova especial é necessária para mostrar que a disciplina militar é o modelo ideal para a moderna fábrica capitalista, tal como o foi para a plantação antiga. Em contraste com esta, a disciplina orgânica na fábrica estrutura-se em bases completamente racionais. Com a ajuda de métodos de mensuração adequados, a lucratividade ótima do trabalhador individual é calculada como a de qualquer meio material de produção. à base desse cálculo, o sistema americano de " administração científica " obteve os maiores triunfos no condicionamento e treinamento racional do comportamento de trabalho. As consequências finais são obtidas com a mecanização e disciplina da fábrica, e o aparato psicofísico do homem se ajusta completamente às exigências do mundo exterior, das ferramentas, das máquinas — em suma, a uma " função " individual. "(5-pág.301/302).

Mas, esta é uma história mais bem recente. Da sua evolução e aperfeiçoamento, na organização militar, a forma burocrática se transferiu, incorporou-se inicialmente, no Estado dito racional; a ponto de a burocracia militar confundir-se com a burocracia do próprio Estado: "O poder do Estado contralizado, próprio da sociedade burguesa, apareceu na época da queda do absolutismo. As duas instituições mais características desta máquina do Estado são: a burocracia e o exército permanente ". (8). Ou: "Num Estado moderno necessária e inevitavelmente a burocracia realmente governa, pois o poder não é exercido por discursos parlamentares nem por proclamações monárquicas, mas através da rotina da admi-

nistração. Isto é exato tanto com referência ao funcionalismo militar quanto ao civil.... Tal, como o assim chamado progresso em relação ao capitalismo tem sido o inequívoco critério para a modernização da economia, desde épocas medievais, assim também o progresso em relação ao funcionalismo burocrático caracterizado pelo formalismo de emprego, salário, pensão, promoção, treinamento especializado e divisão funcional do trabalho, áreas bem definidas de jurisdição, processos documentários, sub e super-ordenação hierárquicas tem sido o igualmente inconfundível padrão para a modernização do Estado, quer monárquico, quer democrático..

.(9). Não é de hoje a famosa "intervenção do Estado na economia", nem tampouco o incentivo estatal ao desenvolvimento econômico da economia privada em todas as suas formas, inclusive através da transmissão de modelos e técnicas organizacionais. Mesmo a quando do desenvolvimento da economia monetária e do incremento das trocas comerciais, principalmente pela via da navegação, notou-se uma influência particularmente grande da orientação e controle do Estado sob o resto da sociedade. O chamado período mercantilista caracteriza a predominância do Estado e sua qualidade de organização modelo, em termos "racionais" que iria mais tarde ser imitada pela iniciativa particular: "A realidade do Estado patrimonial, afastada a situação feudal, que ensejaria uma confederação política, amadureceu num quadro administrativo, de caráter precocemente ministerial. A direção dos negócios da Coroa exigia o trato da empresa econômica, definida em direção ao mar, requeria um grupo de conselheiros e executores, ao lado do rei, sob a incontestável supremacia do soberano. Há não apenas tributos a colher, onde quer que haja movimento de bens, sanão receitas a arrecadar, como participação do príncipe em todos os negócios, senhor ele próprio de todas as transações, lucros e vantagens. Cada vez mais a nota tônica dos tempos percute sobre a navegação oceânica, em direção a Flandres e, daí para o norte da Europa, com as garras ávidas em incursões no mundo árabe, distanciando-se da renda fundiária e da circulação das feiras internas, inaptas a sustentar a grande empresa marítima. De senhor virtual do território eleva-se o Estado, em nome do rei, "em agente econômico extremamente ativo (como forçava as casas senhoriais a lançarem-se nos empreendimentos marítimos), buscando na navegação oceânica e respectivos tráficos, bem como em certas atividades industriais novas as rendas que a terra já não lhe dá em montante que satisfaça as necessidades crescentes e que a contração econômica lhe nega no mercado interno". Para isso, o Estado se aparelha, grau a grau, sempre que a necessidade sugere, com a organização político administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas..... O mercantilismo

-mo empírico empírico português, herdado pelo Estado brasileiro, fixou-se num ponto fundamental, inseparável de seu conteúdo doutrinário, disperso em correntes, facções e escolas. Este ponto, claramente emergente da tradição medieval, apurado em especial pela monarquia lusitana, acentua o papel diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica. O Estado organiza o comércio, incrementa a indústria, assegura a apropriação da terra, estabiliza preços, determina salários, tudo para o enriquecimento da nação e o proveito do grupo que a dirige. O mercantilismo opera, sob tal constelação como agente unificatório e centralizador, versado contra o disperso e universal mundo da Idade Média. O Estado, desta forma elevado a uma posição prevalente, ganha poder, internamente contra as instituições e classes particularistas, e, externamente, se estrutura como nação em confronto com outras nações. Do seu seio, mediante esse estímulo, floresce o absolutismo, consagrado na razão de Estado."(10). Ou: "... la Revolución Industrial fue precedida por un largo proceso que culmina en el siglo XVIII con una organización económica que contiene los rasgos esenciales de la economía de mercado y, por lo tanto, capaz de sugerir tal visión. Muchas de las instituciones típicas del capitalismo moderno se gestaron durante el período del capitalismo comercial y financiero y son, por consiguiente, anteriores al siglo XVIII ... Sombart ha llamado al mercantilismo "la economía política del capitalismo primitivo", esta expresión sugiere que las doctrinas que constituyen al sistema mercantilista pueden ser concebidas "como los frutos de un tiempo en que Europa pasaba de una economía natural a otra de cambio ... esta economía de cambio sólo se extendía, y aún aquí de manera incipiente, al sector manufacturero. Se basaba principalmente en el grau desarrollo del comercio, por la especialización geográfica de la producción y la consecuente expansión del capitalismo comercial y financiero, que crecía especialmente en torno de un comercio internacional en rápido aumento protegido por el poder de los estados nacionales. La economía política surge en esta época como una doctrina que indica las bases de la política económica concreta que puede afianzar el poder del Estado y de la burguesía comercial ... En síntesis, la diversificación de la estructura productiva y el consecuente enriquecimiento de las naciones se hace en el siglo XVII en torno al comercio y a la manufactura. Como aquél no pierde aún su carácter ocasional y la ventura, exige la protección del Estado nacional, a la par que lo funda y lo fortalece. Pero una expansión persistente del comercio y de la manufactura exige la monetización de la economía nacional. La economía política mercantilista, adecuada a esta situación concreta, trata de estructurar un conjunto de normas del Estado concebidas para promover la economía de mercado y, en especial, para'

incorporar volúmenes crecientes de metais preciosos al sistema' econômico."(11).

Weber, acertadamente, como vimos no início desta seção, só reconhece o "Estado Racional", a quando da emergência da fase mercantilista. É aqui, a partir dessa ocasião, que se inicia a dialética mutuamente influenciadora entre a iniciativa particular e a iniciativa estatal. Se o Estado sob o mercantilismo tem capacidade de dirigir a economia, organizando e comandando inclusive a empresa comercial da navegação, isso só é possível, porque essa última alcança um certo desenvolvimento, à custa da iniciativa particular. Isto é, a nascente burguesia comercial, dispunha de "capacidade empresarial", mas não de poder político: necessitava da proteção do Estado. Se em alguns países, a burguesia comercial dispõe de certa autonomia, aparecendo associada ao Estado, na divisão do poder, como se refere o texto anterior, em outros; ela é subjugada: "O Estado envolvido por uma camada de domínio, um estado-maior de governo, o estamento de feição burocrática, se alimenta de uma classe, a classe comercial, que ele despreza e avilta, Entre os dois grupos, as relações se estruturam no plano existencial, econômico, sem levarem a um estilo de vida comum; a aristocrático é só o estamento, só ele está junto da corte, só ele influencia as decisões da coroa. O comércio enriquece; o estamento só consome senhorialmente, pouco preocupado com a sorte da galinha dos ovos de ouro. As duas camadas, não obstante suas discordâncias sociais, se entendem num plano subterrâneo, obscuro, incerto: embarcadas na mesma empresa, o fomento das navegações e dos lucros será o fim comum. Separa-os a partilha. A corte, os nobres dissipam, são os parasitas; os comerciantes cuidam, cheios de cobiça e de pecado, do ganho."(10-pág.75). O poder da burocracia estatal, sua capacidade de regular a vida econômica, vai aparecer daí por diante condicionado ao nível de desenvolvimento econômico da sociedade e à capacidade de afirmação do poder político da burguesia, i.é., quanto menos desenvolvido, no sentido capitalista, for o país, maior o incremento do poder da burocracia estatal, do "Estado Racional", pois tal fato denota a incapacidade de afirmação política da burguesia, e vice-versa. Por outro lado, o desenvolvimento econômico é uma afirmação do poder da burguesia que passa a limitar a burocracia ao âmbito interno do Estado. É baseada em uma análise que considera o início, a gestação do modo de produção capitalista que se chega a conclusão de que a burocracia é incrementada a partir de um baixo nível de desenvolvimento econômico. De acordo, com tal premissa, chega-se a conclusão de que o DESENVOLVIMENTO ELIMINARÁ A BUROCRACIA. Entretanto, conforme veremos mais adiante, muita coisa mudou, desde essa época: SOB O CAPITALISMO MONOPOLISTA, EM CONDIÇÕES EXCEP

CIONAIS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CAPITALISTA, A BUROCRACIA ' AO INVÉS DE ARREFECER, É INCREMENTADA. Tal é a orientação desta ' seção.

Em síntese, é a partir do desenvolvimento do capitalismo, no seio da sociedade civil, que o Estado, ora se apropria do desenvolvimento e dele se assenhora, passando a dirigir cada vez mais a economia, amparado na fraqueza de seu associado, a iniciativa particular, ora é contido, pela ampliação do poder político desta última, recolhendo-se ao seu papel tradicional de zelador da manutenção de uma ordem criada, em grande parte, fora de sua órbita. Uma fase é negada pela outra. Sob o mercantilismo, o Estado comanda a economia, durante o capitalismo de livre iniciativa, a burocracia estatal é submetida pelos 'interpreteurs e confinada a exercer um papel secundário. A síntese é alcançada sob a égide do capitalismo monopolista, quando após diversos intercâmbios estabelecidos entre um e outro, colocam o Estado em pé de igualdade com as grandes corporações, gerando uma associação desenvolvida praticamente no mesmo nível. A evolução organizacional, no rumo da eficiência e da eficácia, é pois um resultado da interação dialética entre o Estado e a iniciativa particular, entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político, entre poder econômico e poder político, processo que vai da negação à negação da negação de uma fase por outra: "Diferentemente das burocracias patrimoniais do Egito, da China, de Roma e de Bizâncio, a burocracia capitalista na Europa Ocidental fundara-se na economia capitalista, transpondo à área administrativa a crescente divisão de trabalho e à racionalização. O que não quer dizer que a casualidade aconômica explique, em última análise, a emergência deste fenômeno; somente unida à análise política, poderá fazê-lo ... Enquanto a Inglaterra, o país mais desenvolvido no sentido capitalista, fora no século XIX o menos burocrático, a França, ocupando um papel intermediário entre a Inglaterra e Alemanha possuía uma burocracia com poder mediador sobre a vida política; a Alemanha, país subdesenvolvido até o último quartel do século XIX, fora o mais burocrático. Isso, pelo fato de o poder político sob o capitalismo ter sido inversamente proporcional à maturidade e vigor de cada burguesia nacional. Tal, ocorre, especialmente após a unificação do Reich sob Bismarck, quando a burguesia dominando a vida aconômica, abandona a direção do país a grupos estamentais que ela tem dificuldade de controlar ... É provaavelmente o caráter retardatário e rápido da Revolução Industrial Alemã que explica essa falha de uma burguesia que não soube assumir as responsabilidades que lhe impunha sua preponderância no aspecto econômico "(12).

Chegamos a um ponto da análise que vimos empreendendo na qual o Estado se organiza burocraticamente, de forma racional, enquanto que a iniciativa particular prescinde de tal forma organizacional. A burocracia, portanto, sob o capitalismo *laissez-fairez* se limita ao âmbito do Estado, que é a única organização gigante existente na sociedade. Mesmo ao atingir um tamanho grande e, em consequência, um elevado nível de complexidade, a organização estatal, ao contrário do que se poderia esperar, desempenha um papel secundário na gestão da economia e da política. Reserva-se, naquele nível a criar a infra-estrutura necessária para um outro ator desempenhe a função primordial da produção, enquanto que nesse último nível, subordina-se também a manutenção do status quo, através do aparelho policial, de acordo com os designios do empresário individual. Nessa fase, podemos dizer que o burguês é amo do burocrata, e que a burguesia recruta dentro da pequena burguesia os funcionários da máquina estatal. Tal é a análise marxista, que vai até Lenin, com muita razão dentro deste enfoque, pois se trata de uma análise que trata de um período determinado da história, caracterizado, principalmente pela existência de distinções "funcionais" nítidas entre o papel do Estado e da iniciativa particular: "Marx llama ya la atención, en su Crítica de la filosofía del Estado de Hegel, sobre la naturaleza específica de la capa social que está encargada de la administración de los asuntos públicos y que se presenta, frente a las corporaciones consagradas a actividades particulares, ligadas a intereses particulares, como el portador del interés universal. El ahondamiento de la teoría del Estado, de Marx en sus obras ulteriores, y de Lenin después en el Estado y la revolución, su utilización por Trotski en el estudio de la sociedad rusa post-revolucionaria, van a la par con una reflexión sobre el papel que desempeña la burocracia, en tanto que capa ligada de modo esencial a la estructura de la sociedad de clases. En esa perspectiva, la burocracia no es una clase ni una capa análoga a las que se pueden distinguir en el seno de una clase (como la de los empleados, por ejemplo): su origen se encuentra en la división de la sociedad en clases y en la lucha de esas clases, puesto que su función es hacer prevalecer las reglas de un orden ... La burocracia está "normalmente" al servicio de la clase dominante, puesto que la administración de los asuntos públicos en el marco de un régimen dado supone siempre la preservación de su estatuto; pero como ella misma no es una simple sección de esa clase, puede obrar contra algunos de sus intereses, por poco que un equilibrio de las fuerzas se lo permita, y adquirir por lo tanto una autonomía relativa. La configuración de las relaciones sociales le dicta

siempre los límites de su poder."(13). Vejamos Lênin: "Engels desenvolve o conceito deste "poder" que se chama Estado, poder que tem origem na sociedade, mas que se coloca acima dela e se torna cada vez mais estranho a ela. Em que consiste principalmente este poder ? Em destacamentos especiais de homens armados, de prisões, etc... O exército permanente e a política são os principais instrumentos de força do poder do Estado; mas como poderia ser de outro modo ?... a sociedade civilizada está dividida em classes hostis e, mais ainda, irremediavelmente hostis, cujo armamento "autônomo" implicaria uma luta armada entre elas... O desenvolvimento, o aperfeiçoamento, a consolidação deste aparelho burocrático e militar continuam através da multitude de revoluções burguesas que eclodiram na Europa depois da queda do feudalismo. Em particular, a pequena burguesia é que é atirada ao lado da grande burguesia e submetida a ela, em grande medida, por meio deste aparelho que dispensa as camadas superiores do campesinato, dos pequenos artesãos, pequenos comerciantes, etc., empregos relativamente cômodos, tranquilos e honrosos, colocando seus beneficiários acima do povo". (8-pág. 27,28,49). Durante o "liberalismo", ou "capitalismo de livre concorrência" enfim, em um período que vai desde a Revolução Industrial até o final do século XIX, esse ostracismo político e econômico do Estado gerou a fase que podemos chamar de "burocracia formalística", i.é., a burocracia é visualizada apenas no âmbito do Estado e reduzida a concepção do senso comum como "tipo ineficiente", daí a justeza da análise marxista sobre a burocracia no mesmo período: "El error de Hegel, según Marx, es haberse limitado a la imagen que aquélla compone de si misma. La burocracia pretende encarnar el interés general, y Hegel cree que lo encarna. En realidad, viene a decir Marx, el interés general no es aquí mas que el propio interés de la burocracia, que exige la permanencia de esferas de interés particular — de las corporaciones y de los estados — para representar frente a esa permanencia una universalidad imaginaria... Como las actividades reales se desarrollan en la sociedad civil, la burocracia, continuamente ocupada de la conservación y la legitimación de los marcos en los cuales se efectúan esas actividades, está condenada al formalismo... la burocracia quiere ocuparse de todo, está condenada a una actividad incesante de justificación, al no tener una función real... (13- pág.230).

Enquanto isso, paralelamente à decadência da burocracia estatal como forma eficiente de organização, a iniciativa particular, desenvolvia-se na anarquia, na liberdade, sem peias de nenhuma espécie, o que veio a facilitar a confrontação da inovação sob tal regime com a ordem burocrática que, segundo alguns postula

-cos, torna-se um empecilho para sua realização por ser demasiadamente rígida. Na realidade, a nova ordem "racional" desse período se coloca tanto em oposição à intervenção estatal oriunda do mercantilismo, como se faz no interior de organizações que não utilizam a forma organizacional burocrática: "Libertad de producción y libertad de mercado son los postulados de la economía clásica que sustentan a los del sistema mercantil, propios de una etapa de transición durante la cual el Estado constituía una pieza esencial del desarrollo de la actividad comercial. A medida que la producción manufacturera se va convirtiendo en parte fundamental de las exportaciones inglesas, se inicia la etapa durante la cual la manufactura se transforma en la actividad dinámica de la economía. El postulado de la libertad de producción aparece en condiciones históricas que permiten que se generalice la posibilidad de producir manufacturas para el mercado. Esa situación histórica está relacionada también con el postulado de la libertad de mercado; la manufactura tiende a transformar el comercio internacional en un intercambio regular de flujos periódicos. Las restricciones gremiales y una actividad errática e insegura, lo que limitaba la expansión y consolidación de la burguesía mercantil e manufacturera. El libre cambio se transforma así en bandera de la economía política, y en especial de la economía inglesa, país cuya manufactura se encuentra en una situación ventajosa frente a la de las demás naciones europeas ...? como se sustituye al Estado como orientador e racionalizador de la actividad productiva? ¿Como se asegura los buenos resultados cuando la actividad productiva global no se orienta consciente y deliberadamente ..." ... la vida económica está dominada por una ley concreta, pero soberana, de acuerdo con la cual los hombres, aun que sólo desean servir a sus intereses, al mismo tiempo, automáticamente, promueven el bien estar común"... la ley natural del funcionamiento de la economía produce el mejor resultado para la sociedad en su conjunto, toda vez que se le permita actuar libremente. En este sentido dice A. Smith: " Cada individuo en particular se afana continuamente en buscar el empleo más ventajoso para el capital de que se puede disponer. Lo que desde luego se propone es su propio interés, no el de la sociedad. Pero estos mismos esfuerzos su propia ventaja le inclinan a preferir, de una manera natural, o más bien necesaria, el empleo más útil a la sociedad como tal. " (11-pág.103/104).

A "anarquia da produção" e a "diversificação de funções" parecem estar bastante associadas nessa época histórica. Não é a toa que Adam Smith fez a apologia simultânea da liberdade de mercado e da divisão do trabalho. O capitalismo de livre concorrência re

pousa pois, por um lado, na especialização de funções "orgânicas", pela qual cada instituição assume uma função tida como natural, inclusive o Estado, e, por outro, no conjunto "sistêmico", na obediência dos membros "orgânicos", a um comando central que são as "leis naturais" ou "mão invisível". A cidade é o centro cultural, político e administrativo da sociedade: o campo é o produtor de alimentos para a cidade; as empresas exercem as funções produtivas, o Estado cria e desenvolve as bases para tais feitos, limitando-se ao setor "serviços" e à criação da "infra-estrutura"; já foi operada a separação entre a indústria, o comércio e o setor bancário, bem como entre a agricultura, a mineração e a atividade pastoril; os países desenvolvidos produzem bens manufaturados e de capitais, os subdesenvolvidos, matérias-primas. É a economia da complementariedade, da vocação "natural", ou da troca por "vantagens comparativas". Tudo isso baseado na "harmonia do sistema" que obedece a um comando central que também "depende dos órgãos", como o cérebro depende do coração e dos rins, apesar de comandá-los.

Tal sistema só funciona da maneira como foi descrita, porque o seu "centro nervoso", a empresa, é atomizada, e essa é a causa de ser regulado pela "mão invisível" como quer Adam Smith, ou pela "solidariedade orgânica" como quer Émile Durkheim (14). A BUROCRACIA NÃO É INCOMPATÍVEL COM A INOVAÇÃO. SÓ O FOI DURANTE O PERÍODO CAPITALISTA DE LIVRE CONCORRÊNCIA, justamente porque as duas "características" básicas de tal época foram, a livre concorrência e a pequena empresa. Ora, o liberalismo econômico, ou sistema de livre competição, surgiu como negação do mercantilismo que lhe colocava obstáculos para desenvolvimento manufatureiro, em especial, conforme vimos linhas atrás. Negando o mercantilismo, negou também a intervenção estatal e em consequência, o poder burocrático até então exercido pelo Estado. Em parte, tal fato significa a negação também da eficiência e da eficácia da forma organizacional burocrática. A organização estatal que adotava, constituiu-se, na época, no "reino da incompetência". Entretanto, isso só ocorreu porque ao Estado foi reservado um papel secundário na gestão política e econômica da sociedade, se comparando com "a função" desempenhada pela iniciativa particular. Se quem desenvolve as forças produtivas da sociedade é esta última, sob o regime da "livre concorrência" e da "anarquia da produção", Victor Thompson (15), as teorias do "Desenvolvimento Organizacional" (16), Peter Drucker (17) e outros, chegam a conclusão de que a "estrutura burocrática" é incompatível com a inovação e pretendendo ser tão atuais, raciocinam com premissas válidas, no máximo, até o início do nosso século. É também, o que ocorre com

os que valorizam a "Teoria dos Sistemas Abertos" onde se incluem os mesmos autores, com a excessão de Thompson. O modelo orgânico, transplantado para a esfera social e baseado na interdependência dos "componentes do sistema", se teve validade, foi para a época que estamos estudando, se encontrando presentemente, em grande parte, se não totalmente, superado. E são esses anacronismos que a teoria das organização produzida no "centro" nos impõem como produtos ideológicos e verdades irrefutáveis.

Se a organização empresarial não adotou, logo, a forma burocrática, foi principalmente por uma razão bem simples. O sistema se constituía de um grande número de pequenas empresas que concorriam entre si. Notem: falamos pequenas empresas. A burocracia não se faz necessária para pequenas empresas. UMA PEQUENA EMPRESA NÃO ADOTA A FORMA BUROCRÁTICA, JUSTAMENTE PORQUE SEU TAMANHO, ASSOCIADO AO SEU NÍVEL DE COMPLEXIDADE, AO NÚMERO DE SEUS EMPREGADOS OU FUNCIONÁRIOS NÃO LHE EXIGEM TAL OPÇÃO. Enquanto a empresa é pequena, as relações processam-se face a face entre superiores e subordinados, os níveis hierárquicos praticamente não se fazem necessários, nem tampouco a especialização de funções, a disciplina é mantida pela tradição e pelas relações informais baseadas no conhecimento individual mais ou menos sólido que só é possibilitado pelo pequeno grupo, não existem necessidades de normas escritas para regular relações, o trabalho obedece a métodos "empíricos" e experimentais, possibilitado pelo baixo nível de complexidade da organização. Weber enumera, os exemplos históricos de burocracia e e, com relação a empresa capitalista moderna é bastante claro, bastando que observemos o item "f" de sua classificação: "Os exemplos históricos de burocracias bem desenvolvidas e quantitativamente grandes são: a)- Egito, durante o período do Novo Império que, porém encerrava fortes elementos patrimoniais; b)- fins do Principado Romano, e especialmente a monarquia dioclesiana e o Estado bizantino que dela se desenvolveu, conservando ainda fortes elementos feudais e patrimoniais c)- a Igreja Católica Romana, principalmente a partir de fins do século XIII; d)- China, desde a época de Shi Hwangti até o presente, mas com fortes elementos patrimoniais e prebendários; e)- em formas cada vez mais puras, os Estados europeus modernos e, principalmente, todas as empresas públicas desde a época do absolutismo real; f)- as grandes empresas capitalistas modernas, quanto maiores e mais complicadas se tornarem." (5-pág.238).

Em uma pequena empresa, mesmo regida pelo modo de produção capitalista, o proprietário, o empresário individual, é a única autoridade legítima e diálogo dos empregados é efetuado diretamente com o patrão, não conhecendo as mediações das chefias inter-

-mediárias. Podemos falar na pequena empresa em absolutismo do proprietário, despotismo, etc. Suas ordens são leis, a organização se estrutura em função de sua personalidade e não torna de funções como na estrutura burocrática. Nesta última, até o dirigente máximo se submete às "atribuições do cargo", enquanto que na pequena empresa, tudo é submetido ao seu livre arbítrio: Tudo isso só é possível porque a divisão do trabalho não se desenvolveu nem ao nível vertical bem horizontal: "A sociedade em conjunto, com qualquer oficina, tem a sua divisão do trabalho. Se a divisão do trabalho no interior de uma oficina moderna fosse tomada por modelo a ser aplicado para toda uma sociedade, a sociedade mais bem organizada para a produção da riqueza seria, sem dúvida, aquela que só tivesse em exercício um empresário único, distribuído o trabalho entre vários membros da comunidade segundo uma regra predeterminada. Mas não é assim que se passam as coisas: enquanto numa oficina moderna a divisão do trabalho é regulada em detalhe pela autoridade do empresário, a sociedade moderna não conhece outra regra nem outra autoridade senão a livre competição ... Enquanto, numa sociedade de produção capitalista, a anarquia na divisão do trabalho social e o despotismo na da oficina condicionam-se reciprocamente uma à outra... (18).

Como foi possível, a empresa capitalista abandonar a forma "tradicional" ou "empírica" de organização e adotar a forma burocrática, vigente até então apenas na organização estatal e considerada deficiente? Para que isso ocorresse, foi necessário, em primeiro lugar um processo de concentração, de fusões, determinado pela própria concorrência; em segundo lugar, pelo desenvolvimento da divisão do trabalho, tanto ao nível vertical quanto horizontal. Lógico, que a pequena empresa já trazia dentro de si, encubada, a sua forma futura. Não foi à toa que Weber atribuiu tanta importância ao cálculo contábil. A adoção dessa base por organizações dirigidas segundo a "forma tradicional" é o primeiro passo a implantação nela mesma da forma organizacional burocrática: "As premissas gerais para emergência do capitalismo fundamentam-se na contabilidade racional como norma para empresas que satisfazem as necessidades diárias. Elas se estruturam na propriedade privada dos meios de produção, técnica racional, direito racional, estrutura administrativa da burocracia e um ethos do trabalho e esforço contínuo. Em suma, o capitalismo foi o produto "da empresa, contabilidade e direito racional unidos à ideologia racional e ética racional na economia". (3-pág.11). Ou: "Até mais ou menos meados do século passado, a vida de um produtor, pelo menos em muito dos ramos da indústria têxtil continental, era o que hoje poderíamos considerar muito confortável... A for

ma de organização era, em todos os aspectos, capitalistas; a atividade do empreendedor era de caráter puramente comercial; o uso do capital, em giro, no negócio era indispensável; e finalmente, o aspecto objetivo do processo econômico, a contabilidade, era racional. Era, todavia, se se considerar o espírito que animava o empreendedor, um negócio de cunho tradicionalista: o modo de vida tradicional, a taxa tradicional do lucro, a quantidade tradicional do trabalho, a maneira tradicional de regular as relações com o trabalho, o círculo essencialmente tradicional de freqüentes e a maneira de atrair novos. Tudo isso dominava a orientação do negócio, colocava-se, pode-se dizer, na base do ethos deste grupo de homens de negócios. "(19). Realmente, a introdução do cálculo contábil na organização, é o primeiro passo para a implantação da forma burocrática, através de um longo processo que se inicia nessa ocasião. Pela primeira vez, em uma organização baseada na administração "empírica", uma parte do trabalho será, sistematizada racionalmente. É a primeira regra a que o empresário individual se submete, o primeiro golpe no seu livre arbítrio. Outras normas virão, a seguir, em decorrência de novas relações jurídicas estabelecidas em consequência da regulamentação contábil, até o momento decisivo, no qual os bens do proprietário se
rão separados dos bens da empresa, DAÍ POR DIANTE, ESTÁ EM GRANDE PARTE LIQUIDADO O DESPOTISMO DO EMPRESÁRIO INDIVIDUAL, ELE PRÓPRIO, DENTRO DE UMA EMPRESA DE SUA PROPRIEDADE, SUBMETIDO A REGRAS IMPESSOAIS ÀS QUAIS DEVE OBEDIÊNCIA. Mais uma vez Weber, vem em nosso auxílio: "O comércio racional teve lugar quando, pela primeira vez, se aplicou uma contabilidade, circunstância que acabou se tornando decisiva para a vida econômica. A necessidade de se fazer um cálculo exato surgiu, primeiramente, em todos os negócios que eram explorados por companhias. A princípio, o comércio operava dentro de um movimento pequeno e lucros tão elevados que não se fazia necessário o estabelecimento de um cálculo perfeito, pois o comerciante tinha a certeza de vender a preços altos. A necessidade de uma contabilidade exata não se fez necessária até que o comércio foi empresa de vários sócios, entre os quais se impunha fazer uma liquidação ... A necessidade de crédito influiu, decisivamente, na separação da contabilidade doméstica e comercial... Enquanto as operações foram à vista, não houve necessidade de tal separação. Entretanto, quando se empreenderam negócios a longo prazo, estabeleceu-se a questão de garantias do crédito. Para isso empregaram-se vários processos. Por um lado, exigiu-se a conservação do patrimônio de toda a família, mantendo a comunidade doméstica com a inclusão dos graus de parentesco mais distantes. Depois implantou-se a responsabilidade

traída por um membro de uma comunidade doméstica respondiam todos os demais Por último, como meio mais eficaz para constituir uma base de crédito, e que se destinou a suplantar todos os demais, procedeu-se a diferenciar o patrimônio peculiar da companhia mercantil do patrimônio dos sócios. Esta distinção encontra-se no começo do século XIV, em Florença, e, nos fins do mesmo século, igualmente no Norte, resultando já inevitável, em virtude das crescentes proporções que tomava a admissão de pessoas estranhas à família, na sociedade comercial; ainda dentro da família não se podia evitar essa distinção que, continuamente, tinha de estar empregando capitais estranhos. A partir deste momento, estabelece-se, por um lado, nos livros contábeis, uma diferença entre as entradas e saídas correspondentes à família e, por outro, as que se referem ao estabelecimento mercantil, partindo-se já da idéia de fixar um determinado capital em dinheiro para a empresa. O patrimônio da razão social, denominado corpo della compagnia, é a origem do conceito de capital social. "(1-pág.208 / 212/213).

Toda pequena empresa, na sociedade capitalista, traz encubada a grande empresa, toda empresa simples no modo de produção capitalista possui o germe da empresa complexa, toda empresa regida pela tradição empírica tende para a forma organizacional burocrática, pelos motivos expostos acima, i.é., A BUROCRACIA É PRÓPRIA DO CAPITALISMO. Tudo vai depender agora, para a mudança do sistema, que a sociedade passe por algumas transformações essenciais que se reflitam no interior das organizações. No interior da empresa, dá-se então, o incremento da divisão vertical do trabalho, à medida que ela cresce e se torna complexa. O empresário individual se vê impotente para sozinho dirigi-la e cria níveis intermediários, pouco a pouco tornando semelhante, a pequena empresa, da organização estatal; "Assim como o capitalista, a princípio, é dispensado do trabalho manual tão logo seu capital atinge ao mínimo com que começa a verdadeira produção capitalista, assim também depois ele transfere às mãos de um tipo especial de assalariado o trabalho de supervisão direta e permanente do operário individual e dos grupos de operários. Um exército industrial de operários, sob o comando de um capitalista, requer, tal qual um exército de verdade, oficiais (gerentes) e sargentos (chefes, capatazes) que exercem a autoridade, em nome do capitalista, durante o processo de trabalho. "(20). Não foi por acaso, que Marx, comparou esse desenvolvimento da estrutura do poder (divisão do trabalho no sentido vertical) com "exércitos", "oficiais" e "sargentos". A pequena empresa tende a partir dessa divisão ao nível horizontal (diversificação a atomização de funções),

a assumir a forma burocrática. A divisão ao nível horizontal por seu turno, consiste inicialmente, em "aptidões" individuais, e pouco a pouco, dissolve a personalidade do indivíduo em mero cumprimeto de "papéis" ou "funções". Esta divisão é, por seu lado, decorrência do próprio desenvolvimento econômico e tecnológico da sociedade: "Esse início é tão animal quanto a própria vida social desse estágio; ele é uma simples consciência gregária e o homem se distingue aqui do carneiro através do fato único de que sua consciência pode tomar nele o lugar do instinto, ou o seu instinto ser um instinto consciente. Esta consciência de carneiro, tribal, recebe seu desenvolvimento e seu aperfeiçoamento ulteriores com o aumento da produtividade, o aumento das necessidades e o aumento da população que está na base dos dois precedentes. Assim se desenvolve a divisão do trabalho, que primitivamente nada mais era que a divisão do trabalho no ato sexual, tornando-se em seguida, a divisão do trabalho que se faz por si ou "naturalmente", em virtude das disposições naturais (vigor corporal, por exemplo), das necessidades, do acaso, etc. A divisão do trabalho só se torna efetivamente divisão do trabalho a partir do momento em que opera uma divisão do trabalho material e intelectual... enquanto os homens se encontrarem na sociedade natural, portanto, enquanto existir cisão entre o interesse particular e o interesse comum, enquanto a atividade não for voluntária mas naturalmente dividida, o próprio ato do homem se transforma em potência estrangeira que a ele se opõe e o avassala, ao invés de ser por ele dominado. Realmente, desde o instante em que o trabalho começa a ser repartido, cada um tem a sua esfera de atividade exclusiva e determinada, que lhe é imposta e da qual não poderá sair. Seja ele caçador, pescador ou crítico fazendo crítica, deverá permanecer como tal, se não desejar perder seus meios de existência." (21). Essa divisão do trabalho, no sentido horizontal, só tem condições de se desenvolver, a partir da emergência do capitalismo e sua primeira unidade social, a fábrica. É diferente da especialização desenvolvida ao nível da corporação feudal, pela possibilidade que dá de tornar o trabalho interdependente, aumentando o poder dos encarregados da coordenação: "A diferença entre especialização e divisão do trabalho propriamente dita consiste em que no primeiro caso o trabalhador produz a totalidade de um produto, ao passo que, na divisão do trabalho o trabalhador realiza uma tarefa, que isoladamente não tem significação. Nem sempre é possível traçar a linha divisória, mas não há dúvida que a divisão do trabalho aprofunda a especialização e aumenta a interdependência entre os indivíduos ... Os artesãos - tecelões, chefes de atelier, trabalhavam em seu próprio domicílio com um ou dois companheiros, que com ele residiam, aprendi -

zes e operários temporários. A remuneração nesse caso era por peça. Finalmente outros artesãos, também pagos por peça, realizavam com a ajuda de operários o trabalho de prensagem e tinturaria. A peça central na organização da produção era o artesão-tecelão, em torno de quem se articulavam outros artesãos e trabalhadores para enfrentar a pressão dos comerciantes que encomendavam a produção para exportação. A massa de mão-de-obra era assalariada, mas a quantidade de capital fixo utilizada relativamente pequena. A pressão dos comerciantes fez-se no sentido de romper os privilégios das corporações de artesãos, o que conseguiram inicialmente deslocando as atividades produtivas para as zonas rurais. O segundo passo consistiu em reunir os artesãos com seus auxiliares em um mesmo local, o que permitia coordenar o trabalho, ganhar tempo e ensaiar a divisão do trabalho em tarefas ... A organização da produção manufatureira com base no trabalho assalariado não constitui apenas uma prolongação da atividade mercantil. Percebe-se facilmente o alcance dessa transformação quando se tem em conta que a especialização, que requer longa formação da mão de obra, tende a ser substituída por uma sequência de tarefas simples, executáveis por qualquer pessoa. Os instrumentos se tornam mais complexos e exigem muito maior acumulação, ao mesmo tempo em que as tarefas realizadas pelos homens se tornam mais simples, permitindo intercambiar facilmente os trabalhadores. Isso contribuiria poderosamente para modificar a relação de forças em favor dos que organizam a produção. Max Weber percebeu o fundo desse problema quando observou que o sentido da divisão do trabalho, mudou fundamentalmente quando os comerciantes começaram a controlar a produção: as corporações de ofício dividiam o trabalho verticalmente, não tanto para que o artesão tivesse uma visão global do produto, como hoje se idealiza, mas para que o produto permanecesse mais tempo em suas mãos; ao passo que os comerciantes controladores da produção buscaram de imediato a especialização técnica, que permitia reduzir o tempo da produção...(22)

Ora, a divisão do trabalho, tanto ao nível horizontal (divisão do trabalho propriamente dita), como ao nível vertical (acréscimo de níveis hierárquicos intermediários) tende a aumentar na sociedade capitalista, à medida que se desenvolve as forças produtivas, se refletindo no interior das organizações, um processo global mais amplo. Pouco a pouco com o aumento do tamanho, tanto em termos financeiros-econômicos (patrimoniais), como em termos de população interna e da complexidade, diversificação de funções provocada pelo aumento do tamanho e por fatores externos tais como crescimento e/ou diversificação de mercados, desenvolvimento da tecnologia, etc, a pequena empresa também, a exemplo da

organização estatal, ASSUME A FORMA PIRAMIDAL (BUROCRÁTICA). Causa é consequência mais geral, dessas transformações foi um processo geral mais amplo já antevisto por Marx, A CONCENTRAÇÃO DO CAPITAL. A concentração do capital transforma por fusões, associações e pela eliminação através da concorrência, empresas grandes e simples em grandes e complexas. No entanto, essa concentração só é possibilitada pelo desenvolvimento interno da organização no rumo do crescimento e da complexidade, i.é., de pequenas transformações quantitativas, que a partir de certo momento, transformam-se em mudanças qualitativas, indicando-lhes novo caminho na direção da eficiência e da eficácia econômica: "Vemos assim como o método de produção e os meios de produção se alargam e revolucionam constantemente, como a divisão de trabalho arrasta necessariamente atrás de si maior divisão de trabalho, o emprego de maquinaria maior emprego de maquinaria, o trabalho em larga escala trabalho numa escala ainda maior.... Qualquer que seja a força dos meios de produção empregados, a concorrência procura roubar ao capital os frutos dourados dessa força, reduzindo o preço das mercadorias ao custo de produção; na mesma medida em que a produção embarateceu, isto é, na medida em que se pode produzir mais com o mesmo trabalho, a concorrência, por uma lei irresistível, impõe um embaratecimento ainda maior da produção e a venda a preços mais baixos de quantidades ainda maiores de produtos. Assim, através dos seus esforços, o capitalista terá apenas ganho a obrigação de fornecer mais produtos no mesmo tempo de trabalho; em suma, obteve apenas condições mais difíceis para o emprego rendoso do capital. Por conseguinte, enquanto a concorrência persiste constantemente o capitalista com a sua lei do custo de produção e volta contra ele todas as armas que forja contra seus rivais, o capitalista procura continuamente obter o máximo da concorrência, introduzindo sem descanso nova subdivisão do trabalho, e novas máquinas, que, embora mais caras, o habilitam a produzir a preço mais baixo, em vez de esperar até que as novas máquinas tenham se tornado obsoletas pela concorrência.... o crescimento, a acumulação e a concentração do capital trazem consigo uma subdivisão do trabalho ainda mais pormenorizada, um desenvolvimento ainda maior de máquinas antigas e uma aplicação constante de novas máquinas — processo que prossegue ininterruptamente, com velocidade febril e em escala cada vez mais gigantesca.... É evidente que o pequeno manufactor não pode sobreviver numa luta em que a primeira condição para o sucesso é a produção em escala cada vez maior. É evidente que o pequeno manufactor não pode ser, ao mesmo tempo, um grande manufactor."(23). Ou: "... a transformação dos meios de produção, individualizados e esparsos, em socialmente concentrados, da propriedade pigmeia de muitos na grande propriedade de poucos, a ex-propriedade do solo e dos meios de sub

-sistência e dos meios de trabalho das grandes massas do povo — essa terrível e dolorosa ex-propriação da massa do povo compõe o prelúdio da história do capital.... O que está para ser expropriado já não é o trabalho que produz para si mesmo, e sim o capitalista que explora muitos trabalhadores. Essa expropriação é levada a efeito pela ação das leis imanes da própria produção capitalista, pela centralização do capital. Um capitalista sempre mata vários outros. De mãos dadas com a centralização, essa expropriação de muitos capitalistas por uns poucos desenvolve, em escala sempre crescente, a forma cooperativa do processo de trabalho, a aplicação consciente da ciência, a exploração planejada de terra, a transformação dos instrumentos de trabalho em instrumentos que só podem ser usados em trabalho de cooperação, a economia de todos os meios de produção pelo uso deles como meios de produção do trabalho combinado e socializado, o englobamento de todos os povos na rede do mercado mundial e com isso o caráter internacional do sistema capitalista. Paralelamente ao número cada vez menor dos magnatas de capital, que usurpa e monopolizam todas as vantagens desse processo de transformação, cresce a massa de miséria, opressão, escravidão, degradação e exploração, mas com isso também cresce a revolta da classe trabalhadora, uma classe em número sempre ascendente, disciplinada e unida e organizada pelo próprio mecanismo do processo de produção capitalista. O monopólio do capital torna-se um entrave ao modo de produção que com ele, e sob ele, germinou e floresceu. A centralização dos meios de produção, e a socialização do trabalho, chegam por fim a um ponto em que se tornam incompatíveis com seu invólucro capitalista. Esse invólucro tem de ser rompido, soa o momento final da propriedade privada capitalista: os que expropriam vão ser expropriados."(20-Capital III e VA III/I, págs. 287 in Bottomore e Rubel, op. cit. pág. 140/141).

Não é o momento de comentar todas essas conclusões de Marx que ligam a centralização do capital à "socialização da produção". O que importa colocar no momento, é que a centralização do capital, IGUALA A EMPRESA PRIVADA À ORGANIZAÇÃO ESTATAL, EM TAMANHO E COMPLEXIDADE. É ESSE PROCESSO DE NIVELAMENTO QUE VAI LEVAR A UMA NOVA FASE NO DESENVOLVIMENTO DA BUROCRACIA: A REPRODUÇÃO DO MODELO PIRAMIDAL ESTATAL NO MODELO PRIVADO. Nessa nova fase, a burocracia torna-se "o tipo mais eficiente de organização" e, portanto, ela corresponde ao momento em que Marx Weber escreve sobre o fenômeno burocrático. Ela vai dos fins do século XIX, até aproximadamente 1950, quando do fim do liberalismo como modelo econômico (sobretudo) e político, fase essa encerrada pelas consequências advindas de duas guerras mundiais e da crise econômica.

-ficiente" do modelo Weberiano é a negação da burocracia como "reino da incompetência" de Marx. Tal mudança de enfoque somente é possibilitada em decorrência de mudanças históricas processadas na dialética da organização governamental x organização particular. Isto é, se durante o mercantilismo, o "Estado Racional" foi possibilitado pelo notável desenvolvimento do comércio e pelo primórdio do desenvolvimento da manufatura, possibilitando a transposição da "ordem racional" existente na órbita da sociedade civil, para o âmbito do Estado, tal fase é a seguir negada pelo crescente poder econômico da burguesia, que pouco a pouco lhe outorga maior poder político igualmente, em virtude de ser a responsável pelo desenvolvimento das forças produtivas da sociedade, relegando o Estado ao desempenho de funções secundárias na economia. Agora, na negação da negação, vai ocorrer o inverso: a iniciativa particular, recorre à experiência organizacional do Estado, assumindo, a partir da experiência do último, a forma organizacional burocrática. Se a uma primeira fase, a organização estatal se confunde com a organização eclesiástica e com a organização militar, ao herdar dessas últimas o aparato burocrático, agora é a vez da organização privada confundir-se com a organização estatal. Este momento de síntese é, como qualquer momento de síntese histórica, a volta a uma fase anterior, porém enriquecida com a experiência da tese e da antítese combinadas. Daí porque, agora que a organização burocrática expande-se até que a empresa privada, torna-se o "tipo mais eficiente" justamente porque localiza-se no centro do sistema econômico, aproveita para enriquecer sua estrutura de todo o notável desenvolvimento das forças produtivas já alcançadas no âmbito da sociedade civil. Daí, também, a justeza da análise weberiana, pois ela também corresponde a um momento singular da história, bastante diferente das condições que se apresentaram a Marx. Enquanto que a análise marxista baseou-se na fase em que a organização burocrática por excelência era a estatal e na qual o centro do sistema econômico, a pequena empresa, se baseava na "forma organizacional empírica" e não na burocrática, face seu tamanho e sua complexidade, a análise weberiana colhe o flagrante da "burocratização do mundo", i. é., da extensão da burocracia até ao mundo dos negócios e da indústria, face ao crescimento e complexidade crescente da fábrica, sob novas condições capitalistas. Agora, com a localização da burocracia no centro do sistema econômico, ela deixa de ser um órgão parasitário: só poderia transformar-se mesmo, no "TIPO MAIS EFICIENTE DE ORGANIZAÇÃO". Essa é a fase em que se inicia a primeira fusão do Estado com a iniciativa particular, Weber resalta suas semelhanças, mais que suas diferenças: "É simplesmente ridículo se nossos literatos crêem que o trabalho não manual no es -

-critério privado é diferente, um mínimo que seja, do trabalho numa repartição pública. Ambos são basicamente idênticos. Sociologicamente falando, o Estado moderno é uma "empresa" (Betrieb) idêntica a uma fábrica: esta, exatamente é a sua peculiaridade histórica. Aqui como lá as relações de autoridade tem as mesmas raízes. A relativa independência do artesão, do produtor sob o sistema de produção para a venda, do camponês senhorial, produção arrendada livre, do sócio viajante numa relação de comenda, do cavaleiro e do vassalo, baseava-se na sua propriedade das ferramentas, suprimentos, finanças e armas, com os quais exerciam suas funções econômicas, políticas e militares, e se mantinham. Em contraste, a dependência hierárquica do trabalhador assalariado, do funcionário administrativo e técnico, do assistente no instituto acadêmico, assim como do servidor público e do soldado, deve-se ao fato de que, em seu caso, os meios indispensáveis para a consecução da empresa e para o ganho da subsistência estão nas mãos do empresário, ou mandatário político.... O "progresso" em direção ao Estado burocrático julgando e administrando segundo o direito e preceitos racionalmente estabelecidos tem hoje em dia estreitas relações com o desenvolvimento do capitalismo moderno. A moderna empresa capitalista baseia-se fundamentalmente no cálculo e pressupõe um sistema administrativo e legal cujo funcionamento pode ser racionalmente predito, em princípio pelo menos, em virtude de suas normas gerais fixas, exatamente como o desempenho de uma máquina. "(9-pág.23). Apesar, porém, de já poder ser vislumbrada, a "burocratização do mundo", para Weber, é apenas uma tendência. Isto é, nessa fase de extensão da forma burocrática do âmbito do Estado para a iniciativa particular, as duas organizações, a estatal e a privada, exercem ainda funções diferentes, se bem que complementares. Existem lado a lado, interdependentes, exercendo tarefas de complementação, mas ainda não se fundiram. Weber receiava tal fusão. Devido a esse receio, podemos dizer que ele foi um precursor da teoria da "burocracia como classe" e da teoria da "sociedade pós-industrial". No entanto, seus últimos escritos já durante o período da primeira guerra mundial, apontam para uma nova fase da burocracia que viria subsistir a vigente: "Onde quer que o funcionário especializado moderno venha a predominar, sua força se revela praticamente indestrutível, pois toda organização e mesmo a satisfação da necessidade mais elementar foi adaptada ao seu modo de operação. Uma eliminação progressiva do capitalismo privado é teoricamente concebível, ainda que certamente não seja tão fácil como o fazem supor os sonhos de alguns literati que desconhecem o assunto. Essa eliminação, com toda certeza, não será uma das consequências desta guerra. Mas suponhamos que no futuro o capitalismo privado seja eliminado. Qual seria o resultado prático? a destruição da

estrutura de aço do trabalho industrial moderno ? Não! A abolição do capitalismo privado significaria simplesmente que também, a alta administração das empresas nacionalizadas ou socializadas tornar-se-ia burocrática.... toda luta pelo poder com uma burocracia estatal é sem esperança desde que não há apelação a um órgão que por questão de princípio estivesse interessado em limitar o poder do empregador, como ocorre no caso de uma empresa privada.... A burocracia estatal reinaria absoluta se o capitalismo privado fosse eliminado. As burocracias privada e pública, que agora funcionam lado a lado, e potencialmente uma contra a outra, e assim se restringem mutuamente até certo ponto, fundir-se-iam numa única hierarquia. Este Estado seria então semelhante à antiga situação no antigo Egito, mas ocorreria de uma forma muito mais racional e por isso indestruível."(9-pág.30/31).

Não esqueçamos que Weber morreu em 1920, portanto, pouco depois do final da primeira grande guerra. As premissas com as quais raciocinou, portanto, ligam-se aos acontecimentos do seu tempo. E o seu tempo mostrou apenas uma das faces do desenvolvimento da burocracia no rumo da eficiência e da eficácia: A face pela qual a burocracia privada se desenvolve, em consequência da apropriação da forma burocrática já vigente na organização estatal. Esta se caracterizou pelo crescimento das então pequenas empresas que operavam sob o capitalismo laissez-faire, através de um processo engendrado pelo próprio modelo da livre competição, a concentração do capital, através de fusões, cartéis, etc, provocadas pela guerra da concorrência. Ao tornarem-se grandes e complexas, as empresas privadas não tiveram outra saída, senão adotar a forma organizacional que já havia dado certo para lidar com os grandes paquidermes do passado, forma que foi reabilitada e tornou-se a "mais eficiente", economicamente falando, pois se enriqueceu na negação da negação, de toda experiência tecnológica acumulada pela iniciativa particular. Esta fase, vai dar origem a Taylor, Fayol, Ford, etc, o que por si só mostra que as premissas de Weber quanto ao futuro admitem muitas refutações, já que era a chamada "administração científica" ficou para trás há muito tempo, em termos de "teoria moderna de administração": "A origem da Administração de Empresas nos E.U.A. lembra a firma American Fur Co., de Astor e o Bank of the United States, de Biddle, duas das mais antigas empresas americanas... Astor controlava a caça e o comércio de peles numa vasta região entre o Mississípi e os Grandes Lagos. Seus dois sócios, ex-mercadores de peles, controlavam pequenos negócios espalhados, sob a supervisão de um trader, o qual controlava alguns auxiliares de armazéns e os próprios caçadores. Biddle, por seu lado, como 25 agências -

e de viagens de inspeção para conglomerar essa pequena federação de bancos isolados ... As grandes obras como o canal de Erie, nos anos 1820 e 1830, deram origem aos negócios de transporte e à engenharia das grandes construções. Por volta de 1850 estavam completados os grandes troncos ferroviários. Mc Cullun, o primeiro grande empresário ferroviário, já tinha estabelecido organogramas para suas empresas ferroviárias antes de 1850. As estradas de ferro foram as primeiras empresas privadas com estruturas administrativas modernas... na década de 1880-1890 começou a aparecer a empresa integrada e multidepartamental... No fim do século, muitas grandes indústrias controlavam as matérias-primas, através de departamentos de compras e da aquisição das firmas fornecedoras, e também controlavam a distribuição vendendo os produtos diretamente ao varejista ou ao consumidor final... Esta foi, por exemplo, a história de Gustavus Swift, o pioneiro da indústria frigorífica... Assim, por volta de 1895, com o rápido crescimento da integração vertical, a indústria frigorífica americana era um olipólio. Os Big Five tinham controle da quase totalidade do mercado, através de filiais, de um sistema de transporte refrigerado, de departamentos funcionais e do escritório central. Com isso estava sistematizada a administração pelo método funcional... Na década de 1880, as empresas que produziam bens duráveis e tecnicamente complexos começaram a inquietar-se com os canais de vendas. A General Electric e a Westinghouse, que dominavam o seu ramo, criaram então organizações próprias de vendas, com vendedores altamente treinados. Essas duas firmas tinham: a) um departamento de produção para administrar pequenas fábricas isoladas; b) um departamento de vendas para administrar um sistema nacional de escritórios de distrito; um departamento de engenharia responsável pelo desenho e; d) um departamento financeiro. Era a típica estrutura funcional... O meio mais comum de formação da empresa integrada verticalmente foi a combinação. Através dela, de um grande número de pequenos produtores de determinado bem agregava-se numa grande combinação horizontal, uma federação, sob o controle de uma companhia holding. Raramente essas federações voltavam a fragmentar-se. Na década de 1880 a regra geral era essas corporações, como a Standard Oil ou a American Bell Telephone. O pequeno escritório executivo se transformava no escritório central que determinava todas as atividades de fábricas ou filiais de vendas e compras... O passo seguinte foi controlar o mercado de distribuição. A companhia já não podia depender de atacadistas ou agentes que também vendiam bens da concorrência... Assim, a grande empresa decidiu eliminar o intermediário, considerando que poderia vender mais barato ao consumidor final... A onda de fusões aumentou entre 1890 e 1900, com base na idéia de preços menores e utilização racional das fábricas... Nessa altura

-ra, percebia-se que os poderosos capitães (Rockfeller, Swift, Du ke, Westinghouse) não tinham tempo ou interesse em buscar um de senho sistemático para administrar com eficiência os vastos re cursos que eles reuniam sob seu controle. Estavam para chegar os organizadores da empresa moderna... Diversas dessas corporações e consolidações começaram a fracassar entre 1900 e 1914. Como muitos americanos costumavam pensar que dirigir empresa era questão apenas de habilidade pessoal e não de organização, muitas corporações eram ineficientes, tinham uma estrutura informal, trabalhavam de forma não planejada. A ferrovia Pennsylvania foi uma das primeiras empresas a estruturar departamentos funcionais num escritório central. Criaram-se linhas hierárquicas, fortaleceu-se o princípio de unidade de comando, criou-se o conceito de line-staff. Essa empresa foi também uma das primeiras a distinguir os deveres do vice-presidente dos do gerente geral, o primeiro cuidando dos assuntos corporativos e a longo prazo e o segundo, das tarefas do dia-a-dia. Criaram-se, também, os Comitês de Direção e especialmente o Comitê Financeiro... Se as duas últimas décadas do século passado viram a expansão maciça da indústria e o crescimento dos grandes impérios corporativos, depois de 1900 a preocupação se voltou para os riscos do contínuo crescimento sem uma organização formal" (24).

Mas, as empresas econômicas, o centro dinâmico da sociedade capitalista, não iriam ficar o tempo todo imitando outra instituição que, a princípio, na época da "diversificação de funções", não exercia papel tão importante quanto o seu no desenvolvimento das forças produtivas. Depois de adaptar a estrutura organizacional estatal, em especial, a estrutura militar, "inovação" caracterizada nos exemplos acima descritos, a iniciativa particular passou a desenvolver-se de forma independente, dando origem a a atual fase do desenvolvimento da burocracia no rumo da eficiência e da eficácia: A FASE TECNOBURCRÁTICA, QUE CONSISTE NO TRANSPLANTE DA ESTRUTURA E MÉTODOS DA EMPRESA PRIVADA PARA A ORGANIZAÇÃO ESTATAL. Weber enganou-se: a seu tempo, o Estado não era uma empresa. A grande corporação, esta sim, sob a influência estatal, mesmo adquirindo dimensão multinacional tornou-se à essa época, "UM ESTADO dentro do Estado"... Agora sim, na fase tecnoburocrática, da adaptação da estrutura governamental à lei do lucro, é que O ESTADO TORNA-SE UMA EMPRESA, tal como era na época mercantil, mas logicamente muito mais enriquecido.. É desta última fase, em especial, pois do seu entendimento depende também o entendimento do que seja a sociedade atual, é que iremos tratar na próxima seção.

Responder o que é administração, na fase contemporânea, caracterizada pelo desenvolvimento do capitalismo monopolista e da tecnoburocracia, é tão arriscado quanto empreender qualquer definição, classificação, ordenação e até mesmo conceituação lógico-formal acerca de qualquer coisa. A explicação para tal fato é a própria decadência da fase de "diferenciação funcional".

Responder o que é administração foi muito mais fácil até a fase histórica imediatamente anterior à atual, enquanto a burocracia foi "o tipo mais eficiente de organização", enquanto a organização empresarial, apesar de ter se apropriado da estrutura governamental conservou-se independente desta última, desenvolvendo-se por conta própria e constituindo uma realidade diversa, exercendo "função" diversa embora de complementariedade.

A história da administração enquanto prática é bastante diferente da história da administração enquanto teoria, em virtude do grande atraso histórico da segunda em relação à primeira. E a história da prática administrativa, sob o ângulo que nos interessa no momento, é a história da interação dialética entre a UNIDADE e a DIFERENCIAÇÃO. Predomina inicialmente a UNIDADE, QUE É A REALIDADE CONCRETA. A seguir essa unidade é negada pela DIFERENCIAÇÃO, EM VIRTUDE DO PREDOMÍNIO DA DIVISÃO DO TRABALHO E DE SUA CONTRAPARTIDA IDEOLÓGICA, A METAFÍSICA: é a fase onde a realidade concreta é negada, pois a DIFERENCIAÇÃO É A MISTIFICAÇÃO DA UNIDADE. Por último, ocorre a negação da negação, o novo domínio da UNIDADE. Expliquemo-nos melhor: A administração tem origem em dois campos distintos, inicialmente unidos, depois cada vez mais separados em "realidades diferentes" e novamente unificados: de um lado, a "administração pública", de outro, a "administração de empresas".

Sabemos que até o mercantilismo inexistiu essa separação: ela é um produto do capitalismo de livre competição, que relegando o Estado a uma função secundária na gestão da economia, criou para a empresa, com o desenvolvimento da atividade manufatureira, uma função "inovadora", "dinâmica" e "independente". Com o desaparecimento do mercantilismo, negada a unidade entre empresa governamental e empresa comercial, estabelecem-se "funções orgânicas" para a iniciativa particular de um lado, e para o Estado, de outro, diferencia-se a empresa pública, da empresa privada. A partir daí, a administração tem duas origens. Enquanto "Administração Pública" sua origem é a prática do Estado europeu e o desenvolvimento da Ciência Política; enquanto "Administração de Empresas" sua origem é a prática da supervisão da pequena empresa.

e o desenvolvimento da Ciência Econômica. Em qualquer destas duas origens, um ponto comum: a administração é sempre uma atividade meio em relação ao traçado das diretrizes políticas ou econômicas, por políticos ou empresários. Se essa distinção permaneceu até o final da Segunda Guerra Mundial é porque até aí a burocracia foi, predominantemente, o "tipo mais eficiente de organização", sendo possível distinguir o "corpo burocrático", "o aparato", de sua "cabeça", a "elite", seja ela empresarial ou política. Vejamos inicialmente a origem da chamada "Administração Pública": "A Ciência da Administração é o mais recente fruto do Estudo da Ciência Política; iniciado há cerca de dois mil e duzentos anos... É criação do nosso século... Por que teria tardado tanto a aparecer? ... A administração é o aspecto mais evidente do governo, é o próprio governo em ação; é o ramo executivo, aquele que realiza a parte mais visível do governo; e, certamente, é tão antiga quanto o próprio governo... Antes do século atual haver transposto sua primeira juventude e começado a produzir as flores características do pensamento sistemático, ninguém escreveu — sistematicamente — sobre a administração como um ramo da ciência governamental... As questões eram sempre as mesmas; "quem fará a lei?" e "que deve ser a lei?" A outra pergunta — "como deve ser a lei administrada judiciosamente, com equidade, presteza e sem atritos" — era relegada aos amanuenses, como "minúcia prática", depois que os doutores hovessem concordado quanto aos princípios... O mais importante é observar esta verdade, já tantas vezes e com tanto êxito reiterada pelos nossos reformadores do serviço público; a administração fica fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora determine a política as tarefas da administração, não se deve tolerar que a política manipule as repartições públicas. Trata-se de distinção grandemente autorizada, na qual insistem, como algo indiscutível, eminentes autores alemães. BLUNTSCHLI, por exemplo, leva-nos a separar a administração tanto da política como do Direito. A política — afirma — é atividade estatal "em coisas grandes e universais", ao passo que "a administração, por outro lado, é a atividade do Estado em coisas pequenas e individuais. A política é, pois, a esfera especial do estadista; a administração, a do funcionário técnico. A política nada realiza sem a ajuda da administração", mes, nem por isso, a administração é política. Não precisamos, porém, invocar autoridades alemãs para sustentar essa opinião; a distinção entre administração e política é hoje, felizmente, de tal maneira óbvia, que dispensa maior discussão" (25).

E agora, observemos a origem da "Administração de Empresas": "A melhor maneira de se iniciar o estudo de qualquer assunto é

exatamente pelo princípio. E, para as nossas finalidades, vou de finir esse princípio como sendo o período da história em que a administração começou a ser considerada como algo distinto da me cânica da produção industrial. Foi há cerca de quatrocentos e cinquenta anos, na época em que o Sistema Família de manufatura' foi sendo substituído pelo Sistema Doméstico... esse período , ... assinala o início das primeiras fábricas consideradas como tais... No Sistema Familiar, as manufaturas mais simples — prin cipalmente tecelagem e trabalho em metal — eram executadas pelas famílias dentro de seus lares. Essas famílias combinavam, por necessidade, o artesanato com as ocupações agrícolas... as cidades estavam começando a passar por uma crise econômica, causada principalmente pelas chamadas corporações ou grupos de comerciantes, que haviam alcançado um monopólio e estavam abusando desse poder em detrimento de comerciantes mais individualistas que não pertenciam às corporações. As coisas se tornaram tão ruins na cidade, que esses negociantes precisaram procurar outro lugar para viver. Foram então para as pequenas povoações, onde as corporações ainda não haviam penetrado, e onde o que chamaremos de "iniciativa privada" podia se desenvolver livremente e receber a recompensa devida para a habilidade e o trabalho árduo... Tornou-se prática desses comerciantes a compra de matérias-primas e o seu fornecimento aos trabalhadores em seus lares, os quais trabalhavam com elas, fazendo-as passar por diversos processos, recebendo pelo trabalho o equivalente a um pagamento por peça fabricada. E, no devido tempo, os comerciantes recebiam os produtos acabados e os vendiam nos mercados mais favoráveis que encontrassem. Isto é o que ficou conhecido como Sistema Doméstico, e podemos observar aí os primórdios das relações entre empregados' e empregadores, que persistiram desde então... O problema com ' que os comerciantes se defrontavam nos primeiros dias do Sistema Doméstico era então o de aumentar a produção e reduzir os custos. A redução de salários não havia provado ser uma verdadeira solução — alguma outra precisava ser encontrada. E o foi novamente' pelos mais hábeis e engenhosos, sob a forma do que hoje chamamos especialização em divisão do trabalho... Divisão do trabalho significa a divisão de qualquer cargo em suas partes constituintes, dando cada parte do trabalho a um trabalhador especializado para executá-la. Sendo capaz de se especializar, o operário pode tornar-se mais eficiente na parte que lhe cabe e pode, portanto, trabalhar muito mais rapidamente e produzir melhor qualidade. Terminada a sua parte, o produto semi-acabado vai para o especialista seguinte, a fim de continuar o processo... Tomando um certo número de trabalhadores, cada qual executando um trabalho, encontraram os comerciantes uma resposta para o problema de maior produ-

ção pelo menor custo. Acontece, porém, que a idéia se espalhou, e logo todos os comerciantes estavam empregando os mesmos métodos. Daí surgiu novamente a necessidade de redução de custos, num novo nível de produção. Que fazer agora? Mecanizar... O estágio seguinte foi então o do fornecimento desses auxiliares mecânicos de produção aos trabalhadores. Infelizmente essas engenhocas custavam dinheiro — muitas vezes mais do que o comerciante poderia tirar do seu capital... É então que entra em cena o financiador profissional... Antes de entrar em cena o financiador, o comerciante era senhor de todas suas atividades, completamente livre para orientar seu negócio como bem o quisesse. Trabalhando entre este de um lado, e os trabalhadores de outro... Seu trabalho agora era o de dirigir as atividades humanas de seus trabalhadores, de maneira a satisfazer as exigências legítimas do financiador, e obter uma recompensa de acordo com o resultado do seu esforço. Ele havia se tornado um administrador" (26).

Dessas origens e da difusão das idéias de mundo atomizado, "orgânico", separado em instituições e ocupações que exerceriam "funções distintas e complementares", mas acima de tudo DIFERENCIADAS face à apologia da divisão do trabalho, em qualquer sentido, surgiram as idéias de distinguir "o aparato administrativo" do seu "cérebro", a "elite" política, empresarial ou financeira e de relegar as tarefas administrativas a operacionalização de detalhes amplamente traçados em outros âmbitos e da concepção de que a administração reduzia-se ao campo micro-econômico ou micro-político. Seja, qualquer que for a sua origem, a administração limita-se nessas abordagens a uma função "de apoio" a objetivos mais amplos que lhe são estranhos. A administração é uma função intermediária, surgida, ou pelo desenvolvimento da complexidade do Estado ou da empresa privada, para se colocar, entre subordinados de um lado — "massa" sem nenhum poder de decisão — e o "planejamento global" — legislativo ou econômico — da "elite" — de outro. Vejamos como isso ocorre na "Administração Pública": "Dificilmente se encontrará uma tarefa governamental que, de simples que era no passado, não haja se tornado complexa no presente. O governo, outrora, tinha poucos dirigentes; tem-nos hoje em grande número. Outrora, as maiorias sujeitavam-se ao governo; hoje, o dirigem. No passado, o governo talvez tivesse que se curvar aos caprichos da corte; hoje, tem que respeitar as opiniões do povo... De sorte que as funções governamentais se tornam cada dia mais difíceis e complexas, ao mesmo tempo em que se vão multiplicando vertiginosamente. A administração vai assumindo, por toda parte, a responsabilidade de novos encargos... Eis porque deve haver uma Ciência da Administração, que

essa ciência ? Não foi, certamente, deste lado do oceano. Nossas práticas administrativas carecem de método científico. A atmosfera viciada do governo municipal, os tortuosos segredos da administração estadual, a confusão, o sinecurismo e a corrupção, a cada passo descobertos nas repartições de Washington, impedem-nos de admitir que já prevaleçam nos Estados Unidos quaisquer concepções claras do que constitui uma boa administração. Não ! Até agora, os autores norte-americanos pouca participação tiveram no progresso dessa ciência. Foi na Europa que ela encontrou seus doutores. Não é obra nossa. É ciência estrangeira, que mal fala a língua dos princípios ingleses ou norte-americanos... Desenvolveram-se professores franceses e alemães... Para explicar, por que uma ciência tão evidentemente suscetível de ser útil, por igual a todos os governos, recebeu atenção primeiro na Europa, onde o governo foi por tanto tempo um monopólio, e não na Inglaterra ou nos Estados Unidos, onde o governo é, de longa data, uma franquia comum, duas razões deverão ser expostas: primeira, é que, na Europa, justamente por ser um governo independente do consentimento popular, muito mais havia o que governar; e a segunda, é que o desejo de manter o governo como um monopólio levou os monopolistas a se interessarem por descobrir meios menos irritantes de governar... Ao falar em governos europeus, não estou, evidentemente, incluindo a Inglaterra. Esta não se tem recusado a evoluir com o tempo; o que fez foi atenuar a severidade da transição de uma política de privilégios aristocráticos para um sistema de poder democrático, por meio de medidas lentas de reforma constitucional... Enquanto isso, nós deste lado do oceano, não tínhamos encontrado grandes dificuldades de governo..... Como uma criança robusta, o governo americano atingiu grande estatura; mas ao mesmo tempo se tornou desajeitado de movimentos. Seu vigor e crescimento tem sido completamente desproporcionais à sua experiência de viver... Nestas condições, por maior que haja sido nossa vantagem sobre os países da Europa relativamente à facilidade e saúde do desenvolvimento constitucional, agora, que chegamos à época de ajustamentos administrativos mais cuidadosos e de maiores conhecimentos de administração, estamos em situação evidentemente retardatária, em comparação com as nações de além-mar... (25-pág. 8,9,10,11 e 12). E agora, na "Administração de Empresas": "Imagine o leitor uma companhia industrial qualquer, grande ou pequena, a qual conheça por alto. Poderá notar que consta de três grupos principais de pessoas — primeiro, os diretores; segundo, o grupo que compreende os gerentes e supervisores, incluindo os chefes de departamentos, mestres e outros tais; terceiro, o grupo geralmente conhecido por operários e pessoal de escritório, os quais desempenham trabalhos manuais e escriturários na fábrica e no escritório.... Lembrando sempre que a

administração consiste em dirigir as atividades de outros, examinemos primeiro o Conselho Diretor. Que faz ele ? E como o faz?... pode-se dizer que a responsabilidade do Conselho é definir as diretrizes da companhia, e portanto proporcionar um objetivo e uma razão para a existência da companhia.... Tendo constatado que o plano de ação está sendo seguido e continuará sendo, o Conselho poderá recomendar a maneira como deverá ser levado avante pelo diretor-gerente... O Conselho é o cão de guarda dos acionistas, cujos interesses representa... nenhuma dessas responsabilidades do Conselho envolve qualquer direção de atividade de outros. São os negócios da companhia que o Conselho está dirigindo, não as atividades daqueles a quem a companhia emprega. Daí se conclui que os diretores não administram, e qualquer estudo de administração tem pouca relação com o trabalho e a responsabilidade de um diretor.... ficamos com um grupo de pessoas, das quais todas, com insignificantes excessões, realizam uma certa administração em seu trabalho.... Consiste de todas as pessoas em qualquer organização, com excessão daqueles cujos deveres são exclusivamente de direção — inclui o diretor-gerente, seus subordinados administrativos, seu pessoal, mestres, encarregados de serviço, e todos aqueles que não tem a responsabilidade de outro trabalho que não seja o seu... Gostaria de, neste capítulo, abordar todos os problemas econômicos com os quais, provavelmente, um administrador se confrontará... procurei fazer um esforço dos principais pontos que um administrador precisará compreender ao interpretar instruções a ele transmitidas, ou que terá que transmitir aos seus subordinados. Tentei também facilitar uma compreensão da teoria econômica... o conhecimento desses conceitos é necessário, pois o sucesso de um administrador vai depender de sua habilidade em dirigir as atividades dos outros de conformidade com as diretrizes da companhia. É lógico esperar-se de um administrador que seja apto para interpretar as diretrizes e também os motivos das exigências do Conselho Diretor.... Chefes de departamentos, mestres encarregados de serviço, e todos os outros com responsabilidades de execução, estarão na posição mais desfavorável de diretrizes lhes serem impostas... Vemos então que a administração, como a definimos, exige uma apreciação inteligente dos motivos que determinam uma diretriz, e uma perspicaz capacidade para prever os resultados de qualquer ato levado a efeito para por aquela diretriz em vigor. Um administrador, em síntese, deve ter um pouco de economista... precisa saber o bastante de economia elementar para orientá-lo na compreensão das finalidades das instruções, dos métodos para executá-las, e na solução de alguns dos problemas administrativos que surgirão" (26 pág. 19,20, 21,27,28).

Se é possível, através do incremento da divisão do trabalho, distinguir nitidamente entre administração e política e entre administração e economia, também o foi, entre "administração pública" e "administração de empresas privadas". Dissemos que a fase da burocracia "como tipo eficiente", tal como foi caracterizada por Weber, vai do final do século XIX, quando começaram a surgir as grandes corporações, até, aproximadamente o final da segunda guerra mundial, quando entra em cena, a fase tecnoburocrática que é a sua negação, correspondendo também à decadência do liberalismo como sistema econômico (inicialmente) e depois como sistema político. Até antes que isso ocorresse, no entanto, a divisão do trabalho no seio da sociedade e no interior das organizações viu-se reforçada pelos ideais liberais que se pautaram sempre por distinguir as funções do Estado daquelas que caberiam a uma organização econômica, propriamente dita. Como, entretanto, cada vez mais o Estado se assemelhava a organização privada e vice-versa, algumas correntes começaram a combater a diferenciação "orgânica" sustentada pelo liberalismo. Esta última baseava a distinção principalmente, em estar o Estado voltado para a consecução de objetivos que visavam a sociedade como um todo, enquanto que a empresa particular objetivava interesses particulares dos seus proprietários (lucro). Um texto, cuja primeira edição é de 1955, portanto do final da fase liberal ou como queremos nós, de acordo com outro ângulo, do final da burocracia como tipo eficiente, ilustra o debate da ocasião, sustentado por um liberal: .. "No que concerne a significação recíproca da administração pública e privada... tradicionalmente tem prevalecido o empenho de identificá-las. Por isso cabe aqui um esclarecimento que contrabalance as tendências de assimilação, levando-as a um equilíbrio justo, onde se reconheça também a importância das diferenças.... No que se refere às empresas de produção econômica, seja dito, entretanto, que a tendência dominante é no sentido de não se reconhecerem as diferenças entre a administração pública e a administração privada... Afirma-se, por exemplo, que não ocorre mudança alguma significativa, quando o governo toma em suas mãos a posse e administração de uma empresa comercial — um sistema de ferrovias, por exemplo. Diz-se também, que certas técnicas, como a estatística, são iguais dentro e fora do governo. Chega-se por estas e outras comparações de fases específicas, à conclusão de que são mais importantes as analogias do que as diferenças entre as organizações públicas e privadas... Em primeiro lugar, o governo existe para servir aos interesses gerais da sociedade, ao passo que uma empresa comercial serve aos interesses de um indivíduo ou de um grupo. Em segundo lugar, entre todas as instituições o governo é aquela que detém a autoridade política

suprema. Em terceiro, a autoridade do governo é sancionada pelo monopólio da violência. Em quarto, a responsabilidade do governo deve corresponder a dimensão à natureza e à dimensão de seu poder... No presente contexto o que importa é advertir como essa caracterização do governo impõe peculiaridade à sua administração. É-nos fácil enumerar algumas consequências: 1. A tarefa governamental é enorme. A envergadura das operações, a multiplicidade dos propósitos e a complexidade dos programas demandam formas especiais de administração. 2. Em face da universalidade e soberania do governo, pressupõe-se que a este caiba resolver os conflitos de interesses particulares, a fim de alcançar o máximo possível de bem-estar geral. Para o desempenho desta função, há requisitos de imparcialidade e equidade, que condiciona o comportamento administrativo distinguindo-o das empresas particulares. São evidentes as manifestações deste traço característico. 3. O governo é responsável perante o povo. Suas ações estão constantemente expostas à publicidade e à crítica. As opiniões dessa autoridade — o povo — são muito diversas e variáveis. Qualquer assunto pode converter-se em ingrediente explosivo para o opinião pública. Não padece dúvida que a administração governamental tem de se adaptar a tais exigências com maior apêgo que a particular. Num sistema democrático, o caráter representativo do governo acentua essa peculiaridade. 4. Os governantes, desde os mais altos na hierarquia até os de nível inferior, representam um poder imenso de coação, em face do qual se requerem proteções especiais. As ações das autoridades públicas devem ser controladas pela supervisão de seus colegas, do povo e, sobretudo, pelo seu próprio senso de responsabilidade. Isto pressupõe métodos, atitudes e formas de organização especiais, que limitem a autoridade e evitem abusos. 5. A eficiência de uma entidade governamental não deve medir-se pelo aumento de suas receitas ou pela redução de seus gastos, senão pela qualidade e intensidade com que realize os propósitos públicos. Julgar-se o governo em termos de lucros e perdas, como se fosse uma empresa comercial — com o empenho de que gaste pouco, não ocorra em dívidas e mantenha seus orçamentos equilibrados —, eis um equívoco muito comum. A menos que o governo seja um negócio dos governantes, sua eficiência deve ser julgada sempre à luz de sua contribuição para a satisfação das necessidades e ideais do povo" (27).

A DIFERENCIAÇÃO, a tendência a distinguir ENTIDADES, APONTANDO-LHES CARACTERÍSTICAS OU QUALIDADES PRÓPRIAS, IMANENTES OU INTRÍNSICAS, DERIVADAS DE UMA POSSÍVEL "FUNÇÃO", ATRIBUÍDA SABE-LÁ POR QUEM, É MUITO ANTIGA. COMEÇA COM A PROMINÊNCIA DA LÓGICA FORMAL COMO TIPO DE RACIOCÍNIO SISTEMÁTICO PREDOMINANTE NA SOCIEDADE OCIDENTAL. "A civilização ocidental é caracterizada por uma

qual vai do geral ao particular, extraíndo de princípios ou "premissas" gerais uma conclusão ou consequência ... a filosofia clássica distingue entre a indução rigorosa e a indução amplificadora. Na indução rigorosa, a lei resume numa fórmula todos os casos particulares estudados; por exemplo: Mercúrio, Vênus, Terra, etc..., descrevem órbitas elípticas. Ora, Mercúrio, Vênus, Terra, etc... são todos eles planetas.. Logo, todos os planetas descrevem órbitas elípticas (Lei de Kepler). Na indução amplificadora, ao contrário, passa-se de um número finito de fatos estudados, que são necessariamente fatos passados, para um número infinito de fatos possíveis; afirma-se que a lei não resume apenas fatos passados, mas projeta-se para o futuro. A indução rigorosa também é chamada de aristotélica; a indução amplificadora é chamada de "baconiana", por causa do nome de Francis Bacon; ou ainda "experimental", pois é empregada de modo contínuo e metódico nas ciências da natureza... É evidente que a indução dita "amplificadora" é a única fecunda. Se a ciência fosse apenas uma catalogação de fatos passados, qual seria seu interesse? Que valor teria o saber?... a oposição entre a indução rigorosa (que seria uma variedade da dedução) e a indução amplificadora, única fecunda, tem um sentido profundo e coloca um grave problema. Essa oposição, caso seja fundada, significaria que o pensamento só é fecundo porque salta no vazio, porque amplia de modo temerário os resultados. O rigor, nesse caso, seria algo apenas formal e, por conseguinte, vazio abstrato, estéril. Fechado em si mesmo, o pensamento preciso — a razão — só sairia de si mediante uma espécie de aventura irracional ou, pelo menos, sem possibilidade de justificação racional... Tomemos o tipo formalmente perfeito de dedução, o silogismo clássico: "Todo homem é mortal; ora, Sócrates é homem; logo, Sócrates é mortal"... Se admito que todos os homens são mortais, Sócrates é efetivamente mortal; e a conclusão não me ensina nada. Mas como posso saber que todos os homens são mortais, sem preliminarmente ter constatado a morte de Sócrates? Rigoroso, o silogismo apresenta-se assim não apenas como uma repetição estéril, mas também como um "círculo vicioso" e como uma "petição de princípio"... Com efeito, o formalismo lógico quis emparedar o pensamento em formas rigorosas, fixas e estéreis, de tal modo que parece inevitável ser a temeridade o único modo de escapar dessas formas... Ao que parece, o pensamento só é rigoroso quando se mantém na repetição "tautológica"... historicamente, quando reinava o formalismo lógico, as ciências desenvolveram-se fora da lógica e até mesmo contra ela (Crítica do silogismo por Bacon, Rabelais, Descartes). Mas, nesse caso, se a ciência é fecunda, não segue um desenvolvimento preciso. A lógica se mantém fora das ciências, podendo apenas — e no melhor

dos casos, quando o lógico é um homem de boa vontade — constatar e estudar, a posteriori, os métodos das ciências... Ademais, se a razão tivesse de ser definida pelo rigor formal (como se toda idéia devesse ser ou absolutamente falsa ou absolutamente verdadeira), as contradições reais do pensamento e da vida seriam excluídas do pensamento. Definida pelo rigor formal, a razão seria ao mesmo tempo definida pela imobilidade e pela coerência vazia. Disso decorreria um novo conflito entre a razão e a mobilidade variada da experiência: entre a coerência interna do pensamento claro e os aspectos múltiplos da vida. A razão parece então como estando situada fora do real; e, por causa disso, o real é lançado no domínio do irracional, abandonado ao irracional, sem que a razão abstrata encontre direitos para compreender ou para agir".

(28). A lógica, enquanto lógica, isto é, enquanto não apropriada e transformada em metodologia do pensamento, segundo Henry Lefebvre não implica no problema de classes e em consequência, de ideologia: "É possível, usando rigorosamente os termos, falar de "lógica de classe"? Não. Se se concebe a lógica como elemento transparente e vazio, inerente e imanente e imanente a todo conjunto de pensamentos encadeado coerentemente e dotado de conteúdo, então a lógica é "neutra". Qualquer "alguém", escolhido entre as classes médias, pode raciocinar ou desatinar, discorrer de modo incoerente ou correto; talvez esse "alguém" desatine mais facilmente e mais frequentemente que um proletário habituado a uma prática estrita em locais definidos, ou que um "intelectual" conhecedor tanto da lógica quanto da retórica. Mas esse .. "alguém", se raciocina corretamente, terá de encadear logicamente palavras e conceitos. A lógica serve a todas as classes (assim como o faz a língua). Todavia, ela só é "neutra" enquanto é vazia; e na medida em que, implicando a possibilidade de pensar, não seja um pensamento. Nenhum pensamento, nenhuma idéia, nenhuma "reflexão" que tenham objeto e conteúdo podem ser completamente neutros. Nem mesmo as matemáticas! Elas não são neutras quando estão a serviço, quando entram na prática social, quando se prestam a uma pedagogia que se dirige a determinadas pessoas e não a outras, etc. Todo pensamento tem um conteúdo, um objeto. Ao mesmo tempo, é uma vontade; uma escola. Existe alguma proposição que não implique responsabilidade? Não existe. Quem pensa inocentemente? Ninguém" (28-pág. 29/30). A argumentação de Lefebvre tem bastante vigor, muito embora apresente alguns pontos defeituosos como considerar que possa haver (abstração idealista) inerente e imanente, como ele próprio diz, ao conjunto de todos os homens um pensamento lógico, isto é, coerente e, ao opor o raciocínio dito "coerente" ao "desatino" no pensar. A nosso ver existem tipos diferentes de raciocínio que estão ligados à própria

condição objetiva de vida, determinadas, portanto, pela posição do indivíduo na estrutura sócio-econômica. Tais tipos diferentes de raciocínio somente se assemelham porque um deles é dominante, se impondo como ideologia, isto é, o único raciocínio "correto". Por outro lado, a coerência não pode ser considerada vazia, pois que ela se liga diretamente ao referencial do indivíduo e só levando em conta tal referencial é possível julgar a coerência existente. Entretanto tem muita razão quando se refere a uma passagem histórica na qual a lógica, de exercício intelectual restrito a um pequeno número de nobres, exercício de debates, de confronto de idéias, de "dialética", é transformado na ideologia dominante: "A lógica aristotélica, em particular, corresponde ao que hoje é posto sob o nome de Aristotéles? Não é algo evidente. Há deslocamento da lógica aristotélica, em função da elaboração ulterior (matemáticas, ciências). Para Aristotéles, a lógica (Organon, Analíticos) é a teoria do Logos em ato: razão e raciocínio, coerência do discurso, linguagem do cidadão que vivia na cidade política, buscando os meios de deduzir para convencer (não para seduzir), meios diferentes da sofística, da erística, da dialética ou arte do diálogo. Mas não absolutamente diferentes. Do que decorre uma ambiguidade que durou séculos. De modo que a filosofia chamou às vezes de "dialética" aquilo que chamamos de "lógica" e vice-versa... Noção fundamental para a lógica dialética, concebida precisamente como mediação. Para se formular e confirmar, essa teoria exigiria não apenas análise da linguagem e a revelação das propriedades duais (significante e significado, paradigma e sintagma, etc.), mas um aprofundamento do conceito de verdade. Um mesmo anunciado pode ser verdadeiro e/ou falso (verdadeiro e falso, verdadeiro ou falso), Isso depende do sistema ou modelo adotado, do referencial. Concebe-se assim a dupla de terminação do contínuo, problema que por muito tempo conservou-se em suspenso e ligado à noção do conteúdo da forma "pura". É finito, numerável? É infinito, inesgotável? conforme o modelo adotado, cada proposição referente ao conteúdo é verdadeira e/ou falsa. "(28-pág. 6 e 8). O que aceitamos, enfim, é que aconteceu com a lógica, em certa fase da história, o mesmo que ocorreria mais tarde com a dialética, sob a influência do stalinismo. Ocorreu uma NEGAÇÃO, que transformou um método em um dogma. Não que o método seja neutro, mas todo método e em especial o método dialético, pressupõe a criatividade do indivíduo na sua aplicação, a interação do sujeito com o objeto que desenvolve a um só tempo o sujeito e o objeto nessa interação, i.é., o indivíduo em ação. consciente da metodologia que adota e de sua vinculação a uma ideologia (proposição), tem que ter possibilidade de criar de transformar o próprio método, à medida que é transformado na

aplicação da metodologia: O HOMEM CRIA EM CONDIÇÕES DETERMINADAS. A FORMA COMO CRIA É DETERMINADA PELAS CONDIÇÕES EXISTENTES. ISTO NÃO IMPEDE QUE ESSAS CONDIÇÕES SE MODIFIQUEM PELO PRÓPRIO ATO DE CRIAÇÃO, AO MESMO TEMPO EM QUE O PRÓPRIO HOMEM SE MODIFICA POR TEREM MUDADO AS CONDIÇÕES EM QUE ATUA. Sob o stalinismo, dá-se uma inversão mecanicista da dialética que é apresentada como verdade absoluta, harmônica, despida de contradições, cerceando a criação e portanto a própria dialética que consiste na negação de um meio por outro novo, de um homem velho por outro novo: "O pensamento dialético transformou-se no seu contrário; crítico por essência, desembocou num dogmatismo, apresentando uma abusiva sistematização: o "dia-mat" oficial, institucional. Nessa sistematização, a palavra dialética, ou seja, o pensamento dialético, reduzido a uma palavra, tornou-se o suporte de uma ideologia, que, precisamente, liquida em ato a "negatividade", a reflexão crítica. Por outro lado, a sistematização realizada em nome da dialética (tendente ao fechamento do sistema sob o pretexto de um movimento que exige a abertura) absorvia a lógica na dialética . Que resultou ? carente de suporte lógico, de referência lógica , de regras para o emprego dos conceitos, e sem que isso o impedisse de coagular-se no discurso dogmático, o pensamento dialético não mais se distinguia da sofística, da erística. "(28-pág.16). Como a metodologia adotada não se disvincula de conseqüências práticas, i.é., não é neutra, a negação da dialética no plano valorativo, como conseqüência de sua negação no plano metodológico , forçosamente viria dar na negação do comportamento real:"... Uma exposição abstrata e imperativa das "leis da dialética", leis impostas por decreto. Leis do pensamento ou das coisas ? Leis dos processos ou do conhecimento deles ? O pseudo-conceito de "reflexão" respondia a todas as questões, misturando todas as respostas. O dogmatismo stalinista não se dignava a observar que, para pensar dialeticamente, segundo esse modelo coercitivo, tinha-se de perder a coerência; e, caso, se quisesse salvar a coerência , devia-se perder a dialética. O que era feito, notadamente, através da manipulação da negação, um abuso que-cabe reconhecer-teve uma influência desastrosa.... o "dia-mat" stalinizado não era apenas uma filosofia sistematizada a partir do marxismo, crítico radical de toda filosofia e de toda sistematização. Não era apenas uma ideologia restaurada em seguida a uma crítica radical das ideologias, uma superfetação, uma excrescência cancerosa, na acepção leninista dessas palavras. Era uma tentativa de totalização, um sistema filosófico-político, ou seja, um neo-hegelianismo, uma filosofia de Estado e uma filosofia do Estado, suposto resultado final da filosofia e da história da filosofia. A síntese conduzia ao Estado stalinista fortalecido. Reduzia a história à gênese desse Estado: o que significa que há no stalinismo um histori-

cismo neo-hegeliano, apresentado em nome da "inversão" do hegelianismo. "(28-pág.3/4). Foi por processo semelhante, mas ocorrido muito antes, que a lógica se transformou em metafísica: "Se se aceita a definição marxista de ideologia (ou seja, que não se trata apenas de uma representação incompleta e mutilada do "real", mas, primeiramente, de uma apresentação desse real que o inverte, coloca-o de cabeça para baixo, e em seguida, que oculta e dissimula suas contradições), é então concebível como a lógica, separada; fetichizada, possa servir à ideologia, ou mesmo servir como ideologia (ser uma ideologia)... É inegável que o conhecimento põe certos problemas; todavia o conhecimento em si mesmo não é um problema, mas um fato. Para que o conhecimento se torne um "problema", é preciso que a análise separe e isole o que é dado efetivamente como indissolúvel ligado: os elementos do conhecimento, o sujeito e o objeto. Essa operação, precisamente, foi efetuada pela maioria das doutrinas do conhecimento. Elas definem isoladamente o sujeito e o objeto. Por definição, designaremos como "metafísicas" as doutrinas que isolam e separam o que é dado como efetivamente ligado. Então, no mesmo movimento, o conhecimento torna-se um problema, e um problema insolúvel. Com esse método metafísico, que define os seres e as idéias fora de suas relações e de suas relações e de suas interações, será muito fácil concluir que o conhecimento é impossível, quando, na verdade, trata-se de um fato! ... Os metafísicos em questão esqueceram essa constatação primária do bom senso é da prática: estamos em relação com um mundo, com objetos, com seres vivos e humanos. Essa relação faz parte do nosso próprio "ser"; nosso "eu" não pode se isolar; não está fechado em si mesmo, fora do mundo e da natureza, "império num Império", segundo a justa expressão de Spinoza" (28-pág. 27,50 e 51). Tendo por origem a filosofia clássica grega e desembocando na lógica — formal que serviu de sustentáculo a tal sistema filosófico, emerge a metafísica, sistema ideológico baseado na fetichização da classificação, da ordenação e da conceituação: "... Platão desembocará, sem o perceber muito claramente e visando outro objetivo, naquilo que chamamos "lógica", isto é, na análise e estruturação dos fatos do pensamento. E por isso a lógica, de que ele traçou as primeiras linhas mestras e de que em seu sucessor Aristóteles receberá a forma final, se fará uma interpretação e explicação do Universo exterior no plano da conceituação. Essa confusão, que não é ainda uma confusão (porque somente hoje, com mais de dois mil anos de avanço se pode caracterizar) nasce prenhe das maiores consequências, porque dela resulta uma concepção do Universo visto através dos fatos do pensamento e da conceituação. Isso, que constitui a inversão idealista, a saber, a projeção da conceituação!

na realidade exterior ao pensamento dará na Metafísica e dominará todo o desenvolvimento da filosofia e do conhecimento em geral, durante séculos, prolongando-se até os nossos dias de hoje em que seu papel ainda não é desprezível" (29). A história da metafísica é semelhante à história da burocracia e à história do desenvolvimento. Seus primórdios, suas origens, antecedem de muito o modo de produção capitalista, porém, recebem um incremento substancial após a eclosão desse fenômeno revolucionário. BUROCRACIA, DESENVOLVIMENTO E METAFÍSICA, TENHAMOS A CORAGEM DE DIZÊ-LO, ATRAVESSAM OS MODOS DE PRODUÇÃO. PORÉM, SOMENTE APÓS A ECLOSÃO DO CAPITALISMO, APÓS A REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E A REVOLUÇÃO FRANCESA, PODEMOS FALAR DE DESENVOLVIMENTO "RACIONAL" OU MODERNIZAÇÃO, DE BUROCRACIA "RACIONAL" E PORQUE NÃO DIZER, DE METAFÍSICA "RACIONAL", ISTO É, DISFARÇADA EM CIÊNCIA MODERNA. O CAPITALISMO, ENFIM, COMO MODO DE PRODUÇÃO REVOLUCIONÁRIO, ALTERA QUALITATIVAMENTE AS ORIGENS TRADICIONAIS DA BUROCRACIA, DO DESENVOLVIMENTO E DA METAFÍSICA.

Continuemos porém, a falar sobre esta última. A diferenciação, a separação, a ordenação de conceitos e categorias só é possível pela identificação. Esta tende a distinguir cada vez mais entre os objetos, atomizando-os, como se estivessem desligados do todo, apontando-lhes características, ou propriedades visando conhecê-los melhor e se possível a atingir a "essência" de tais objetos: "Identificar", esse primeiro plano em que se desenvolve o pensamento e o conhecimento humanos, identificar consiste em descriminar, distinguir, separar e dividir o Universo em partes distintas. Ora, um tal processo tende a se acentuar cada vez mais, com a caracterização progressiva, mais rigorosa e distintiva das feições descriminadas, em virtude da necessidade e importância que isso representa no curso das atividades humanas. Se o homem como indivíduo pensante considera à parte uma feição qualquer do Universo, e assim a destaca e separa do conjunto universal a que pertence, assim procede por que é levado a isso pelas exigências de suas atividades e em correspondência com seus interesses e suas necessidades; tenderá por isso a acentuar cada vez mais a aquela separação...A conceituação que o indivíduo pensante vai elaborar para atender melhor seus propósitos tende portanto no sentido de introduzir no Universo divisões cada vez mais marcadas; a seccioná-lo em partes ou "coisas" bem distintas e separadas uma da outra. Esse seccionamento será consagrado pela linguagem, que exprimirá aquelas divisões e se destina, na maior parte, precisamente para isso. E como é pela linguagem que o homem adquire a maior parte de seus conhecimentos, e através dela realiza boa parte de suas operações mentais, a tendência do seu pensamento será sempre ou preferentemente no sentido de enxergar o Universo através de tais padrões conceptuais, vendo-o dividido em

partes separadas e autônomas, isto é, constituído de um aglomerado de "coisas" em entidades independentes umas das outras" (29 - pág. 212). A metafísica ao separar o sujeito do objeto, a teoria da prática, etc..., torna o conhecimento um problema individual, dá ênfase ao individualismo na descoberta do conhecimento, justamente porque o homem é homem atomizado, desligado, bem caracterizado, em relação ao ambiente onde atua: "A metafísica consiste sempre numa teoria desligada da prática, sem unidade com a prática, sem ligação direta e consciente com a mesma. A metafísica encontra seu domínio favorito da vida real das nuvens, num mundo além do mundo físico (que é o sentido mesmo da palavra "metafísica"), num "aquém-mundo" — como diz Nietzsche — que serve para depreciar o mundo real e seus problemas vivos... Essa pretensa verdade metafísica, que postula a separação entre a prática e a teoria, entre a vida e o pensamento, resulta de uma inspiração ou de um raciocínio individuais. Os sistemas metafísicos foram sempre a obra de um filósofo, que acreditava estar trazendo a chave para todos os enigmas, de modo que, segundo ele, a história do homem e do pensamento desembocavam nele e chegavam com ele ao seu ponto terminal. Sem tal convicção não há "sistema", não há "doutrina" dogmática, não há metafísica. Mesmo quando uma metafísica — pela persuasão ou pela propaganda — se difunde e passa a ter consequências sociais; mesmo quando toma alguns dos seus elementos da vida de uma sociedade, da cultura e das tradições de um povo, ela não é explicitamente, conscientemente, um pensamento social, nem pode — sem negar a si mesma — afirmar a natureza social do pensamento. Ao contrário: a vida social faz parte daquela realidade prática da qual o metafísico se separa e se abstrai, com a finalidade de extrair sua verdade do próprio esforço e do seu pensamento individual... tal "verdade" metafísica se apresenta sempre como um bloco, dogmática e sistematicamente; como uma revelação que o metafísico atribui a si mesmo, ou generosamente empresta à espécie humana, sob a forma de "idéias inatas", ou sob aquela da participação num pensamento super-humano, divino. No fundo, essa "verdade" metafísica aparece sempre como pronta e acabada; ela existe previamente... A metafísica confessa-se profundamente anti-histórica; repugna-lhe admitir esta idéia tão simples, tão próxima de nossa experiência prática: a de que o homem vai da ignorância ao conhecimento; que conquista progressivamente, mediante uma sucessão de vitórias sobre a ignorância, o saber" (28 pág. 52/53).

E onde se dá a vitória mais completa do individualismo? Onde predomina o incremento da divisão do trabalho que transforma o indivíduo em executor de uma tarefa especializada, fragmentada, perdida na engrenagem do todo que compõe o processo produtivo?

Onde se dá a separação "orgânica" entre a cidade e o campo, entre o Estado e a sociedade civil, entre os setores primário, secundário e terciário, entre países produtores de matérias-primas e países produtores de bens manufaturados ? Onde, em que período histórico, o desenvolvimento das ciências e da tecnologia das invenções proporciona a fragmentação das disciplinas e das profissões? A RESPOSTA SERÁ SÓ UMA, SOB O CAPITALISMO DE LIVRE COMPETIÇÃO. A metafísica que sempre serviu, a exemplo da burocracia e do desenvolvimento "causado por forças exógenas - modernização" para separar a ideologia e a prática das classes, apenas é apropriada pela burguesia e igualmente modernizada, como ocorreu com a burocracia e o desenvolvimento. Na Grécia antiga, de onde surgiu, a metafísica foi então a ideologia de uma classe, completamente desligada da vida material, oposta ao trabalho produtivo executado inclusive pela burguesia nascente. Tal situação proporcionou o domínio da metafísica idealista sobre a metafísica materialista, domínio que iria permanecer, até a emergência do capitalismo: "... paralelamente à voz dominante dos idealistas, os materialistas gregos continuarão afirmando a prioridade dos sentidos; e ao contrário dos idealistas que fazem o conhecimento derivar da esfera ideal, procuram explicá-lo pelos dados sensíveis. Mas não serão capazes de fundamentar convenientemente suas convicções, a não ser pelo bom senso e evidência imediata; nem de explicar a participação específica do pensamento na elaboração do conhecimento... Aliás os materialistas são em pequeno número, e seu papel é secundário nessa fase de desenvolvimento que estamos considerando. São os idealistas que predominam, como vemos muito bem no fato de se elevarem tão alto, em número e estofo intelectual, as figuras de seus adeptos, a que o materialismo não pode opor senão a grande mais isolada figura de Demócrito. Essa predominância do idealismo explica-se em parte pelo fato já assinalado que sua posição ideológica era mais favorável para a consideração das questões e dos problemas mais importantes que se propunham no momento, e que têm seu centro nevrálgico no Pensamento e giram em torno da crítica da racionalidade; problemas e questões que dariam, como de fato deram em Platão e Aristóteles, na logificação do conhecimento, etapa essencial a ser transposta nessa fase do desenvolvimento da Filosofia. Mas o fator decisivo da predominância do idealismo foi sem dúvida de natureza mais profunda, e têm suas raízes em circunstâncias de ordem política e social. Outras fosse essas circunstâncias, e certamente o desenvolvimento filosófico se teria feito em outro sentido. O materialismo, tão mais próximo, apesar de sua crueza, da origem verdadeira do conhecimento que são a ação e a experiência sensível dela derivada, teria predominado e conseguido superar suas incoerências e insuficiências, frutos de sua imaturidade; como o fa-

ria séculos depois, no mundo moderno e logo que as condições sociais se lhe tornassem favoráveis. No mundo antigo, o papel do materialismo ficará restrito ao de freio e contrapeso oposto à degenerescência especulativa e estéril para que tende sempre o idealismo... não é difícil apontar o fator decisivo dessa orientação quando consideramos a posição político-social dos indivíduos que se ocupavam com a Filosofia; posição essa que não podia deixar de imprimir em sua obra, como de fato imprimiu, as tendências, preferências e interesses deles ou da classe social a que estavam ligados. Trata-se da classe dominante e que por efeito da organização econômica das cidades gregas, se encontrava apartada de qualquer atividade produtiva que se confiava inteiramente a escravos e à plebe (artesãos, pequenos comerciantes, lavradores livres). Aquela ociosidade dos dominadores da Grécia tende a orientá-los ideologicamente para a pura contemplação, que em Platão, sem dúvida o maior vulto intelectual da época, atinge sua expressão máxima... A "ciência" das classes dominantes e de seus representantes ideológicos desenvolvia-se por isso noutro plano que não intervinham conhecimentos ligados às desprezadas atividades produtivas, o que restringia aquela "ciência" quase unicamente à pura especulação. No que diz respeito a preocupações de ordem prática, não iam as classes dominantes além de assuntos relativos à direção e condução do Estado e de seus cidadãos, que era e constituída a sua verdadeira e única ocupação. Daí o relevo que assumem as questões morais na Filosofia dos sofistas e mais acentuadamente em Sócrates e Platão; questões em que mal se encobre um conteúdo essencialmente político" (29 pág.199, 200 e 201).

Essa situação prevaleceu até o advento do capitalismo. A partir daí, no momento em que as forças produtivas se desenvolvem, a partir de um desenvolvimento da ciência e da tecnologia, gerando como consequência a valorização da atividade material desenvolvida pela burguesia, o idealismo metafísico é morto e enterrado, impossibilitado de continuar a exercer sua predominância. O MATERIALISMO, IGUALMENTE METAFÍSICO PASSA A SER O INIMIGO PRINCIPAL DO MATERIALISMO DIALETICO. Pouco antes da burguesia assumir o poder, notam-se mudanças na acepção metafísica: "O universo será um aglomerado de "coisas" ou "entidades" independentes umas das outras, e ligadas quando muito exteriormente, mas conservando sempre sua individualidade própria, sua identidade bem definida e caracterizada... E com isso prefixaram-se os objetivos e a natureza do Conhecimento, que consistiria em "apreender" pelo Pensamento essas "coisas" ou "entidades" que constituíam o Universo e formavam sua última realidade. Todos os fatos

ou acontecimentos universais derivariam do comportamento daquelas "coisas" ou "entidades", e toda a Realidade se reduzia às "maneiras" desse comportamento, que por seu turno seria condicionado ou determinado pela natureza íntima ou essência das "coisas" que são as qualidades que as constituem e compoem. Conhecer as "coisas", penetrar-lhes e lhes apreender a essência, o seu modo de ser, as suas qualidades, em suma, fazia-se assim o objetivo 'da Ciência' (29-pág. 217). A vitória do materialismo metafísico sobre o idealismo metafísico não dá para alegrar ninguém. O essencial é mantido, a metafísica. Um pequeno "indicador" da mudança é que as entidades passam a ser interdependentes ao invés de independentes, predominantemente, sem no entanto deixarem de ser entidades perfeitamente caracterizadas com o fim exclusivo de apreender-lhes a essência. Tal interdependência é conseguida no momento em que ao invés de considerar objetos, fatos, pessoas 'desligadas em um conjunto, admite-se o relacionamento entre eles. Isso é possibilitado pelo desenvolvimento científico e tecnológico: "Com o progresso moderno das concepções materialistas (isto é, a partir do século XVI), os "elementos" da antiga Química ou Alquimia se farão cada vez menos "princípios", para se tornarem' substâncias concretas, e se confundem por isso progressivamente' com os corpos químicos que conhecemos. Mas com relação ao sulphur essa materialização dos "princípios" era mais difícil... O problema será resolvido por G.E. Stahl (1660-1734) que inventa o phlogisticon... As indagações e experimentações acerca do phlogisticon farão contudo observar que certos corpos, os metais, em vez de perderem, ganham peso e portanto substância na combustão; o phlogisticon apresentava pois nesses casos qualidades negativas, o que era paradoxal e inconcebível. É essa questão que aos poucos, e através de quase um século de pesquisas, leva a uma posição inteiramente nova em frente ao assunto; posição essa em que as atenções se voltam, em vez de ser para os corpos em si e sua natureza, como fora até então, se voltam para o comportamento deles relativamente uns aos outros. É essa posição em que o abandono das concepções metafísicas das coisas-em-si já se faz nitidamente sentir, que se encontra na base da noção moderna de combinação química, esboçada na obra dos três grandes fundadores da Química moderna, A.L. Lavoisier (1743-1794), L.L. Proust (1754-1826) e C.L. Berthollet (1748-1822), e que através da teoria do estado físico dos corpos, vai dar na teoria atômica de J. Dalton (1808). O que a origem das espécies provocou no terreno do conhecimento natural, a teoria atômica produziu na Química, isto é, dará uma diretriz e pois um método, às pesquisas científicas e à elaboração da ciência; e é nisso, e não na imagem grosseira e artificial da divisão dos corpos em partículas (os chamados "átomos") que consistirá o verdadeiro valor científico da teoria atô-

mica e seu sentido profundo. Com tal método será possível introduzir na consideração dos objetos da Química um pensamento relacional ordenado, e desenvolver assim sistematicamente o relacionamento dos fatos que ela se ocupa... não é nosso objetivo aqui fazer a história da Ciência, mas unicamente ilustrar com alguns exemplos mais marcantes o sentido geral do desenvolvimento científico naquela fase decisiva que cavalga os dois séculos que precederam o atual. Tal desenvolvimento é geral para todos os setores do conhecimento, e embora assimétrico e irregular, de conjunto. Trata-se afinal da generalização de um tipo de pensamento que já encontramos prematuramente desenvolvido no terreno da Física-matemática desde o século XVII, e que embora diferido para um século depois no que diz respeito a outros setores do conhecimento, e assumindo aí formas específicas e próprias em cada caso, tem no fundo o mesmo caráter, e que consiste essencialmente na consideração da Realidade objetiva, não em suas partes, aspectos ou feições particulares, como faz a Metafísica, mas em sua unidade, através do entrelaçamento dessas feições num conjunto espacial e temporal em que todas elas não constituem senão função umas das outras, ou antes, do conjunto a que pertencem e que integram" (29-pág. 370, 371 e 372). Não foi à toa que chamamos de processos relacionais, no capítulo quarto, os movimentos integrados em conjunto que impulsionaram o desenvolvimento da burocracia. Entretanto, sob a égide da metafísica tal processo relacional perde o seu caráter temporal, isto é, deixa de ser processo, continua a ser dominado pelo fetiche do conceito que agora irá consistir na definição apriorística de cada elemento do conjunto interdependente e interligado a um todo estrutural igualmente definido à priori: "O metamatemático poderá contudo alegar que essas relações de que se ocupa são entre figuras; e com isso estará perfeitamente de acordo com suas premissas e concepções metafísicas de "coisas" que não rejeitam relações exteriores entre as "coisas"; a Lógica formal clássica reserva mesmo para as relações uma "categoria" especial, e o que não admite, e não pode admitir é que as próprias "coisas" ou "entidades" se dissolvam em relações. A relação, segundo a concepção metafísica, estabelece-se sempre entre "coisas" pre-existentes ao relacionamento: primeiro são dados as "coisas" (que constituirão os termos da relação), e somente depois é que elas entram em relações. Assim no terreno da Geometria, primeiro são dadas as figuras, depois as relações entre essas figuras. E é isso o que o nosso matemático' dirá: a construção que traça compõe-se de uma porção de figuras (círculos, triângulos, linhas oblíquas, perpendiculares, etc) figuras essas relacionadas entre si" (29-pág. 240). Mas deixemos Caio Prado Jr. e Henry Lefebvre. Já devemos ter cansado o leitor

entretanto, opomos restrições. A principal delas é que ambos centram sua crítica em um fantasma, o idealismo metafísico, inimigo destruído pela própria revolução das forças produtivas a quando do advento do capitalismo. Ambos saudam como um progresso e advento do materialismo, mesmo na forma metafísica que é agora o inimigo principal. Aproveitemos a última citação de Caio Prado Jr. que é fecunda. A metafísica continua a predominar, mesmo agora, admitindo a relação entre as entidades, a ligação, a complementação, a interdependência das partes do conjunto. Ao admitir o relacionamento e dar um cunho materialista, concreto, empírico à formulação científica, adotou um disfarce hábil, que por isso mesmo, pela ilusão material que proporciona, o torna muito mais perigoso do que o inimigo vencido. Daí as ilusões com o stalinismo de tão triste memória e tão profundamente materialista que iludiu o próprio Caio Prado Jr. E é exatamente quando a burguesia inicialmente comercial e após industrial prepara o bote para se alçar ao poder, que surge, com força extraordinária a concepção metafísica-materialista da atomização das partes interdependentes que serve de base a moderna teoria dos sistemas abertos: "Na segunda metade do século XVII surgiu na França um corpo de doutrinas econômicas que recebeu o nome de fisiocracia. Sua contribuição para o pensamento econômico constituiu, ao lado da contribuição inglesa, a base para a construção da teoria econômica clássica, pois é apenas com os fisiocratas que a economia passou a ser entendida em termos de escolas e de sistemas. O pensamento fisiocrático estava baseado em dois grandes pressupostos, o do produto líquido e o da ordem natural e, numa analogia da circulação do sangue no corpo humano, com a circulação e distribuição da riqueza na sociedade. Os diversos grupos sociais eram, portanto, comparados aos órgãos do corpo e o comportamento econômico com o comportamento biológico do organismo humano. O grande mestre da fisiocracia foi Quesnay, médico de Luís XV, que descreveu suas idéias no famoso Tableau économique. Talvez pela primeira vez a metáfora biológica estivesse sendo empregada, de forma estruturada, em um grande sistema, para explicar a realidade social, e a metáfora foi extremamente útil, porque em perfeita sintonia com o pressuposto da ordem natural, aliás tão a gosto da mentalidade cristã tradicional... Segundo o pressuposto da ordem natural, existia uma ordem providencial, um plano divino com o qual os homens deveriam se conformar se quisessem atingir a uma maior felicidade possível. Essa ordem natural incluía o respeito à autoridade e não podia ser impunemente contrariada..." (30). Mas, não só na fisiocracia, encontramos a origem da metáfora biológica pela qual o "corpo social e econômico" se converte em uma ordem "natural", tão "equilibrada" e "harmônica" quanto o organismo humano e o sistema planetário, por exemplo. Essa concepção é possibilitada pela distinção, pela diferen-

ciação, pela decomposição do sistema, qualquer que ele seja, físico, biológico, social, econômico, etc., em partes, denominadas "sub-sistemas", partes essas que cumprem uma "função", em relação ao todo (ao "sistema" maior), estando pois sujeitas a uma espécie de "coordenação" efetuada por esse órgão ou "centro" e portanto, tais partes não podem ser estanques e sim relacionadas por interdependência. Por outro lado, se cumprem funções para o sistema, os subsistemas ligam-se a este último, por uma ordem natural e qualquer desvio no cumprimento dessas funções é considerado anormal, uma "disfunção". Ainda, o próprio comando, o próprio órgão central, liga-se a seus componentes periféricos, através de relações de interdependência, assim como o cérebro, mesmo "dando ordens" aos demais membros, depende da aquiescência e perfeito funcionamento desses últimos para poder funcionar perfeitamente. Está justificada a dominação e o poder, como as coisas mais naturais desse mundo. A metáfora biológica é encontrada não só na fisiocracia mas em toda a economia clássica: a "mão invisível" de Adam Smith, que comanda o sistema econômico, baseado na anarquia da produção só é possibilitada pela ênfase dada ao individualismo. Como vimos, por essa teoria, o indivíduo, ao procurar ganhos pessoais acaba por contribuir — guiado sem o saber pela "mão invisível" — para o benefício de toda a sociedade. Por outro lado, a divisão do trabalho, no seio da organização, baseia-se na interdependência das partes constituintes do processo produtivo e tal tarefa individual, não tem o menor significado, desligada do conjunto: "A diferença entre especialização e divisão do trabalho propriamente dita consiste em que no primeiro caso o trabalhador produz a totalidade de um produto, ao passo que na divisão do trabalho o trabalhador realiza uma tarefa, que isoladamente não tem significação. Nem sempre é possível traçar a linha divisória, mas não há dúvida que a divisão do trabalho aprofunda a especialização e aumenta a interdependência entre os indivíduos" (22-pág. 17). Por outro lado, a divisão internacional do trabalho é sustentado nessa época pela doutrina do livre câmbio, isto é, da troca por vantagens comparativas obedecendo a uma "lei natural", países produtores de matérias-primas e de bens manufaturados, explorariam suas "vocações naturais", estabelecendo uma economia de complementação: "La defensa de los intereses de la burguesia industrial y comercial por parte de los economistas clásicos ingleses culmina en el terreno de la politica comercial e, dicho con más rigor, en la lucha por implantar el libre cambio. Estos economistas sentaron las bases teóricas de la argumentación em favor de la libertad de comercio, extendiendo su noción de óptimo económico a las relaciones económicas internacionales, y crearon la teoria de las ventajas comparativas. A partir de esta premisa lograron imponer en la opinión pública inglesa ideas librecambistas, cuya validez

se admitia para cualquier tiempo y lugar" (11-pág. 110). Estava justificada a exploração das grandes potências sob as regiões ditas "subdesenvolvidas": "A doutrina liberal, tão bem formulada pelos clássicos ingleses é uma ideologia com um significado histórico perfeitamente definido: serviu à Inglaterra para consolidar as vantagens que o salto tecnológico do último quartel do século XVIII lhe proporcionara. Mas, por toda parte onde já existia uma burguesia nacional, a reação no plano ideológico não se fez tardar. A política industrial de Hamilton, brilhantemente formulada nos primeiros anos do século XIX, e persistentemente seguida nos Estados Unidos, constitui exemplo de uma atitude comum a outros países. Se alguns países europeus adotaram a doutrina liberal, fizeram-no já muito avançado o século, quando se consideravam industrialmente consolidados, podendo assim usá-la contra concorrentes mais fracos" (31). Mas, a mais perfeita formulação do modelo físico é encontrada, nessa fase, na própria concepção do homem como insumo, concepção mecanicista do homo oeconomicus: "O homem já não é simples atividade engagée que cria o mundo mais se insere como parte integrante em um todo supra-individual regido por leis. Mas, com tal inserção, se opera uma metamorfose do sujeito: o sujeito abstrai-se da própria subjetividade e se torna objeto e elemento do sistema. O homem é uma unidade determinada por sua própria função no sistema regido por leis... Este processo puramente intelectual da ciência, que transforma o homem em uma unidade abstrata, inserida em um sistema cientificamente analisável e matematicamente descritível, é um reflexo da real metamorfose do homem, produzida pelo capitalismo. A economia, como ciência, nasce só depois do capitalismo... A ciência dos novos tempos se propõe, antes de tudo, a indagação: que é a realidade e como se pode conhecê-la? Galileu responde: é real tudo quanto possa ser expresso matematicamente... O pressuposto oculto e inconsciente da ciência dos fenômenos econômicos é a idéia de sistema, isto é, de um determinado todo diferenciado, cujas leis podem ser investigadas e fixadas de maneira análoga às leis da natureza física... O homo oeconomicus se baseia na idéia do sistema. O homo oeconomicus é o homem como parte do sistema, como elemento funcional do sistema e, como tal, deve ser provido das características fundamentais indispensáveis ao funcionamento do sistema... A ciência clássica dotou o "homem econômico" de algumas características fundamentais; uma das mais essenciais, entre elas, é a racionalidade do comportamento e o egoísmo... O sistema (a economia como sistema) e o "homo oeconomicus" são grandezas inseparáveis... Como ocorreu, por exemplo, com a representação de que a psicologia do egoísmo (do interesse) — as leis da economia são de fato definições de uma força chamada egoísmo — constitui perfeita analogia do mecanicismo da física. O egoísmo como móvel da ação humana é válido apenas

no âmbito de um hipotético sistema em que o homem, ao procurar satisfazer os próprios interesses privados, determina o bem geral.' Que é este "bem geral" que se apresenta como resultado ? É o pressuposto e a premissa ideologizada de que o capitalismo é o melhor de todos os sistemas possíveis... O sistema é mais do que a soma das partes constituintes, porquanto no sistema, com as suas relações, os homens criam algo novo, superior ao indivíduo... Que tipo de homem, dotado de que particularidades psíquicas deve ser criado pelo sistema, a fim de que o próprio sistema possa funcionar ? Se este "cria" homens com o instinto de ganho e o instinto para a poupança, homens de comportamento racional dirigido para o máximo efeito (utilitarismo, ganância, etc.) disto não se deduz de modo algum que os homens consistam em tais abstrações; significa, isto sim, que para o funcionamento do sistema são suficientes estas qualidades fundamentais... Mal o homem entra no reino da economia, logo se transforma. Mal entra em relações econômicas, logo se vê implicado — independentemente de sua vontade e de sua consciência — na conexão e na regularidade que ele funciona como homem econômico; ele só existe e se realiza enquanto e na medida que desempenha as funções de homem econômico... O homem só é ativo na economia na medida em que a economia é ativa, isto é, enquanto a economia faz do homem uma determinada abstração: ela absolutiza, exagera e acentua determinadas qualidades do homem e prescinde de outras, porque são casuais e inúteis no âmbito econômico... a economia clássica não parte do "homem econômico" mas do sistema; e em benefício do próprio sistema postula o "homem econômico" como elemento a ser definido pela própria instituição e pelo próprio funcionamento. O homem não é definido em si mesmo mas em relação ao sistema. O problema originário não consiste em indagar o que é o homem. Consiste em indagar quais devem ser as faculdades do homem a fim de que o sistema de relações econômicas possa pôr-se em marcha e funcionar como um mecanismo. O conceito de sistema é o projeto fundamental da ciência, sobre cuja base e sob o aparente caos dos fenômenos empíricos, se revelam determinadas leis. Antes que os fenômenos sejam examinados em sua empiricidade e faticidade, já existe a idéia de sistema como princípio inteligível que torna possível seu conhecimento. As inumeráveis ações caóticas individuais, aparentemente espontâneas e imprevisíveis, são reduzidas a acasos de um movimento caracteristicamente típicos e explicados nesta base... A matematização da economia é possível por princípio, porque a ciência concebe os fenômenos como um sistema de regularidades e de leis que se repetem" (32).

Na realidade, na concepção de "sistema" teremos que distinguir a existência de duas metáforas, correspondentes a dois modos

GICA que tem origem nas concepções do biólogo Ludwig von Bertalanffy e de outro a METÁFORA FÍSICA que começa com Norbert Wiener, vindo dar no campo da Cibernética, metáfora essa que talvez com maior propriedade corresponda ao modelo "mecânico", isto é, derivado da mecânica de Newton. A primeira vem dar no modelo estrutural-funcional, de larga aplicação nas ciências ditas sociais, atualmente. O segundo vai dar na "Pesquisa Operacional", nos "modelos matemáticos da tomada de decisão", aos estudos de computação, etc. Desenvolvidas separadamente, a METÁFORA BIOLÓGICA E A METÁFORA FÍSICA possuíam entretanto objetivos comuns, o mais importante dos quais, será o de se TORNAREM, "CIÊNCIAS INTERDISCIPLINARES" ou "CIÊNCIAS DE INTEGRAÇÃO" entre todas as outras ciências: "A Cibernética é uma ciência relativamente jovem. Foi criada por Norbert Wiener entre os anos de 1943 e 1947...a Cibernética surgiu como a ciência destinada a estabelecer relações entre as várias ciências, no sentido de preencher tanto os espaços vazios interdisciplinares não pesquisados por nenhuma ciência, como também de permitir que cada ciência utilizasse para seu desenvolvimento os conhecimentos desenvolvidos pelas demais ciências...A Cibernética começou assim, como uma ciência interdisciplinar, isto é, uma ciência de conexão entre as outras ciências. E mais do que isso, uma ciência diretiva: o "kybernytikys" das demais ciências...Inicialmente a Cibernética restringiu suas aplicações (como ciência aplicada) à criação de máquinas de comportamento auto-regulável, semelhantes à aspectos do comportamento do homem ou do animal (como o robô, o computador eletrônico denominado cérebro eletrônico graças a sua capacidade de ser programado para tomar decisões; o radar baseado no comportamento do morcego; o piloto automático dos aviões, etc) . Posteriormente, as aplicações da Cibernética se estenderam da Engenharia para a Biologia, Medicina, Psicologia, Sociologia, etc..., chegando rapidamente à Administração...Os conceitos desenvolvidos pela Cibernética são hoje amplamente utilizados na teoria administrativa. As noções de sistema, retroação, homeostasia, comunicação, autocontrole, etc..., fazem parte da linguagem utilizada em Administração...H. Franck distingue três áreas na Cibernética e que correspondem a três campos de pesquisas de sistemas informacionais: os sistemas físico, biológico e do das ciências humanas, todos se agrupando ao redor da Cibernética geral ou formal" (6-págs. 431, 432, 433, e 434). Ora na sua própria origem aplicada inicialmente à área exata, já é possível notar a integração da Física com a Biologia: as máquinas do comportamento auto-regulável, o radar, etc..., só puderam ser formulados a partir do transplante do modelo biológico para o modelo físico. Por outro lado, a "Teoria Geral dos Sistemas" propriamente dita, alcançou sua maior divulgação através dos estudos de von Bertalanffy, mostrando a outra face do "sistema", a biológica que se destina ao mesmo fim da face física: proporcionar a integração, unificar os diversos campos diferenciados da ciência, jactando-se igualmente de validade universal: "Em 1951, 1956 e 1968, o biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy publicou suas obras expondo a Teoria Geral dos Sistemas, uma das maiores contribuições à ciência moderna e, principalmente, à Administração...Bertalanffy verificou que muitos princípios e conclusões de algumas ciências tem validade para outras ciências, quando tratam de objetos que podem ser visualizados como sistemas, sejam eles físicos, quími-

cos, sociais, etc... Nos seus livros Bertalanffy demonstra as possibilidades de sua teoria na Física, na Biologia e nas Ciências Sociais... Bertalanffy interessou-se principalmente pelos sistemas de circuito aberto, pois o organismo vivo é um sistema aberto que se mantém constantemente no mesmo estado (auto-regulação) apesar da matéria e energia que o integram se renovarem constantemente: é o chamado equilíbrio dinâmico ou homeostase. O organismo humano não pode ser considerado, portanto, uma mera aglomeração de elementos separados, mas um sistema definido que possui integridade e organização. Assim, como um sistema aberto, o organismo é influenciado pelo meio e o meio ambiente e influi sobre ele, procurando alcançar um equilíbrio dinâmico nesse meio... Muitos autores fazem analogias entre a empresa e os organismos vivos, salientando que a empresa cresce em tamanho pelo acréscimo de partes, ela ingere coisas e as processa em produtos ou serviços. Nesse processo há um "input" e um "output" e um processo intermediário necessário à vida. A empresa reage ao seu ambiente (ajustando-se e adaptando-se a ele para poder sobreviver) e muda seus mercados, produtos, técnica e estrutura. Pode até reproduzir-se em empresas subsidiárias... Outros autores chegam a comparar a empresa e o corpo humano, salientando que, neste os sistemas ósseo e muscular representam as linhas operativas, o sistema circulatório é a função administrativa, o sistema nervoso é o sistema de comunicação e o cérebro é a direção no mais alto nível"... (6-pág. 471, 472, 479 e 480).

Mas deixemos os desdobramentos recentes das metáforas física e biológica. Não é nossa culpa se a teoria mais uma vez se atrasou em relação à prática pois o "modelo sistêmico" ainda baseia-se na diferenciação e não na unidade, concepção essa que representa um anacronismo, se considerada a situação real da sociedade atual, e apenas persistente por ser antes de tudo uma ideologia (no sentido de falseamento da verdade). Na verdade, ele poderia ter surgido muito antes, antes mesmo do advento do capitalismo, quando em determinadas ocasiões a conjuntura histórica permitiu tal formulação: "Todo o sistema social tem a sua ideologia, isto é, o seu modo de olhar o mundo e de explicar as coisas. A não ser que a sociedade se encontre à beira de grande mudança, o status quo é sempre certo e Deus é sempre reverenciado por ter delineado o plano social... O Sistema estamental se prestou admiravelmente ao desenvolvimento de teorias organicistas da sociedade. Tornou-se fácil e satisfatório conceber a sociedade como um organismo vivo com cada órgão ou estamento a desempenhar uma função necessária ao bem do conjunto. Estabelecida assim a idéia de sociedade, presumia-se que a função de cada constituía parte de um todo combinado e inseparável. "A pobreza estava destinada a defen-

der a todos, o clero a rezar por todos, e o povo comum a prover alimentos para todos". A doutrina, naturalmente, presume uma ordem estabelecida; daí o não haver lugar para a ambição. Deus designou cada homem para um determinado estamento com o qual ele deveria ficar contente. A ordem social era estática; quanto mais agudas as linhas divisórias entre os estamentos e quanto mais respeitadas, mais perfeita a ordem social" (33). Ou: "Quando uma forma de dominação se afirma, convertendo-se num sistema duradouro, isto habitualmente se faz acompanhar da concessão, aos diversos grupos parciais, de determinados direitos, possibilidades de aquisição, bens culturais e atividades, tudo isto de acordo com um esquema fixo. As partes heterogêneas de que se compõe a sociedade vão crescendo num sistema fixo de privilégios e, sobretudo, num sistema fixo de atividades sociais necessárias, adquirindo, em razão deste fato, um sentido objetivo para o corpo social na sua totalidade. A firmeza do edifício social depende de que as funções atribuídas a estes grupos (que chamaremos "estados" ou "estamentos", sejam visivelmente necessárias para o todo...- Essa estruturação da sociedade, segundo privilégios específicos e atividades atribuídas, realiza-se naturalmente, "de cima para baixo", isto é, é estabelecida pelos que detêm a dominação... O meio típico para conseguir o hermetismo de um estado consiste na monopolização de determinados encargos sociais. O serviço guerreiro e sacerdotal, o desempenho de cargos públicos e a propriedade territorial são, de ordinário, os setores que os estamentos dominantes reservam para si. Do mesmo modo, outras posições vitais, ou profissões (comércio, trabalho remunerado) são consideradas incompatíveis com aqueles. Sobre a base destas atividades e profissões reservadas aos diferentes "estados" se desenvolve também uma forma especial de vida, um conceito especial de honra e alguns costumes sociais também especiais. Esse fato, por sua vez, contribui para a criação de um estrato social e para sua conversão em "estado". Não apenas na sua forma de vida, mas em todo o seu ser humano, o membro do "estado" se converte em representante de um tipo determinado de homem... No cimo, nos estratos dominantes, vigoram as tarefas e formas de vida estamentais; e é aqui, por isso, que surge o princípio da sociedade estamental. Prover de oficiais o exército, administrar o culto, exercer a direção política do corpo social, tudo isso são encargos fundamentais, em cujo desempenho pode afirmar-se um tipo ético elaborado. O princípio estamental pode penetrar todo o corpo social, desde cima, e só quando assim sucede pode dizer-se que se realizou plenamente a lei estrutural da sociedade estamental. Nesse momento, teremos diante de nós um claro sistema de estratos sociais, cada um dos quais se incumbe de uma função especial, dentro do todo... este esquema de construção social constitui o modelo sob cujo influxo as teorias políticas es-

tamentais acreditaram poder expor a única lei constitutiva da sociedade humana. Com efeito, uma sociedade estruturada de cima para baixo, segundo o modelo estamental, constitui o exemplo mais impressionante de estrutura social que — para falar como Splen-ger — tenha "posto em forma" a existência humana" (34).

Citamos a sociedade feudal para não citar a sociedade de castas onde, sem dúvida, a diferenciação entre os homens, através de suas alocações em segmentos "naturais" que compõem o "todo orgânico" é muito maior e a possibilidade de escapar dessa diferenciação é bem menor ou até mesmo inexistente, ensejando ainda mais a formulação do modelo orgânico-natural (biológico): "Se consultarmos o uso corrente, a palavra casta parece despertar, de início, a idéia de especialização hereditária. Filho de ferreiro será ferreiro, como filho de guerreiro será guerreiro. Quanto à repartição de tarefas, não se levarão em conta desejos expressos ou aptidões manifestas. Unem-se raça e ofício. Ninguém, a não ser o filho, pode continuar a profissão do pai; e o filho não pode escolher outra profissão a não ser do pai... A palavra casta não faz pensar apenas nos trabalhos hereditariamente divididos, e sim também nos direitos desigualmente divididos. Quem diz casta não diz apenas monopólio, diz também privilégio. Pelo nascimento, este indivíduo paga pesados impostos; e aquele está isento... Quando declaramos que o espírito de casta reina em dada sociedade, queremos dizer que os vários grupos do quais essa sociedade é composta se repelem, em vez de atrair-se, que cada um desses grupos se dobra si mesmo, se isola, faz quanto pode para impedir seus membros de contrair aliança ou, até, de entrar em relação com os membros dos grupos vizinhos... Repulsão, hierarquia, especialização hereditária, o espírito de casta essas três tendências... Diremos que uma sociedade está sujeita a êsse regime se for dividida em grande número de grupos hereditariamente especializados, hierarquicamente superpostos e mutuamente opostos; se não tolerar, em princípio, nem parvenus, nem mestiços, nem transfugas da profissão; se se opuser, a um tempo, às misturas de sangue, às conquistas de posição e às mudanças de ofício" (35). Melhor do que essa rigidez de diferenciação, o que poderia haver, para caracterizar um sistema "natural", seja tomando por base analógica, o sistema físico (mecânico-da máquina) ou orgânico (biológico)? O que faz mais falta aqui são as tarefas de complementação, só possibilitadas pelo interrelacionamento entre os estratos que aparecem aqui como entidades estanques. Na sociedade estamental, entretanto, ela já está presente e não vem só e sim acompanhada de uma maior possibilidade de mobilidade entre os estratos. Poderia, entretanto, um sistema político que se propõe a extinguir a desigualdade derivada da origem, do nascimento, do "sangue azul", que se propõe a liquidar com tais privilégios e adota por lema "igualdade, liber-

dade e fraternidade", igualdade de oportunidades, etc..., manter a diferenciação entre os homens ? É claro que sim. A classe é uma nova forma de diferenciação. Até a mobilidade social e econômica da qual gosta de gabar-se a classe dominante do sistema capitalista haver possibilitado, já existia, em embrião, na sociedade estamental: "A dinâmica histórica consiste, em primeiro lugar, em que ocorram constantemente na sociedade estamental processos sociais de ascensão e deslocamento. Por mais que o hermetismo seja uma das características essenciais do "estado", os "estados" dominantes precisam receber em seu seio novas forças procedentes dos estratos inferiores. A sabedoria instintiva de uma aristocracia consiste em absorver somente, mas sempre, aqueles elementos que podem ser inseridos no "estado" e aqueles em quem pode imprimir sua forma peculiar de vida. Um "estado" dominante que não faça isso, fenece a prazo fixo. É muito importante ter em conta que esses processos de ascensão social, pelos quais penetram no espaço fechado dos "estados" dominantes ou a riqueza ou o talento dos indivíduos pertencentes a burguesia, não dissolvem e nem sequer abalam a estrutura estamental; ao contrário, fortificam-na e afirmam-na. Nesses processos objetiva-se, por assim dizer, o fato do "estado". Este se converte numa meta de processos volitivos, numa forma concreta que imprime seu selo aos que chegaram ao novo "Estado", numa norma objetiva e numa tradição espiritual.. Todas as grandes aristocracias da história universal realizaram com habilidade essa prática de inserir em seu seio talentos ou riquezas de origem plebéia ou burguesa (Roma, Inglaterra)" (34-pág.170) . Quanto mais se aproxima a sociedade feudal de sua passagem para a forma capitalista, mais tal fato se torna real. O importante é que se guarde a importante colocação do autor de que tal mobilidade não abala a estrutura social e econômica do sistema, pelo contrário, A FORTIFICA. Tal fato é muito real quando se trata de regime de classes e se encontra na origem das discussões marxistas sobre "origem de classe" e "posição de classe". É impossível, face as limitações deste trabalho, aprofundar a discussão sobre as diferenças existentes entre sociedades regidas por espécies diferentes de diferenciação entre os homens, a saber, as possibilitadas pela classe, pela casta e pelo estamento. Gostaríamos apenas de acrescentar que, no regime de transição da sociedade feudal para a capitalista de "livre competição", tal mobilidade é provocada principalmente pelo avanço do poder econômico da burguesia, possibilitado pelo notável desenvolvimento das forças produtivas alcançado durante a Revolução Industrial. Sendo a mobilidade social e econômica, sob o regime capitalista, identificável tanto no sentido ascendente quanto descendente, a contrapartida é o empobrecimento da nobreza. Não teria mais sentido que essa últi

dominante, inclusive politicamente. O bom senso manda que se faça aliança com a burguesia nascente, que vê facilitado sua mobilidade no sentido ascendente. A riqueza, mais que o talento, muito embora, na fase inicial do capitalismo, provavelmente estavam am bos mais unidos como nunca como uma só qualidade encontrada na nascente burguesia, determina a mobilidade, face ao empobrecimento da nobreza. Em fase posterior, ao rico burguês sempre interessará fazer aliança com novos capitais, mantendo e expandindo um império, em volta de um círculo restrito. Porém, o rico comerciante, industrial, banqueiro ou até mesmo o grande latifundiário não orientará primordialmente seus esforços de aliança nessa direção por ser desnecessário. Assim como necessitou no início do casamento com nobres para ter acesso a títulos nobiliárquicos, casará suas filhas inicialmente com bacharéis e após com técnicos, independentemente, muito embora preferencialmente, das condições de riqueza dos aliados, por necessitar de comprar "títulos modernos" fornecidos pela instrução literária, científica, etc.

Mas, voltemos a uma pergunta formulada anteriormente. Como um sistema que se propõe a destruir privilégios existentes no sistema anterior, um sistema que propõe a FÓRMULA DEMOCRÁTICA, pode ainda assim estabelecer uma diferenciação tão grande entre os homens, como é possibilitado pelo regime de classes, diferenciação que pouco fica a dever aos sistemas anteriores, prova é que pode conceber um argumento ideológico sistematizado como nunca o fora antes de "diferenciação natural", como só recentemente foi possibilitado pela METÁFORA FÍSICA (CIBERNÉTICA) E PELA METÁFORA BIOLÓGICA (ESTRUTURAL-FUNCIONALISMO, TEORIA GERAL DOS SISTEMAS)? A resposta é que a sociedade nunca foi tão diferenciada, como o foi sob o regime do capitalismo laissez-faire. Tal diferenciação, por seu lado, foi um produto do incremento da divisão do trabalho que assumiu uma forma cada vez mais fragmentada, gerando a interdependência. Tal divisão operou-se entre as nações (divisão internacional do trabalho), entre regiões (cidade e campo), entre setores de produção (primário, secundário, terciário), dentro do próprio sistema de produção através do processo chamado "departamentalização" e da fragmentação das tarefas especializadas no campo micro, finalmente, operou a separação entre trabalho manual e intelectual de forma a fazer inveja à antiga divisão que possibilitava à nobreza um sentimento de profundo desprezo pelas atividades exercidas pela burguesia. Operou ainda a diferenciação e fragmentação da ciência, dividida e subdividida cada vez mais em diferentes disciplinas que pareciam não ter nada em comum e, em consequência, de diferenciação das profissões, fazendo surgir, a cada passo, novas especialidades profissionais, desdobradas de seus embriões comuns.

O que aconteceu, o fenômeno básico provocador e incrementador da diferenciação foi o desenvolvimento das forças produtivas' excepcional, notável, nessa fase de transição da sociedade estamental para a sociedade de classes. Tal fato foi possibilitado e possibilitou (condicionamento recíproco e histórico) uma forma superior de divisão do trabalho, a qual corresponde uma forma superior de propriedade e ainda, uma forma superior de "relações de produção": "O que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais de sua produção . 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. As relações entre as diferentes nações dependem do estágio do desenvolvimento em que cada uma delas se encontra, no que se refere às forças produtivas, à divisão do trabalho e às relações internas... não somente as relações de uma nação com outras nações, mas também toda a estrutura interna dessa própria nação, dependem do nível de desenvolvimento de sua produção e de suas relações internas e externas. Podemos reconhecer, de modo bastante claro, o grau de desenvolvimento atingido pelas forças produtivas de uma nação pelo nível de desenvolvimento pelas suas forças produtivas, pelo nível de desenvolvimento atingido pela divisão do trabalho... A divisão do trabalho no interior de uma nação acarreta, primeiramente, a separação 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 dos seus interesses. O seu desenvolvimento ulterior acentua a separação do trabalho comercial e do trabalho industrial. Ao 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, umas em relação às outras, é condicionada pela modalidade de exploração do trabalho agrícola, industrial e comercial.. Os diversos estágios de desenvolvimento da divisão do trabalho representam igual número de diferentes formas de propriedade. Em outros termos, cada novo estágio da divisão do trabalho determina, ao mesmo tempo, relações dos indivíduos entre si, no tocante às coisas, instrumentos e produtos do trabalho" (21- pág. 68/69). Émile Durkheim, observando o mesmo fenômeno, chegou a conclusão de que a sociedade' do futuro tendia a se basear completamente na especialização profissional, criando, em consequência, interdependência entre pessoas, nações, regiões, setores, etc..., cada qual exercendo determinada função do processo de produção, funções essas, que teriam por característica principal o seu caráter de complementação de umas às outras: "... ao mesmo tempo que a organização segmentária se desfaz, assim, por si mesma, a organização profissional a reco

bre cada vez mais com a sua trama. É verdade que, a princípio, ela não se estabelece senão nos limites dos segmentos mais simples, sem se estender para além. Cada cidade, com suas vizinhanças imediatas, forma um grupo no interior do qual o trabalho está dividido, mas que se esforça por se bastar a si mesmo. "A cidade", diz Schmoller, "torna-se, tanto quanto possível, o centro eclesiástico, político e militar das vilas circundantes. Ela aspira a desenvolver todas as indústrias para abastecer o campo, assim como procura concentrar o comércio e os transportes de seu território. Ao mesmo tempo, no interior da cidade, os habitantes são agrupados segundo a profissão; cada corpo de ofício é como uma cidade que vive a sua própria vida... Foi este o Estado em que as cidades antigas permaneceram até uma época relativamente tardia é do qual partiram as sociedades cristãs. Mas estas superaram tal estágio bem depressa. Desde o século XIV, a divisão interregional do trabalho se desenvolve... Daí em diante, o movimento não se tem senão ampliado. "Na capital se concentram, hoje, mais que outrora, as forças ativas do governo central, as artes, a literatura, as grandes operações de crédito. Nos grandes portos se concentram, mais que outrora, todas as exportações e importações... Do mesmo modo que a capital nacional, as das províncias crescem pela concentração da administração provincial, dos estabelecimentos provinciais, dos museus e das escolas... As diferentes cidades tendem sempre para certas especialidades, de tal modo que hoje as distinguimos em cidades de universidades, de funcionários, de fábricas, de comércio, de águas, de capitalistas. Em certos pontos, ou em certas regiões, concentram-se as grandes indústrias — construções de máquinas, fiações, manufaturas de tecidos, curtumes, altos-fornos, indústria açucareira — as quais trabalham para todo o país" virá o dia em que toda a nossa organização social e política terá uma base exclusiva ou quase exclusivamente profissional" (14-pág. 63, 64, 65 e 66). Durkheim, é sem dúvida, pelo menos neste texto, a base para que se possa compreender o que é a "teoria dos sistemas" moderna. Sua ênfase, aqui, recai na metáfora biológica. Por ela Durkheim explica a evolução do sistema político social, não deixando, entretanto de fora o econômico. Estabelecendo de início uma conceituação lógico-metafísica, partindo da conceituação, antes que de fatos, este autor clássico distingue a solidariedade "mecânica" da "orgânica" através da análise dos caracteres de cada qual, opondo passado e presente. Enquanto que a primeira se distingue por ser composta de partes estanques, em decorrência de serem homogêneas, na segunda, a característica básica é a diferenciação complementar que exige um centro coordenador e interliga-dor dessas partes distintas mas interdependentes que por sua parte, muito embora comande ou coordene o processo, é por sua parte,

desenvolvidas, os países mais adiantados, o governo central, etc. A solidariedade orgânica, é superior a solidariedade mecânica : "Constitui uma lei histórica que a solidariedade mecânica, a qual a princípio é única ou quase, perca terreno progressivamente a que a solidariedade orgânica, pouco a pouco se torne preponderante... Se se tenta constituir pela reflexão, o tipo ideal duma sociedade cuja coesão resultasse exclusivamente de semelhanças, dever-se-ia concebê-la como uma massa absolutamente homogênea cujas partes não se distinguiriam uma das outras, e, conseqüentemente, não estariam arranajadas 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 de chamar de horda o agregado assim caracterizado... Damos o nome de clã à horda que deixou de ser independente, para se tornar elemento de um grupo mais amplo; e o de sociedades segmentarias baseadas em clãs aos povos constituídos por uma associação de clãs. Dizemos que essas sociedades são segmentárias para indicar que são formadas pela repetição de agregados semelhantes entre si, análogos aos anéis dos anelídeos ... seja como for que a denominemos, esta organização (tal como a da horda, de que não é mais que um prolongamento) não comporta evidentemente outra similariedade que a derivada das similitudes, pois que a sociedade é formada de segmentos similares e estes, por sua vez, não contêm senão elementos homogêneos... Este tipo pode mesmo modificar-se, sem que a natureza da vida social mude com isso. Com efeito, os povos primitivos não apresentam toda essa ausência de centralização que acabamos de observar. Ao contrário, há os que estão submetido a um poder absoluto. A divisão do trabalho terá então aparecido entre eles. Entretanto, o laço que, neste 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. A única diferença está que ele religa o indivíduo, não mais diretamente ao grupo, mas àquele que constitui a imagem do mesmo. Mas a unidade do todo é, como outrora, exclusiva da individualidade das partes... Onde os indivíduos são simples dependências da coletividade, eles se tornam naturalmente dependências da autoridade central que a encarna... a solidariedade continua sendo mecânica, enquanto a divisão do trabalho não se acha mais desenvolvida... Completamente outra é a estrutura das sociedades onde prepondera a solidariedade orgânica. Elas são constituídas

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 encastoados uns nos outros, mas coordenados e subordinados uns aos outros, em torno dum 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. Sem dúvida, ele tem agora uma situação particular e, se se quiser, privilegiada; mas esta se deve à natureza do papel que ele preenche, e não a qualquer causa estranha às suas funções, a qualquer força que lhe fosse comunicada de fora. Assim, ele nada mais tem que não seja temporal e humano; entre ele e os outros órgãos não há mais que diferenças de graus. É assim que, entre os animais, a preeminência do sistema nervoso sobre os outros sistemas manifesta-se no direito, se assim se pode falar, de receber uma nutrição mais escolhida e de tomar a sua parte antes dos outros. Mas ele tem necessidade dos outros, tal como os outros dele... Com efeito, nele os indivíduos são agrupados, não mais segundo suas relações de descendência, mas segundo a natureza particular da atividade social a que estão consagrados. Seu meio natural e necessário não é mais o nativo, e sim o profissional. Não é mais a consanguinidade, real ou fictícia, que marca o lugar de cada um; mas a função que ele preenche" (14-págs. 51, 52, 53, 56, 57, e 58). Apesar de tudo, Durkheim soube bem explicar a tendência de sua época e analisar de forma extraordinária a evolução verificada até aí, não esquecendo-se de relacionar tal evolução com as modificações ocorridas na divisão do trabalho, nas formas de propriedades e nas formas, de poder. Quando estão longe, cada vez mais distanciados dessa grandeza histórico-estrutural e seus seguidores atuais. De Durkheim conservam apenas a metáfora biológica que suprime o histórico ao exaltar o estrutural, configurando uma abordagem estática: "Para Bertalanffy, sistema, em sua forma mais simples, é o conjunto de unidades (ou objetos) entre os quais existem relações... Muito embora as unidades (ou objetos ou elementos) sejam importantes, o que realmente caracteriza um sistema são as relações entre elas... sistema é um conjunto de objetos unidos por alguma forma de interação ou interdependência. Qualquer conjunto de partes unidas entre si pode ser considerado um sistema, desde que as relações entre as partes e o comportamento do todo seja o foco de atenção... é difícil dizer onde começa e onde termina determinado sistema. Os limites (fronteiras) entre o sistema e o seu ambiente certa arbitrariedade. O próprio universo parece estar formado de múltiplos sistemas que se inter-

penetram, mutuamente... O sistema total é aquele representado por todos os objetos, atributos e relações necessários à realização ' de um objetivo, dado um certo número de restrições. O objetivo do sistema total define a finalidade para qual foram ordenados todos os objetos, atributos e relações do sistema, enquanto que as restrições do sistema são as limitações introduzidas em sua operação, que definem a fronteira do sistema e possibilitam explicitar as condições sob as quais ele deve operar... Os processos componentes necessários à operação de um sistema total são chamados sub-sistemas que, por sua vez, são formados pela reunião de novos sub-sistemas mais detalhados. Assim, tanto a hierarquia dos sistemas' como o número dos subsistemas depende da complexidade intrínseca do sistema total. Não há sistemas fora de um meio específico (ambiente): os sistemas existem em um meio e são por ele condicionados...todo sistema tem uma natureza orgânica, pela qual uma ação que produza mudança em uma das unidades do sistema, com muita probabilidade deverá produzir mudanças em todas as unidades do mesmo". (6-págs. 474, 475, 476, 478). Por outro lado, a metáfora biológica, não se diferencia, no essencial, da metáfora físico-matemática: "Existem três métodos analíticos ou conjunto de técnicas que se desenvolveram a partir da literatura e prática dos enfoques ' sistêmicos: a análise de sistemas, a pesquisa operacional e a engenharia de sistemas. Embora sejam métodos diferentes entre si , não há uma linha nítida e bem aceita de delimitação entre eles . Tanto na teoria quanto na prática, esses métodos se superpõem uns aos outros...Para se analisar um sistema — seja concreto ou abstrato — deve-se construir um modelo capaz de explicá-lo adequadamente. Esse modelo poderá ser matemático (se se puderem estabelecer propriedades quantitativas do sistema em questão) ou apenas ' um fluxograma de sistema (ou de computador se o sistema for de natureza mista qualitativo-quantitativa)" (6-pág. 486,488). Para .. Durkheim, parece também não haver diferença essencial entre a metáfora física e a biológica. Afinal, em outra obra, o mesmo Durkheim, parece apoiar-se mais na segunda ao reduzir os fatos sociais a ' coisas, existentes fora do indivíduo, que a semelhança dos objetos estudados pelas ciências mais exatas, exigem do cientista social uma posição de neutralidade, fundamental para se chegar a "essência" da coisa, tal como ocorre nessas outras áreas. O essencial, para Durkheim, é que tais fatos sociais existem independentemente de nossa vontade e sendo exteriores exercem sobre nós uma coerção semelhante a da "mão invisível" de Adam Smith, caracterizando a separação entre sujeito e objeto: "Os fatos sociais devem ser tratados como coisas — eis a proposição fundamental de nosso método...A coisa se opõe à idéia como se opõe entre si tudo o que conhecemos a partir do exterior e tudo o que conhecemos a partir do interior. É coisa todo objeto do conhecimento que a inteligên-

cia não penetra de maneira natural, tudo aquilo de que não podemos formular uma noção adequada por simples processo de análise mental, tudo que o espírito não pode compreender senão sob a condição de sair de si mesmo, por meio da observação e da experimentação, passando progressivamente dos caracteres mais imediatamente acessíveis para os menos visíveis e mais profundos... Nossa regra não implica, pois, nenhuma concepção metafísica, nenhuma especulação a respeito do que há no mais profundo do ser. O que reclama do sociólogo é que se coloque num estado de espírito semelhante ao dos físicos, químicos, fisiologistas, quando se aventuram numa região inexplorada do seu domínio científico...tudo o que é real tem uma natureza definida que se impõe, com a qual é preciso contar, e que, mesmo quando se consegue neutralizar, não fica nunca inteiramente vencida. Pois tudo o que está implicado nesta noção é que as maneiras coletivas de agir ou de pensar apresentam uma realidade exterior aos indivíduos, os quais, a cada momento do tempo, com elas se conformam. Constituem coisas que tem existências próprias. O indivíduo encontra-as inteiramente formadas e não consegue impedi-las de existir, não sendo também capaz de fazê-las existir de maneira diversa daquela sob a qual se apresentam; vê-se, pois, inteiramente obrigado a levá-las em consideração e é-lhe tanto mais difícil (não diremos impossível) modificá-las, quanto em graus diferentes, participam elas da supremacia material e moral que a sociedade tem sobre seus membros" (36).

Mas, deixemos por enquanto a ideologia e voltemos aos fatos. Tudo parecia dar razões a tese linear de Durkheim, pela qual prevaleceria a diferenciação, baseada na fragmentação da especialização, provocada pela divisão do trabalho em todos os níveis. Fragmentaram-se as profissões, divididas e subdivididas, à medida em que se desenvolviam as forças produtivas: "Em meio à fervilhante acumulação das conquistas científicas modernas e à medida que estas, percorrendo o caminho que separa a teoria da prática, saem das fábricas para os laboratórios, em forma de aparelhos, produtos e comodidades, e vêm incorporar-se aos hábitos do homem moderno, está sempre ocorrendo um fenômeno inevitável de subdivisão do trabalho, que ordinariamente escapa à percepção do observador comum. Trata-se do aparecimento de novos tipos de profissões e ocupações... A multiplicação das profissões, como a atomização das ocupações, é um fenômeno relativamente recente...Segundo a Encyclopaedia of the Social Sciences, o inglês JOSEPH ADDISON, poeta e crítico de costumes, ao relacionar, no fim do século XVII, as grandes profissões, mencionava apenas três: Divinity, Law and Physics, ou sejam, em linguagem atual, o clero, a advocacia e a medicina... As universidades leigas, a princípio, e a nova era industrial, posteriormente, com acelerar a divisão do trabalho, deram ensejo à secularização das profissões... A fragmentação da sociedade contem-

porânea em grupos profissionais e ocupacionais distintos confundem-se com o próprio entrelaço das culturas medieval e hodierna... A transfiguração tecnológica por que passou o mundo ocidental nestes últimos 150 anos, ou mais exatamente a partir da invenção da máquina a vapor de JAMES WATT, tornada conhecida em 1769, incumbiu-se de demonstrar, gradativa mas, afinal, incisivamente, que a vida diária da sociedade depende cada vez mais da multiplicação das profissões e da atomização das ocupações... a civilização contemporânea se expande sob o signo das profissões. O prestígio dos profissionais, confundindo-se com o prestígio dos técnicos, é cada vez maior. O ambiente tecnológico de nossos dias repele e sufoca 'o amador, o curioso, o "entendido", o diletante. A tendência para a profissionalização é irresistível... o homem civilizado prefere, exige profissionais. Se deseja construir uma casa, busca o arquiteto; para fazer roupa, procura o alfaiate; para fazer prospecções sobre o petróleo, utiliza o geofísico; e assim por diante, sempre orientado pelo critério profissional... é evidente que um grupo cada vez maior, uma verdadeira avalanche de profissões novas está em movimento — rumo à conquista do reconhecimento social... O advento do administrador profissional, cuidadosamente treinado, cada vez mais necessário em todos os setores em que numerosas pessoas trabalham para a realização de um propósito comum, constitui uma consequência implacável da própria multiplicação e subdivisão das atividades humanas" (37). O mesmo aconteceu com as ciências e as artes, levando inclusive tal processo a uma concepção de autonomia funcional de cada campo em relação ao outro e à qualquer outra instância da sociedade, quando muito e apenas mais recentemente, admitindo uma interrelação entre os campos "puros", "diferentes" e atomizados: "...o processo de autonomização da produção intelectual e artística é correlato à constituição de uma categoria socialmente distinta de artistas ou de intelectuais profissionais, cada vez mais inclinados a levar em conta exclusivamente as regras firmadas pela tradição propriamente intelectual ou artística herdada de seus predecessores, e que lhes fornece um ponto de partida ou um ponto de ruptura, e cada vez mais propensos a liberar sua produção de toda a qualquer dependência social, seja das censuras morais e programas estéticos de uma Igreja empenhada em proselitismo, seja dos controles acadêmicos e das encomendas de um poder político propenso a tomar a arte como um instrumento de propaganda. Tal processo de autonomização assemelha-se aos que ocorreram em outros campos como o direito e a religião. Em uma carta dirigida a Conrad Schmidt, Engels observa que o aparecimento do direito enquanto tal, ou seja, como "esfera autônoma", acompanha os progressos da divisão do trabalho que levam a constituição de um corpo de juristas profissionais. Segundo Weber, em Economia e

"autonormatividade" própria, relativamente independente das condições econômicas (que "agem sobre ela apenas como "linhas de desenvolvimento") deve-se ao fato de que ela depende fundamentalmente de um corpo sacerdotal, dotado de tendências e interesses próprios. Da mesma forma, o processo conducente à constituição enquanto tal é correlato à transformação da relação que os artistas mantêm com os não artistas e, por esta via, com os demais artistas, resultando na constituição de um campo artístico relativamente autônomo e na elaboração concomitante de uma nova definição da função do artista e de sua arte...O desenvolvimento que conduz à arte pela arte e o desenvolvimento responsável pela indústria cultural têm como princípio comum os progressos da divisão do trabalho e a constituição de esferas separadas de atividade que favorecem a explicitação das funções próprias a cada uma delas (...) e a organização racional dos meios técnicos adequados a estas funções. Logo, não é por acaso que a arte pela arte e a arte média — ambas produzidas por artistas e intelectuais altamente profissionalizados — caracterizam-se por uma idêntica valorização da técnica que orienta a produção...(38). Tal diferenciação e autonomia funcional (mudança quantitativa e qualitativa) atingiria um climax no qual se tornaria "disfuncional" para o próprio "sistema". É o momento no qual se dá o dilema metafísico entre a necessidade da coordenação e a necessidade da divisão do trabalho. A partir daí, essa última começará a ser negada, em função do restabelecimento de uma NOVA UNIDADE, que começa pela aceitação do caráter complementar, interdisciplinar das ciências, das instituições, das profissões e até mesmo dos setores ou unidades organizacionais, que irá desembocar na valorização do trabalho de equipe e na gestação do modelo sistêmico.

Vejamos como se processou a crise, no terreno científico: "Matemática e Física se apartam (como dois mil anos antes Aristóteles apartara a Lógica do Conhecimento da época), cada qual vai ocupar seu lugar próprio, e sobretudo a primeira começará a julgar que nada tem a ver com sua irmã por ela desprezada. Físicos usam naturalmente a Matemática porque ela constitui a sua linguagem e forma de expressão; mas usam-na como escritores usam a Gramática, isto é, com uma ponta de desprezo pelos gramáticos e sua tarefa. Os matemáticos, por seu turno, muito mais intransigentes — é a posição também dos gramáticos com relação aos escritores —, esquecem que sua Ciência tem por objetivo único proporcionar uma linguagem precisa e clara à Física, e embora se inspirem às escondidas no trabalho dela, recusam confessá-lo, e declaram auto-suficientemente que nada tem a ver com os fatos físicos...experiência conceituação-experiência-conceituação; isto é, Física-Matemática-

distintas e metafisicamente apartadas por altas paredes, e através de duas categorias de pensadores que julgam nada ter entre si de comum, a não ser empréstimos ocasionais e a rigor dispensáveis, os trabalhos num e noutro setor tomam rumos próprios e específicos, donde uma certa defasagem que vai confirmar aparentemente a opinião daqueles que tão grosseira e artificialmente tinham apartado os dois domínios. Os matemáticos, dando preferência a certas partes de sua conceituação, pensam que estão criando conhecimentos novos porque não recorrem direta e imediatamente aos fatos físicos — fatos esses que quando não mais chegam até eles, embora o ignorem ou finjam ignorá-lo, através da experiência colhida nos atos e acontecimentos mais banais de sua vida diuturna — ; e aparecem assim alguns conceitos que dão a impressão de serem puros produtos do pensamento (como ocorreu entre outros, e muito prematuramente, com os números complexos). Do seu lado, os físicos alcançam experiências e observações que não são desde logo matemáticas em profundidade, ou são deficientemente; e ficam por isso aguardando a vinda de um físico que seja ao mesmo tempo um matemático (como Maxwell com relação ao electro-magnetismo) (29-pág. 745 e 746). Essa fase, entretanto, se bem que parcialmente, parece estar superada: ao invés do fetiche da autonomia de entidades estanques, temos hoje o fetiche da coordenação de componentes distintos, isto é, as próprias relações entre as partes tornada uma entidade metafísica, "superior", portanto, aos componentes do todo, aos quais serve de elo de ligação e sem as quais, as partes ou componentes não possuem significação. Tal como vimos há pouco, essa é a linha da abordagem dita "sistêmica" propriamente dita e a da cibernética. No auge da diferenciação da ciência, na passagem do capitalismo competitivo, para o capitalismo monopolista, a própria diferenciação reconhece seu limite e é negada pela tentativa da unidade: "O notável desenvolvimento da ciência no séc. XX depende de um fato: quanto mais a ciência se especializa e se diferencia, quanto maior o número de novos campos que ela descobre e descreve, tanto mais transparente se torna a unidade material interna dos mais diversos e mais afastados campos do real... A diferenciação da ciência — que em certas etapas da evolução parecia ameaçar a sua unidade e apresentava o perigo de dividir o mundo, a natureza, a matéria em todos independentes e isolados, e de transformar os cientistas dedicados as disciplinas isoladas em eremitas solitários que haviam perdido todo contato e possibilidade de comunicação — leva, ao contrário, com os seus efetivos resultados e consequências, a sempre mais profundo descobrimento e maior conhecimento da unidade do real. De outro lado, esta compreensão mais profunda da unidade do real representa uma compreensão também mais profunda da especificidade de cada campo do real e de cada fenômeno... As tentativas para criar uma nova ciência unitária-

ria tem origem na constatação de que a própria realidade, na sua estrutura, é dialética..." (12-pág. 37).

Como e porque, entretanto, ocorreu à volta à unidade, contrariando as previsões de Durkheim quanto a uma supremacia contínua e linear da diferenciação? O retorno à UNIDADE, EM ETAPA SUPERIOR, É, ENTRETANTO, DIFERENTE, DIVERSO DA UNIDADE QUE "CARACTERIZOU" A HORDA E SEUS PROLONGAMENTOS, SOCIEDADES BASEADAS NAS SEMELHANÇAS, NA "SOLIDARIEDADE MECÂNICA". A NOVA UNIDADE PERMITE UMA COMPREENSÃO MAIS PROFUNDA DA ESPECIFICIDADE, como foi dito linhas acima. Tal fato, entretanto, não foi provocado — ele que ocorre não só no campo científico MAS EM TODAS AS ESFERAS DO REAL — pelo desenvolvimento do campo científico e tecnológico, como quer Karel Kórsic: "Em pleno contraste com o romântico desprezo pelas ciências naturais e pela técnica, a cibernética, a física e a biologia que abriram novos caminhos ao desenvolvimento do humanismo e à investigação daquilo que é especificamente humano...a existência de analogias estruturais entre os mais variados campos do real — que por outro lado são absolutamente diversos — encontra seu fundamento em que todas as regiões da realidade objetiva são sistemas, isto é, conjunto de elementos que exercem entre si uma influência recíproca...O paralelismo do desenvolvimento nos vários ramos da ciência — especialmente biologia, física, química, tecnologia, cibernética e psicologia — conduz à problemática da organização, da estrutura, da inteireza, da interação dinâmica e com isso a constatação de que o estudo das partes e dos processos isolados não é suficiente; ao contrário, o problema essencial consiste "em relações organizadas que resultam da interação dinâmica, fazem com que o comportamento da parte seja diverso, se examinado isoladamente ou no interior do todo". "As analogias estruturais determinam o ponto de partida de um mais profundo exame da especificidade dos fenômenos. O positivismo efetuou, no campo da filosofia, uma limpeza em grande estilo, extirpando os resíduos da concepção teológica da realidade entendida como hierarquia ordenada segundo os graus de perfeição; e como perfeito nivelador, reduziu toda a realidade a realidade física. A unilateralidade da concepção cientifista da filosofia não nos deve fazer esquecer os méritos da obra destrutiva e desmistificadora do positivismo moderno" (32-pág. 37/83). Não vemos motivos para essa defesa estéril daquilo que o autor chama com muita propriedade de positivismo moderno e nem tampouco para tanto júbilo. O materialismo metafísico é tão ou talvez até mais perigoso que o idealismo metafísico, pela possibilidade maior que tem de se confundir com o materialismo dialético, proporcionando todos os tipos de ilusões. A teoria dos sistemas é nada mais que uma ideologia que visa, sobretudo, manter a alienação e a desigualdade provocada pela divisão do trabalho, sob o

pretexto de unificar: "Evidentemente, a história do homem tem sido a do controle da natureza, porém, a teoria das organizações procura dar ao homem, sob sua aparência de "neutralidade" e de... "caráter científico" condições para ir bem mais longe e pessar do controle do mundo natural ao controle do mundo social... Talvez daí a tendência de adotar a metáfora física e biológica, pois uma vez que o homem já foi razoavelmente bem sucedido no controle do mundo natural; porque não adaptar os mesmos mecanismos para o controle do mundo social? Naturalmente, porém, o controle é a tentativa bem sucedida de direcionar o comportamento das pessoas, mas a capacidade potencial de mudar o comportamento das pessoas é o próprio poder. Isto quer dizer que, em última análise, só exercem controle efetivo os grupos sociais que detêm o poder. Mas é muito conveniente que o exercício desse poder não seja personalizado ou identificado como monopólio de uma oligarquia político-econômica. Muito ao contrário, é extremamente conveniente para essa oligarquia que entre os controladores e os controlados estabeleça-se uma cortina de fumaça, o "subsistema administrativo ou gerencial" que a serve e que se beneficia dessa servidão... A abordagem sistêmica, portanto, representaria o refinamento máximo da teoria das organizações em seu aspecto coercivo, na manutenção da divisão de trabalho mais adequada aos interesses da oligarquia político-econômica" (30.pág.56). Também não é verdade que a moderna concepção técnica-científica tenha aberto novos caminhos ao desenvolvimento do humanismo. Pelo contrário, nela o homem total é negado e reduz-se a um mero cumpridor de papéis, que inclui-se parcialmente no sistema, desempenhando funções necessárias ao perfeito funcionamento de tal engrenagem: a mistificação é tão grande que o conflito entre pessoas vivas é reduzido a um conflito de papéis. Ainda, também não é verdade que o positivismo moderno destrua a ordem natural suposta pela concepção teológica antiga. Pelo contrário, nada mais natural que a harmonia do sistema planetário, do sistema orgânico ou do mecanismo de um relógio, proporcionando a negação do conflito real que é visto como desfuncional, tanto quanto o é o desvio de um astro de sua órbita, uma doença que acometa o organismo são ou qualquer objeto estranho que se introduza nas engrenagens de um motor ou máquina. Além do mais, como vimos, as metáforas física e biológica poderiam ter surgido sob o regime de castas e sob o regime estamental, caracterizados por certa ordem "natural", onde as partes se distinguem por "graus de perfeição". É justamente a metáfora, a redução de toda a realidade a realidade física que constitui a inversão metafísica. A analogia inocente, comparativa, tendo em vista fins didáticos, em si, não é uma ideologia. A concepção sistêmica é revolucionária apenas no objetivo, quando se propõe à unificação do real. Entretanto, quando não consegue esconder suas origens o opera a redução, nega o

real, falseia a verdade, aliena: "Isto indica uma diferença fundamental entre a história, que estuda os comportamentos humanos, e as ciências físico-químicas que estudam a matéria não animada. Estas, abordam os fatos unicamente no plano exterior, em sua realidade sensível, o historiador encontra-se porém, diante de ações realizadas conscientemente (seja esta consciência verdadeira ou falsa), cuja significação deve antes de tudo procurar. Dizer que ocorreu em 79 d.C. uma erupção do Vesúvio, procurar suas causas físicas é algo inteiramente diferente do que reconstituir as reações dos habitantes de Herculano ou de Pompéia diante dessa erupção... As CIÊNCIAS históricas e humanas não são pois, de uma parte, como as ciências físico-químicas, o estudo de um conjunto de fatos exteriores aos homens, o estudo de um mundo sobre o qual recai sua ação. São ao contrário a análise dessa própria ação, de sua estrutura, das aspirações que a animam e das alterações que sofre" (39).

Não foi o desenvolvimento da ciência e da técnica que proporcionaram a nova negação da diferenciação pela unidade. Tal negação é provocada pela chamada crise da ciência, que estabeleceu os limites da diferenciação desenfreada, quando o mundo científico e tecnológico ameaçava tornar-se uma torre de babel, conforme vimos. Porém, tal crise científica e tecnológica é apenas uma repercussão, nessas esferas, de uma crise maior: a crise do próprio "sistema" capitalista como um todo, em uma fase decisiva da sua trajetória histórica. Seguindo nossa mesma linha de raciocínio, Lucien Goldman não se rejubila pela morte do idealismo metafísico que ele combateu: "Este livro...tem sobretudo valor histórico, na medida em que criticava pensadores que dominavam a sociologia ocidental em volta de 1952. Ora, no curso dos quatorze últimos anos, esta sociologia transformou-se profundamente, sendo hoje dominada por outras correntes e outras responsabilidades. O problema é tanto mais importante que se poderia logo de início imaginar que um polemista deveria regozijar-se com a perda total ou parcial da influência daqueles que ele atacou, embora, na realidade aconteça precisamente o contrário...o confronto entre dois adversários nunca se dá num espaço vazio e ocorre, como no caso presente, que o desaparecimento de um dos interlocutores conduz à sua substituição, não pelas correntes preconizadas pelo outro, mas por ideologias inteiramente diversas cujo caráter pode ser, no mínimo, tão negativo e discutível como aquelas que ele outrora combatera... A discussão entre Georges Gurvitch e nós se desenrola na base da aceitação comum de um conjunto de valores humanistas e do caráter histórico de toda a realidade social...apraz-me-ia dizer que esses dois elementos constituíam o fundamento comum às discussões filosóficas européias entre 1910 e uma data difícil de precisar

mas que, na França, se situa provavelmente entre 1955 e 1960, discussão cujos principais interlocutores eram, primeiro, os filósofos existencialistas terminando com Heidegger e Sartre nos filósofos da história, no pensamento hegeliano e marxista... É provavelmente entre 1955 e 1960 que os futuros historiadores da sociedade e da cultura ocidentais situarão na França a reviravolta no plano sociológico, do capitalismo em crise para o capitalismo de organização e, correlativamente a essa reviravolta, a passagem duma sociologia filosófica, histórica e humanista para o pensamento a-histórico de hoje... como todas as transformações desse gênero, trata-se dum processo mais ou menos longo, constituindo problema importante a determinação de sua natureza e da época em que se situa a passagem qualitativa. Convém precisar que chamamos de capitalismo em crise o período em que, estando o mercado liberal desorganizado pelo desenvolvimento dos trustes e monopólios, a sociedade européia foi sacudida por uma série de crises sociais e políticas extremamente próximas umas das outras; cada uma sendo dificilmente superada para dar lugar a um equilíbrio inteiramente provisório que, aliás, se desfazia muito depressa (Primeira Guerra Mundial, movimentos revolucionários entre 1917 e 1923, crise econômica de 1929/1933, hitlerismo, Segunda Guerra Mundial e, na periferia européia das sociedades industriais, fascismo italiano e revolução espanhola). De outra parte, chamamos capitalismo de organização o período contemporâneo, durante o qual a criação eo desenvolvimento de mecanismos reguladores, devidos em primeiro lugar a intervenções estatais, permitem um impulso econômico contínuo que tem, como consequência, a diminuição considerável e até mesmo o estancamento das crises sociais e políticas endógenas. No plano do pensamento, o que corresponde a esse novo impulso do capitalismo de organização, é antes de tudo a substituição duma filosofia, centrada já sobre a angústia e a morte, já, ao contrário, sobre a esperança histórica e transcendente, por um pensamento cientifista, racionalista e a-histórico, muito diferente no entanto do racionalismo da Ilustração, filosofia do terceiro estado ascendente, pois abandona os valores individualistas e humanistas que o caracterizaram" (39-pág. 5/6/7).

O que é importante agora é caracterizar o momento da crise referida por Goldman, em especial no que se refere às ocorrências verificadas na órbita da organização, em especial dos tipos de organização que constitue o centro dinâmico de uma economia voltada para o lucro: a empresa privada. Da focalização da análise nesse ângulo, quer nos parecer, dependerá a compreensão da mudança da fase da "burocracia como tipo eficiente", tese sustentada por Weber, para a fase superior "tecnoburocrática". Esta última está vinculada diretamente à sociedade atual, regida pelo capitalismo

lismo de livre concorrência para o capitalismo monopolista. Por outro lado, tal passagem significa também a negação da diferenciação por uma tentativa de volta à unidade, esboçando os contornos de uma "nova sociedade baseada na solidariedade mecânica", em refutação à tese linear de Durkheim. C.Wright Mills define a nova sociedade, pela negação da unidade à diferenciação, da centralização à autonomia, da administração redutível a uma função no campo microeconômico pela administração como forma de gestão do campo macroeconômico, político e militar, isto é, a própria esfera política reduz-se a problemas administrativos graças a preeminência da "neutralidade" gerencial que assume o comando das instituições mais significativas da nova sociedade: "Dentro da sociedade americana, a base do poderio nacional está hoje nos domínios econômico, político e militar. As demais instituições são marginais para a história moderna e, ocasionalmente subordinados àquelas três..... Dentro de cada uma dessas três grandes ordens, a unidade institucional típica ampliou-se, tornou-se administrativa e, com a força de suas decisões, centralizou-se...A economia — antes um grande número de pequenas unidades produtoras em equilíbrio autônomo — tornou-se dominado por duas ou três centenas de empresas gigantes cas, administrativa e politicamente ligadas entre si, e que juntas controlam as rédeas das decisões econômicas...A ordem política, outrora um conjunto descentralizado de algumas dúzias de Estados, com uma débil espinha dorsal, tornou-se uma organização centralizada e executiva reunindo em si muitos poderes antes espalhados e que penetra atualmente em todas as reentrâncias da estrutura social...A ordem militar, antes uma frágil organização num contexto de desconfiança alimentado pelas milícias estaduais, passou a ser a mais ampla e mais cara das facetas do governo, e embora bem versada no sorriso das relações públicas, tem agora toda a impiedosa e rude eficiência de um domínio burocrático em expansão.. Em cada uma dessas áreas institucionais, os meios de poder ao alcance dos que tomam decisões aumentaram enormemente. Sua capacidade executiva central foi ampliada, e criaram-se e fortaleceram-se rotinas administrativas modernas" (40). Gostaríamos aqui de distinguir dois momentos no processo da volta à unidade, em especial, por via da intereção entre o governo e a empresa privada, através de uma fusão de atividades dessas duas esferas em decorrência da corrida organizacional no rumo da eficiência e da eficácia, tema da seção anterior. Recapitulemos alguma coisa já dita sobre as fases anteriores do desenvolvimento da burocracia como forma de organização sob o sistema capitalista que é seu meio próprio e peculiar: sob o capitalismo de livre competição, caracterizado pela atomização do homem, em decorrência do incremento da divisão do trabalho e no qual a economia se constitui de um grande número de pequenas empresas concorrentes no mercado, recaindo sob o Estado

a função secundária de criar as bases "infra-estruturais", para a atuação de outro ator, temos a BUROCRACIA COMO REINO DA INCOMPETÊNCIA, para respeitar a expressão marxista, termo que decorre da burocracia limitar-se a organização estatal e inexistir na empresa privada cujo tamanho e nível de complexidade das operações não comportam tal estrutura organizacional (esta fase vai desde a Revolução Industrial e a Revolução Francesa até o final do século XIX). No fim do século passado e início do atual começam a formar-se os trustes e monopólios visualizados já por Marx e analisados posteriormente por Lênin, que anteviu uma fase "imperialista" do capitalismo que se caracterizaria pelo predomínio das gigantescas corporações então em formação. Quando a empresa privada se torna gigante competindo com o Estado em tamanho e em complexidade, os dois tipos organizacionais tendem cada vez mais a assemelhar-se. Ambos tornam-se burocracias e a expansão da forma burocrática do âmbito do Estado para a empresa privada é analisada por Max Weber: é a fase da BUROCRACIA COMO TIPO MAIS EFICIENTE, na qual o Capitalismo Monopolista está em formação porque seu núcleo principal, a gigantesca corporação privada tende a tornar-se uma multinacional e a cada vez mais confundir-se com o Estado, em termos de cooperação recíproca, tendo em vista os objetivos do sistema. Entretanto, como vimos, nesse "primeiro momento do capitalismo monopolista" o governo e a empresa privada mantêm uma certa autonomia um frente ao outro, exercendo funções complementares. Se existe supremacia, esta é do Estado: a empresa privada é quem imita a organização estatal e depende desta última em termos de insumos organizacionais. É justo dizer que nessa ocasião, A EMPRESA MESMO MULTINACIONAL JÁ, É UM ESTADO DENTRO DO ESTADO, não só porque ela cresceu tornando-se semelhante ao Estado, extendendo seus tentáculos por toda parte através das integrações vertical e horizontal, atingindo inclusive o exterior onde monta filiais, como e principalmente porque, A EXPANSÃO DA BUROCRACIA SE DÁ DO ESTADO PARA A EMPRESA PRIVADA, O ESTADO É O "PAI ORGANIZACIONAL" DA MULTINACIONAL (Tal fase vai do início do século XX, até a Segunda Guerra Mundial); o segundo momento, o que caracteriza realmente a passagem para o capitalismo monopolista, vai da Segunda Guerra Mundial até os nossos dias, ocasião em que a organização torna-se TECNOBUCRÁTICA tanto no âmbito do governo como no da empresa. A burocracia continua a existir, o capitalismo também, porém, o capitalismo monopolista como fase superior do modo de produção capitalista exige, para operacionalizar suas exigências institucionais uma organização que também assuma a forma burocrática em nível superior. A TECNOBUCRACIA É, PORTANTO, A FASE SUPERIOR DA BUROCRACIA, PELA QUAL A SUPREMACIA DO ESTADO (FASE DA BUROCRACIA COMO "TIPO EFICIENTE") É NEGADA PELA SUPERIORIDADE DA EMPRESA PRIVADA. DÁ-SE AQUI, FINAL -

CIAS, PORÉM, DE MODO DIVERSO AO PREVISTO: NÃO É A PROPRIEDADE PRIVADA QUE É ELIMINADA E SUBMETIDA A UM ESTADO TODO PODEROSO. ACONTECE O INVERSO, O ESTADO SE PRIVATIZA, TORNA-SE, EFETIVAMENTE, UMA EMPRESA.

O núcleo da volta à unidade, passa-se nesta esfera, da organização e não no âmbito da tecnologia como pensa Karel Kosic. É antecedido por um período de crise, cuja formulação mais ampla foi descrita por Lucien Goldman, e que no âmbito organizacional se reveste de especial importância para a configuração da nova sociedade. A crise se inicia, justamente quando as grandes corporações, na fase superior, do primeiro momento, em um período que vai aproximadamente, do final da Primeira Grande Guerra até o início da Segunda, transformam-se de simplesmente, "grandes corporações" em "Estados dentro do Estado": "A maioria das companhias de trinta bilhões ou mais começou no século XIX. Seu crescimento foi possibilitado não só pela tecnologia da máquina, mas também pelos hoje primitivos instrumentos de escritório, como máquinas de escrever, calculadoras, telefones, impressão rápida e, naturalmente, a rede de transportes. A técnica eletrônica das comunicações e controle de informações se está tornando tal que ainda maior centralização é possível. Circuitos fechados de televisão e calculadoras eletrônicas colocam o controle de um número imenso de unidades de produção — por mais descentralizadas que essas unidades técnicas possam estar — ao alcance de um homem no escritório principal. O equipamento complexo e especializado da sociedade anônima inevitavelmente será reunido e controlado com maior facilidade... A tendência no mundo moderno é unir as unidades financeiras maiores em complexas redes de administração, muito mais centralizadas do que hoje.....certamente, as proporções enormes das modernas empresas não podem ser explicadas como resultando de uma maior eficiência. Muitos especialistas consideram o tamanho típico atual desses gigantes como excedendo já os limites da eficiência. Na verdade, a relação entre o tamanho da empresa e a eficiência é desconhecida; além disso, a escala da empresa moderna habitualmente é consequência mais de fusões financeiras e administrativas do que da eficiência técnica. Inevitável ou não, o fato é que hoje as grandes empresas americanas parecem mais Estados dentro do Estado do que simples companhias particulares" (40-pág.150/151/152). Tendo escrito "A Elite do Poder" em 1956, quando os efeitos da Segunda Guerra Mundial por certo ainda não se faziam sentir em toda sua planitude sobre a atual sociedade, C. Wright Mills comete a nosso ver alguns equívocos, quanto à caracterização da "Sociedade de Massa", como ele a denomina. Porém, no essencial, referido texto é de grande utilidade para que possamos entendê-la. Entre os equívocos estão certamente os seguintes: a) a sua concepção de "elite do poder", que embora superior às grosseiras simplificações que

fazem da "elite" o único grupo capaz de fazer a história, em oposição a "massas" passivas, configura um "sistema de alianças" entre três instâncias perfeitamente distintas: "A opinião marxista simples faz do homem das grandes empresas o verdadeiro depositário do poder; a opinião liberal simples faz do grande político o chefe do sistema de poder; e há quem considere os senhores da guerra praticamente como ditadores. São opiniões extremamente simplificadas. É para evitá-las que usamos a expressão "elite do poder", ao invés de, por exemplo, "classe dominante" (40-pág. 328). Muito embora tenha razão quanto às simplificações, tal não justifica a substituição do conceito de classe pelo de elite, mesmo na forma superior que emprega; b) a ênfase, a supremacia que concede à fração militar, dentro dos grupos que compõem a "elite": "Hoje, todos os três participam de decisões amplas que, praticamente, se ramificam por todas as direções. A liderança de um dos três depende de "das tarefas do período", tal como a elite as define. No momento, essas tarefas se centralizam sobre a "defesa" e os assuntos internacionais. Assim, como já vimos, os militares têm ascendência em dois sentidos: como agentes pessoais e como ideologia justificadora. É por isso que, exatamente agora, podemos com mais facilidade especificar a unidade e a forma da elite do poder em termos da ascendência militar" (40-pág. 328). A nós, parece, pelo menos atualmente, que além de inexistir tal aliança, pois os membros desses grupos distintos pertencem a mesma classe, mesmo que ela existisse, a fração predominante seriam os grupos diretamente ligados à empresa multinacional. É muito provável que Mills, ao atribuir a proeminência à fração militar estivesse sob a influência da conjuntura histórica, caracterizada pela presença ostensiva nas relações internacionais do chamado período da "guerra fria" que uniria todos os membros da classe dominante em torno da "Segurança Nacional", período histórico felizmente já superado; c) quando se refere à multinacional como "Estado dentro do Estado", subordinando-a à organização estatal; d) quando supõe que o crescimento e complexidade da empresa acabam por impor-lhe um limite à eficiência, conforme vimos linhas acima. Na realidade, a multinacional passou por uma crise, no período compreendido entre as duas guerras, causado, entretanto não pela ausência da "eficiência", mas por excesso desta e pela ausência de preocupação com a chamada "eficácia". A divulgação dessa idéia, aliás é uma das poucas coisas que se aproveita nas obras de um dos maiores ideólogos do capitalismo, atualmente, Peter Drucker. Muito embora não concordemos com a suposição de Drucker que a partir dessa crise, a organização burocrática tenha chegado ao fim, conclusão derivada aliás da concepção metafísica que opõe conceitos (eficiência x eficácia) ao invés de fatos reais.

— Vejamos como a crise ocorre, justamente nas palavras de um au

tor que diz que a estrutura burocrática, piramidal por excelência, caminha para o fim: "Pouco depois da II Guerra Mundial, a administração entra no século XX... A administração do século XX tem poucos, muitos poucos anos de vida... A divisão do trabalho é um legado do século XVIII, como a obra de Adam Smith nos recorda. O sistema de Estado Maior é um legado de Frederico, o Grande; a estrutura escalar, hierarquizada e departamentalizada é um legado das organizações ferroviárias americanas do século XIX, especialmente da Poor e McCallum. Pois bem: sobre essas premissas tais como divisão do trabalho, sistema de linha e staff e estrutura escalar e departamentalizada, estivemos trabalhando até há muito pouco tempo... O século XIX é o período em que os países atualmente chamados "desenvolvidos" levam às suas últimas consequências a revolução industrial... É nesse século XIX que os capitães de indústria constroem suas companhias para a exploração do ferro, do petróleo e das matérias-primas dos países subdesenvolvidos... Depois da II Guerra Mundial, assistimos à expansão e à instalação de um novo fenômeno organizacional: a empresa multinacional. Dotadas de fronteiras mais amplas que seu país de origem; de vida mais longa que a geração que a cria, a empresa multinacional converte-se no arquétipo da empresa utilitária sem bandeiras, dotada de uma estrutura piramidal por excelência... é uma espécie de exército de ocupação de caráter econômico. Seu "pentágono" pode estar em Nova Iorque, em Chicago, em Londres, em Paris, em Berlim ou em Milão. Porém, seu caráter estrutural e suas táticas e estratégias não se diferenciam daquelas de um grande exército em operação internacional... A estrutura piramidal, que experimenta sua formalização acadêmica básica com as primeiras empresas norte-americanas, especialmente com as companhias de estrada de ferro, atinge -- depois desse nascimento -- seu apogeu na empresa multinacional... Seu nascimento é investigado, analisado e plocamado desde os princípios do século até o presente. Os grandes precursores desde Poor e McCallum até Fayol, desagregam e dissecam as partes da pirâmide, a fim de conseguirem atingir (como efetivamente conseguiram) gerações sucessivas de dirigentes... Esta formação histórica culmina com a empresa multinacional. Em pouco menos de um século, a estrutura piramidal, formalizada, nasce com a expansão ferroviária nos Estados Unidos e atinge seu apogeu com a empresa multinacional, também praticamente norte-americana, no campo do petróleo, das comunicações e de outras atividades de alta especialização (e, logicamente, de utilidade)... essa estrutura piramidal, produto da tecnologia, não acompanhou o avanço tecnológico. Ao contrário, permaneceu no século XIX, senão totalmente, pelo menos no sistema de idéias: na divisão do trabalho, na linha de staff, na estrutura escalar, departamentalizada e hierárquica" (41). De todos os autores que analisam o fim da burocracia engaiados seja na corrente

87
mecanicista moderna conhecida como "Administração por Objetivos", seja na corrente voluntarista em vigor, denominada "Desenvolvimento Organizacional", este nos parece o mais sincero e também aquele que possui os melhores argumentos para chegar a esta conclusão. Entretanto, ainda assim, sua premissa maior, a de que o "ambiente instável exige uma mudança da organização estável", premissa esta que é exatamente a mesma do Desenvolvimento Organizacional (D.O.), é ingênua ou então ideológica, isto é, no segundo caso destina-se a disfarçar a continuidade da estrutura burocrática dissimulada sob vestes "sistêmicas". cremos no entanto que neste caso, ao contrário do que ocorre com a maioria dos adeptos do D.O., trata-se de ingenuidade ou total desconhecimento da realidade. De fato, não é o ambiente atual "turbulento" que irá alterar a estrutura da organização burocrática multinacional; tal ocorreria se ela ainda não tivesse tanto poder para mudar o rumo das coisas. É por possuir tal poder que ela não se adapta ao ambiente, antes, molda-o à sua imagem: "O fato essencial sobre as grandes e poderosas corporações não é a quantidade de suas mudanças, mas sim sua estabilidade. Poucas caem dentre as 200 primeiras para as 300... Muitas desaparecem através de fusões, porém, isso não passa de um artifício de contabilidade. As poderosas corporações, bancos, associações profissionais, firmas jurídicas, universidades, unidades governamentais, etc., mantêm sua estabilidade em razão de mais controlarem o seu ambiente, do que a ele se adaptarem. Elas criam o seu meio ambiente, definem o que deve ser considerado como meio ambiente, e o controlam segundo seus próprios interesses" (42).

A causa da crise foi a exagerada divisão do trabalho dentro da organização, reforçada pela incorporação ao ambiente organizacional de uma série diversificada de profissionais conhecidos como especialistas, surgidos, como já vimos, da divisão e subdivisão constante do trabalho operada tanto no campo científico e tecnológico, como no campo propriamente dito profissional. uma divisão influenciando a outra. O ingresso de tais profissionais nas grandes organizações, acabou por gerar a estrutura conhecida como linha-staff, que é uma variação sofisticada da estrutura linear pura, sua antecessora para organizações de médio porte. A medida que cresceram e se tornaram complexas, às grandes organizações foram admitindo esses profissionais novos e tiveram que alterar sua estrutura para recebê-los. Sabemos, que quanto mais diferenciação, maior alienação pois as pessoas perdem a visão do todo e tendem a ter uma visão estreita da realidade, um mundo à parte, individual, subjetivo, inconsciente dos problemas comuns e de experiências novas que lhes poderiam acrescentar alguma coisa a mais no sentido de compreender e transformar a realidade, bem como de realizar suas potencialidades: "Os homens continuam especializando-se e isolando-se, organizados nas estreitas colunas encorajadas para eles pela

divisão do trabalho, sufocadas as suas faculdades e reduzidas as suas mentes...Não há nada de inerentemente interessante em relação com a maioria das tarefas estreitamente subdivididas que os operários são obrigados a executar; e estando a finalidade do trabalho, na melhor das hipóteses, obscurecida, e na pior delas sendo humanamente degradante, o trabalhador não pode encontrar satisfação naquilo que seus esforços realizam. No que se relaciona com o trabalho, a sua única justificativa é o pagamento" (43). Mas não foi só o operário que sentiu os efeitos da divisão do trabalho. A própria organização foi sensivelmente prejudicada ao estabelecer a estrutura linha-staff, ao ver formados dois mundos alienados, ambos eficientes na execução de suas próprias tarefas, porém, ineficazes, guerreando-se, afastados do objetivo maior da organização: "Nas últimas quatro ou cinco décadas, as rápidas modificações que resultaram em condições instáveis, fizeram que os líderes da indústria cada vez mais chamassem os "especialistas" para lhes darem o seu concurso para objetivos de maior produção e eficiência. Estes especialistas eram de muitos tipos, inclusive químicos, estatísticos, funcionários públicos e de relações industriais, encarregados de pessoal, contadores e grande variedade de engenheiros, tais como engenheiros mecânicos, desenhistas, eletrecistas, químicos de combustíveis, de lubrificantes e engenheiros industriais. Na indústria, estes indivíduos são geralmente conhecidos como "elementos de assessoria" (staff people). Suas funções, na maioria das vezes, visam o aumento e a aplicação de seus conhecimentos especializados em setores problemáticos e orientação aos funcionários que compõem a organização de "linha" e tem autoridade no processo de produção...sua estrutura (teoricamente satisfatória) de peritos especializados, orientando administradores experientes, falhou em diversas ocasiões no seu funcionamento, como era esperado. Requerem exame mais profundo as suposições de que (a) os especialistas da assessoria estariam razoavelmente contentes por atuarem sem medida de autoridade formal sobre a produção, e que (b) suas sugestões quanto à melhora dos processos e das técnicas de controle do pessoal e da produção bem acolhidas pelos funcionários graduados da linha, seriam aplicados. Na prática, surgem frequentemente muitos conflitos entre a assessoria industrial e organizações de linha e, em variado grau, os membros destas organizações estão em campos opostos...Os antigos funcionários da linha não gostavam de aceitar o que qualificavam como "instruções" de homens que eram muito mais moços do que eles próprios... Nas reuniões da assessoria e da linha, as idéias dos assessores eram frequentemente menosprezadas ou mesmo tratadas com ironia pelos funcionários de linha...O comportamento nas fábricas indicava que

o pessoal da linha e da assessoria pertencia a dois grupos que usufruíam de posição social diferente, e que as antipatias entre a linha e a assessoria, ao menos em parte, se relacionavam, com estas diferenciações de ordem social. Por exemplo, quanto a educação formal, o grupo assessorial estava em nível mais alto do que os membros da linha...O conhecimento desta diferença provavelmente contribuiu para um sentimento de superioridade dos membros da assessoria, ao passo que o sentimento dos funcionários da linha em relação ao pessoal da assessoria manifestava-se em insultos"... (44).

Esta crise, provocada pelo excesso de diferenciação e pelo excesso de eficiência, não seria tolerada pela organização "racional" e pelo capitalismo. Enquanto a crítica à divisão do trabalho limitou-se ao aspecto moral da alienação causada ao trabalhador da base da pirâmide, não ocorreram modificações substanciais. No entanto, tais críticas recrudesceram quando foi reconhecido que a diferenciação afetava "setores chaves" ou "estratégicos", para o funcionamento "equilibrado" da organização: seus escalões médios e superiores, ou bem próximos da cúpula, além do mais ligados às funções "vitais", tais como desenvolvimento de produtos (tarefa da assessoria) e controle da produção (tarefa típica de linha). Os conflitos entre "burocracia e inovação" e "produção e vendas", que tem sido analisados pelas teorias de organização servem de ilustração para nossa colocação. Daí, porque voltou-se a dar ênfase na "coordenação" que sai vencedora de seu conflito com a divisão do trabalho, justamente porque significa a unidade das partes, sua subordinação em relação ao todo. Daí porque, na prática ocorreu que, após a vigência de uma descentralização causada pela diferenciação, se verificasse após algum tempo o reverso, tendo em vista o problema maior da coordenação, isto é, da subordinação das partes perante ao todo: "mesmo admitindo-se a crescente divisionalização originária do aumento do tamanho e de complexidade, é surpreendente como grandes companhias não preferiram deixar a divisionalização desenvolver-se, nem que tenha sido irreversível. A divisionalização parece ir bem nos anos prósperos, que, diga-se de passagem, não foram poucos neste século, porém, tão logo as previsões não sejam tão boas o controle se estreita. Supõe-se que a General Motors, conjuntamente com outras grandes organizações estivesse descentralizada e divisionada pelos fins da década de 20; porém, Chandler, como um acurado historiador que é, indica que quando a depressão ocorreu, a GM e todas as outras firmas descentralizadas tornaram a centralizar-se...A Standard Oil de New Jersey é um dos casos de descentralização apreciados por Chandler. Todavia, um recente artigo a descreve como sendo centralizada até os fins da década de 60. Então, em 1960 começaram alguns anos de prosperidade e ela iniciou seu processo de descentralização...ho

je em dia, os lucros diminuem e, tendo-se descentralizado em 1960, a Standart Oil volta a centralizar, segundo a revista Fortune.... Desde então, as companhias falam mais sobre descentralização, mas a praticam menos" (42-pág. 6/7). Mas, não foram só os problemas econômicos indicados por Perrow que contribuíram para a negação da divisão do trabalho pela coordenação ou da descentralização pela centralização das unidades. Frequentemente eles apareceram associados com problemas tipicamente administrativos: "Dado que o funcionário de linha considera sua autoridade sobre a produção algo sagrado, ressentido-se ele, quando, depois de muitos anos na linha, surge a orientação de novatos, aos quais falece tal experiência. Cria-se então um obstáculo no funcionamento entre assessoria-linha no momento em que se toca este ponto frágil. Ademais, a idéia que o funcionário da assessoria faz de sua própria função leva-o a precipitar uma luta de poder com a organização de linha. Considera-se ele como um agente de alta administração, obrigado a contribuir com algo importante na forma de pesquisas ou idéias úteis para a administração. Em virtude de sua melhor educação e de seu conhecimento das mais recentes teorias de produção, tem-se como consultor administrativo, como um perito e acha que precisa ser — ou aparenta ser — praticamente infalível, uma vez que em algum ponto se tenha vinculado à alta administração. Com esta orientação, geralmente se dispõe a aproximar-se da linha média e inferior, numa atitude de condescendência, que frequentemente se revela no calor da discussão. Em consequência, muitos funcionários da assessoria envolvem-se em problemas e registram essas falhas como devidas à "ignorância" e "teimosia" dos funcionários de linha... Os encarregados da primeira linha estavam inclinados a sentir que a alta administração havia introduzido as assessorias de planejamento, relações industriais e de engenharia industrial, para que atuassem como elementos de controle da linha inferior. Frequentemente consideraram os projetos do pessoal da assessoria como dispositivos manipuladores e reagiram...(44-pág.216/217).

Poderiam as organizações "racionalis" tolerarem tais conflitos? Claro que não, daí o surgimento do modelo mecanista da A.P.O. dando ênfase à eficácia e do modelo comportamentalista de D.O., propondo a substituição do sistema "mecânico" pelo sistema "orgânico". Um elemento comum surge em tais prescrições, a consciência da necessidade da coordenação que torna o administrador em "elo de ligação" sob o enfoque do D.O. e "subordina os meios aos fins" na concepção da A.P.O. A ligar essas técnicas um modelo explicativo usado indistintamente por ambas, a concepção sistêmica que subordina as partes componentes ao todo, curiosamente. De fato, sob a A.P.O. por exemplo, joga-se metafisicamente com os conceitos de

eficiência e de eficácia, insinuando-se que a "organização burocrática" atenta exclusivamente ou predominantemente para a primeira em detrimento da segunda e tende a ser substituída por organizações "mais dinâmicas" preocupadas com o que Peter Drucker chama de "oportunidades" ou "resultados". Pergunta-se, é possível conceber organizações voltadas exclusivamente ou predominantemente para as atividades meios, em detrimento das atividades afins? Só uma imaginação fértil e desvairada poderia conceber tal situação, principalmente tratando-se de empresas privadas, cujo fim é o lucro. Se ainda se tratar da organização estatal, no momento histórico em que ocupa uma "função bem definida" de "servir ao público" sem visar lucros, ainda pode conceber-se com algum esforço. A medida, entretanto, que esta confunde-se cada vez mais com a empresa, não faz sentido a comparação metafísica entre "passado" e "presente" organizacional da Administração por Objetivos. Com relação à empresa, dizer que ela não se preocupava com fins e apenas, ou mesmo predominantemente com meios é uma asneira de Drucker. Sob a égide da "burocracia como tipo eficiente" Weber, ao analisar o tipo "racional-legal" previu uma racionalidade em relação "à fins" (equivalente ao conceito de eficácia) e outra em relação aos meios. Só adquire um sentido, a polarização divulgada por Drucker entre eficiência e eficácia, se considerado um determinado período crítico da história das organizações, quanto o excesso de divisão do trabalho passou a ser atacado nas Teorias de Organização, por ter atingido setores estratégicos da organização da produção. Crise essa que se encontra em grande parte já superada. Por outro lado, com quase um século de atraso — aproximadamente 70 anos, pois a primeira edição de "Les Regles de la Méthode Sociologique" é de 1895 e a "Division du Travail Social", (ambos de Émile Durkheim), veio primeiro, se comparadas essas datas com o aparecimento do "The Management of Innovation" de Tom Burns e G.M. Stalker, em 1961 — as "Teorias de Organização", através do seu mais recente representante da corrente comportamentalista, o "D.O.", produzem uma réplica da transição da solidariedade mecânica para a solidariedade orgânica, desta vez, porém, tentando confinar o fenômeno ao interior das organizações, sem entretanto conseguí-lo, pois, a transição do "modelo mecânico" para o "modelo orgânico", em termos de estrutura organizacional, conforme foi imaginado por Burns e Stalker, é por seu turno uma decorrência de mudanças maiores ocorridas no ambiente, que tornou-se "turbulento". De fato, essa teoria, sustentada por praticamente todos os apoloígos do Desenvolvimento Organizacional — como não poderia deixar de ser — pois trata-se de um enfoque "comportamentalista" — é uma réplica as concepções da "escola clássica" e à "teoria da burocracia", ambas excumungadas no index voluntarista como "teorias das trevas" (45). Como se sabe, a "escola clássica" surgida no final do

século XIX e início do século atual, em virtude de ainda predominar uma intensa diferenciação de atividades no seio da sociedade, exaltou a divisão do trabalho. Por outro lado, a "teoria da burocracia" que encontra maior divulgação nos trabalhos de Max Weber, examina a estrutura organizacional quase na mesma época. Daí decorre que o mais novo dos representantes da chamada "teoria das luzes" (45), OPONHA, À DIFERENCIAÇÃO PROVOCADA PELA DIVISÃO DO TRABALHO, IGUAL OU MAIOR (DEPENDENDO DO AMBIENTE SER MAIS OU MENOS "TURBULENTO") NECESSIDADE DE "INTEGRAÇÃO" DAS PARTES DIFERENCIADAS, NO TODO. TAREFA QUE SERÁ CONDUZIDA PELA COORDENAÇÃO, COMO FUNÇÃO. A oposição entre "modelo orgânico" e "modelo mecânico" ou "teoria do sistema fechado" e "teoria do sistema aberto", entre tanto, igualmente é merecedora da mesma crítica que fizemos à oposição dos conceitos de "eficiência" e "eficácia" da A.P.O. Isto é, ao contrário do que faz o D.O., utilizando-se metafisicamente da oposição de conceitos tais como a correspondência prescritiva entre "ambiente estável — estrutura estável", "ambiente instável — estrutura instável", criando por essa via uma crise artificial entre "diferenciação e integração", ou entre "divisão do trabalho e coordenação", utilizando-se da análise "estrutural comparativa" (comparação estanque entre dois períodos de tempo, "passado" e "presente"), a modificação de enfoque (de mecânico para orgânico) só pode ser entendida tendo por referencial a crise real que aludimos, verificada no período compreendido entre as duas guerras mundiais. O que queremos dizer é que não é concebível, mesmo ao tempo de Fayol, Gulick, Taylor, Weber, Gantt, ou até mesmo antes, que as organizações funcionassem de forma tal que as partes adquirissem uma autonomia tão grande do conjunto, a ponto de verificar-se ausência ou um mínimo de coordenação. Pelo contrário, durante a vigência do "modelo mecânico", a necessidade do exercício da coordenação foi tão premente que Fayol, a incluiu como uma das funções do administrador. O que pode ter mudado, talvez, decorrendo daí a ênfase do enfoque das teorias recentes na coordenação é a ideologia da administração. De fato, se se considera a coordenação como uma forma de direção alternativa ao comando, como parecem pressupor os teóricos do D.O. — o chefe no "sistema orgânico", ao invés de dar ordens como no "sistema mecânico", torna-se, de preferência, um "elo de ligação" entre as partes interdependentes, utilizando a linguagem de um "poliglota" —, isso decorre de mudanças proporcionadas pelo fenômeno da interação, tendente a fusão entre "empresa pública" e "empresa privada". No tempo de Fayol, Taylor, Weber etc., a empresa privada acabara de herdar a forma burocrática da organização estatal, em especial da organização militar a qual, disciplinada por excelência, enfatizou o comando, como forma predominante de direção. Todavia, hoje, até a própria

93

organização militar, ao assumir outras funções, assemelhando-se a uma empresa, "democratizou-se", isto é, já atenua o enfoque sob o comando, preferindo integrar pela coordenação, departamentos que utilizam tecnologias complexas, constituídos por tecnólogos especialistas. Entretanto a "coordenação" como forma de direção não é novidade na corrente comportamentalista, tendo sido enfatizada pelos precursores dessa corrente como Mary Parker Follet e Chester Barnard. Igualmente, autores clássicos e neo-clássicos tem distinguido a coordenação, ao longo do tempo, como a atividade principal, fundamental por excelência do exercício das funções administrativas daí a imagem frequentemente lembrada do administrador como "maestro de uma orquestra", isto é, tratando da coordenação de partes (instrumentos musicais no caso) diferenciadas. Não nos estenderemos mais nessa análise, preferindo concluir, para terminar a seção, que a administração, na sociedade regida pelo capitalismo monopolista, caracterizada pela tendência da volta à unidade, preferentemente à diferenciação, deixou de ser uma atividade desenvolvida ao nível micro-econômico ou ao nível micro-político, uma função bem diferenciada, para tornar-se a integradora, a coordenadora de todas as outras atividades profissionais, como tal assumindo até mesmo funções macro-econômicas e macro-políticas, ao confundir-se com os campos político e econômico. Com maiores detalhes, esse assunto será examinado na última seção.

6.3- O QUE É ADMINISTRAÇÃO? A TECNOBUROCRACIA, A SOCIEDADE ATUAL, AS NOVAS EXIGÊNCIAS INSTITUCIONAIS

Dissemos, na seção anterior, que a sociedade atual, a forma assumida pelo capitalismo — Capitalismo Monopolista — tende para a unidade, ao contrário da fase anterior, Capitalismo laissez-faire que caracterizou-se pela expansão contínua da diferenciação. Dissemos também que a unidade é o real, sendo a diferenciação, o disfarce dessa unidade, conseguida através da atomização — de atividades, correntes de pesamento, etc... — provocadas pela divisão do trabalho, tanto entre nações como entre regiões, setores econômicos, no seio da sociedade (correspondente à estratificação social), nas instituições (reservando por exemplo, na família, papéis diferenciados para o homem, a mulher e os filhos), etc. que se refletem no interior das organizações. Ora, se a tendência é a volta à unidade, isso significaria que sob o capitalismo monopolista deveríamos rejubilar-nos pois tende a ser restabelecido o real. Entretanto, a tendência do retorno à unidade tem sido limitada ao nível "superior" da estratificação social, o que a torna bem mais forte em relação as demais camadas, essas quanto mais próximas da base da pirâmide sócio-econômica mais atomizadas. Aliás por esta razão o nivelamento no sentido do retorno à unidade

é feito de acordo com os interesses da classe dominante, mantendo-se para as demais os efeitos desintegradores e alienantes' da divisão do trabalho.

Verifiquemos inicialmente como ocorre a volta à unidade no seio da sociedade maior (super-sistema?). Weber, como sabemos, a temia, julgando que a única maneira possível de ser evitada a "burocratização do mundo", seria manter, por um lado, a diferenciação entre empresa pública e empresa privada — conforme vimos anteriormente — e por outro entre a "elite" política e a econômica (empresários) e a administração (tal diferenciação, com algumas modificações é igualmente encontrada na análise marxista clássica, onde o burguês é o amo do burocrata); conforme nos dá uma idéia no texto a seguir: "Uma terceira pergunta, a mais importante de todas, levanta-se em face de considerações sobre as limitações inerentes à burocracia propriamente. Pode ser facilmente notado que a eficiência da burocracia tem limitações definidas no domínio público e governamental, assim como na economia privada. "A mente dirigente", "o espírito em movimento" — aquele do empresário aqui e o do político ali —, diferem substancialmente da mentalidade do funcionário da administração pública. É fato que o empresário também trabalha num escritório, da mesma maneira que o líder do exército, que formalmente não é diferente de outros oficiais (funcionários). Se o presidente de uma grande empresa é um empregado assalariado de uma sociedade anônima por ações, então ele é legalmente um funcionário como muitos outros... Muito mais surpreendente é fato de que ele e só ele não tem necessidade de possuir treinamento especializado formal. Isto indica que o significado de sua posição o distingue, afinal de contas, de outros funcionários, como distingue o empresário e o presidente da companhia na economia privada. Realmente, é mais exato dizer-se que ele deve ser algo diferente. E assim é de fato. Se um homem numa posição de comando é um funcionário (oficial) no espírito de seu desempenho, não importa quão qualificado ele seja — um homem, isto é, que trabalha diligentemente e honradamente segundo regulamentos e instruções —, então ele é tão ineficaz no leme de uma empresa privada como no do governo... a diferença acha-se, antes, no tipo de responsabilidade, e é isto que realmente determina as diferentes exigências dirigidas a ambas as espécies de cargos... "Estar acima dos partidos" — de fato, permanecer fora da esfera da luta pelo poder — é o papel do funcionário, enquanto esta luta pelo poder pessoal e a responsabilidade pessoal resultante são o princípio essencial do político assim como do empresário... Desde a renúncia do príncipe Bismark, a Alemanha tem sido governada por "burocratas", resultado de sua eliminação de todo talento político. A Alemanha continuou a manter uma burocracia militar e civil supe

perior a todas as outras no mundo em termos de integridade, educação, escrupulosidade e inteligência...Mas que dizer sobre a direção da política alemã (nacional e externa) durante as décadas recentes? O que de mais benévolo se dizia a esse respeito era de que "as vitórias dos exércitos alemães compensavam as derrotas de tal política" (9-pág.32/33).Essa mesma oposição — causada por diferença de responsabilidades entre a cabeça (política) e o corpo (aparato administrativo) foi ressaltada por Lênin, tomando por base uma experiência bastante diferente daquela sentida por Weber: "...Lênin via como causa direta da burocracia a infiltração dos antigos funcionários ou permanência do velho aparato burocrático czarista. "Herdamos um velho aparato e isso foi a nossa infelicidade. Muito frequentemente, essa máquina estatal trabalha contra nós.Em 1917, depois de termos tomado o poder, os funcionários começaram a nos sabotar. Ficamos muito assustados e pedimos: "por favor, voltem a seus postos". Eles voltaram, mas isso foi nossa desgraça.Temos agora um enorme exército de funcionários, mas nos faltam pessoas instruídas para exercer um efetivo controle sobre eles. Na verdade, 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 que anulam nossas decisões" (46). Trotsky, por seu lado, já sob o regime de Stalin, anunciou a liquidação da "vanguarda política" e sua substituição pela "burocracia dirigente", em continuação a uma linha histórica influenciada pelo reinado da diferenciação existente na sociedade: "Que a burocracia operária e a aristocracia operária constituem a base social do oportunismo, isto é conhecido nos velhos livros. Na Rússia, o fenômeno tomou novas formas. À base da ditadura do proletariado num país atrasado — com uma circunvizinhança capitalista — criou-se pela primeira vez, nas camadas superiores dos trabalhadores, um poderoso aparelho burocrático elevado acima da massa, dando-lhe ordens, gozando de enormes privilégios, ligado por uma solidariedade coletiva interna e imprimindo à política do Estado operário os seus interesses particulares, e os seus métodos e processos...a idealização da burocracia soviética é o erro mais vergonhoso que pode cometer um marxista. Lenine procurou com todas as suas forças fazer com que o Partido, como vanguarda autônoma da classe operária, se elevasse acima do aparelho estatal...colocando os interesses históricos do proletariado — internacional, não apenas nacional — acima dos interesses da burocracia dirigente...Lenine indicou o controle da massa do Partido sobre o aparelho do Partido...Ora, o que se passa no período pós-leninista? Toda a camada dirigente do Partido e do Estado, que fizera a Revolução e a guerra civil, foi destituída, afastada, destruída. Foi o burocrata sem personali-

de que tomou o seu lugar. Ao mesmo tempo, a luta contra o burocratismo, que teve um caráter tão agudo em vida de Lenine, quando a burocracia estava ainda em seus cueiros, cessou completamente, agora, que o aparelho cresceu em proporções monstruosas" (47). Diferenciação entre "vanguarda" ou "elite" e "massa", com a "administração" ou "burocracia" entre as duas, servindo era a elite que representa os interesses da massa, ora à própria massa, opondo-se à elite. São essas concepções da diferenciação — marxistas ou não — que vão dar na "constatação" da existência de uma "burocracia como classe", das quais Trotsky é precursor, muito embora não pensasse de tal forma. Apesar de suas virtudes, como a crítica implacável da "tecnoburocracia" atual, um raciocínio desse tipo é limitado pois só poderá propor, de um lado, o retorno ao capitalismo de *laisse-faire* — como está implícito em Weber — e de outro — como em Trotsky — a "regeneração" da Revolução ou a "eliminação das disfunções" do sistema. Atualmente, grande parte das análises continuam centrar-se nessa diferenciação entre "elite" e "massa" ou corpo e cérebro. Poderíamos mesmo construir uma tipologia dos que se baseiam nessas interpretações. Temos em primeiro lugar, os que, continuam mantendo-se fiéis à distinção baseada no tripé: "elite", "administração" e "massa"; em segundo, os que "eliminam" a burocracia, substituindo-a pelas estruturas "instáveis", tais como o D.O. e a A.P.O.; por fim, os que sustentam que a burocracia reina, tendo os burocratas se tornado uma classe. Os últimos estão mais próximos da verdade, nessa sociedade que tende para a unidade, em contraposição à diferenciação. Entretanto o erro de todas as três interpretações, segundo pensamos, é raciocinar com as premissas de que a divisão do trabalho continua a reinar. Já nos referimos longamente sobre a segunda concepção (paradoxalmente a mesma do D.O. e da A.P.O. muito embora seja a primeira "comportamentalista" e a segunda "mecanicista" ou "formalística"). O erro principal destas correntes é supor que a burocracia pode ser eliminada, permanecendo a estrutura do poder (divisão vertical do trabalho) e a divisão do trabalho (nos níveis mais baixos da hierarquia organizacional e social). Tal corrente faz a apologia do sistema capitalista e tenta criar uma ideologia para iludir e permitir sua vigência por mais tempo, dizendo que o sistema foi eliminado, juntamente com a burocracia e que vivemos numa sociedade "pós-industrial" (nem capitalista nem socialista). É a que deve ser mais combatida pois se considerarmos a sustentação desta tese, de que a forma organizacional depende das exigências institucionais, a constatação de que a burocracia findou-se, pressupõe a não existência mais do capitalismo como sistema de classes, pois sendo a classe diferenciadora por excelência, ela determina a divisão do trabalho, principalmente entre trabalho manual e trabalho intelectual. Tal suposição é pois um engodo. Quan

to à primeira interpretação, já apontamos suas limitações. Quem, afinal, deseja o retorno à fase do capitalismo de livre competição? Vejamos exemplos dela: "Os estudos de psicologia e sociologia do agrupamento burocrático não raro padecem de algumas inconsistências que importa sublinhar. Frequentemente, referem-se à burocracia como esta fôsse dotada de homogênea estrutura interna. Se assim fôsse, isto é, se, por exemplo, o ritualismo e o conservadorismo marcassem, com uniforme intensidade, todos os grupos que constituem a burocracia, escassas seriam as possibilidades de que ela pudesse ser fator significativo de modernização ou de desenvolvimento, e muito menos, pudessem ser sujeito de um desempenho estratégico. Há que observar, porém, que a burocracia não é um todo homogêneo, mas se compõe de camadas distintas, escalonadas segundo diferentes graus e modalidades de participação em suas atividades... A execução direta de toda estratégia administrativa modernizante é sempre tarefa de elite, nas condições atuais. Há em toda burocracia, elite e massa. Em toda burocracia uma minoria tem um desempenho privilegiado na iniciativa e execução de reformas, enquanto a maioria restante se conduz de modo largamente passivo. podemos afirmar que os caracteres clássicos que a sociologia e a psicologia social imputam à burocracia dizem respeito particularmente ao estrato em exame. O ritualismo, e conservadorismo, a "incapacidade treinada" marcam intensamente a burocracia auxiliar. Na administração pública, ela é massa e não componente da elite..... Iniciando este capítulo, indagávamos nas mãos de quem a estratégia administrativa pode tornar-se socialmente eficaz. A resposta é: principalmente nas mãos dos titulares do primeiro e segundo estratos da burocracia... não é por acaso que, nos Estados Unidos, avultam as associações voluntárias. À sua estrutura política convém a designação de poliarquia... como observam LINDBLOM e DAHL, o sistema americano de pesos e contrapesos é um processo de barganha "de que participam os grandes grupos de pressão — negócios, trabalho, agricultura ("business, labor and agriculture"), e, acrescento, os interesses militares. Assim concebida, a poliarquia tende a ser o regime dominante nas sociedades desenvolvidas, altamente diferenciadas, onde, por isso mesmo, a burocracia foi concretizar-se conforme o modelo weberiano de administração racional legal..." a criação de órgãos locais, interlocais ou centrais do tipo parlamentar, corporativo, ou de órgãos representativos parece (grifado no original - G.R.) opor-se diretamente ao poder da burocracia" (48). Equilíbrio do poder, tomada dos modelos weberianos de "burocracia" e de "burocrata do tipo puro", como ponto de referência, etc. Tudo isso é anacrônico com referência à sociedade atual, que já eliminou a diferenciação ao nível do poder, entre

administração pública e privada e entre a "cabeça" e o "corpo da burocracia" (tecnoburocracia), mantendo a divisão do trabalho apenas nos níveis inferiores. Vejamos ainda outros exemplos: "Vale mencionar mais outras limitações dos estudos sociológicos sobre a burocracia. De um modo geral, tal como ocorreu com os antropólogos, deixaram os sociólogos de examinar mais detidamente o poder exercido pelos burocratas... Nas sociedades modernas, um característico do grau de difração que é tipicamente presente consiste na separação entre política e administração, no surgimento de instituições funcionalmente específicas, especializadas, para esses dois tipos de papéis. O resultado é que a burocracia, que alhures poderá exercer grande influência política, numa sociedade difratada, tende a ser politicamente subalterna, a atuar como máquina ou, no dizer dos russos, "aparelho" administrativo. Sem dúvida, é esse papel relativamente passivo da burocracia nas sociedades modernas que justifica negligenciarem os sociólogos o estudo do poder dos burocratas... é precisamente numa situação prismática que o poder da burocracia tem mais probabilidade de galgar alturas sem precedentes. Aí embora tenham sido criadas, através de constituições e leis, instituições políticas formais, estas, na prática, frequentemente revelam-se relativamente destituídas de poder. Por contraste, a nova tecnologia industrial e científica põe nas mãos das elites modernizadoras e dos altos funcionários do Estado poderosas novas armas de controle social. Daí vem que com bastante frequência tem-se visto burocracias — militares na maioria dos casos — usurparem, em nome de uma "tutela" ou "orientação do povo", os papéis que, numa sociedade moderna, são desempenhados por legisladores, membros eleitos do executivo e líderes partidários... Sobre o burocrata prismático exercem-se pressões familiares sociais e políticas, visando a explorar seu poder de obtenção de empregos e favores para os afilhados, tal como o empresário pária é obrigado a comprar segurança para sua empresa. Assim, o gestor burocrático de fundos públicos revela-se tão anti-econômico em suas atividades empresariais, quanto o tem que ser o empresário pária. No modelo difratado, tanto a empresa privada quanto a pública podem ser administradas com eficiência, segundo critérios de produtividade; no modelo prismático, nem uma nem outra pode ser operada eficientemente. Se é correta esta linha de raciocínio, segue-se que as fraquezas do "setor privado" não podem ser superadas por meio de investimentos no "setor público", o qual padece de deficiências semelhantes" (49). Todas essas interpretações estão sobre forte influência do estrutural-funcionalismo e da teoria dos sistemas (influência, portanto, mais nítida da metáfora biológica) o que explica suas deturpações. Se os países Ocidentais "desenvolvidos" são mais eficientes, eficazes, diferenciados, sendo a buro-

racia um "atraso" já superado, a solução final é a MODERNIZAÇÃO das "periférias", sua atualização frente ao modelo "difratado" "superior".

Ocorre que, mesmo nos países "cêntricos" inexistia a diferenciação das instituições e o correspondente "equilíbrio do poder", na forma como é vista pelo funcionalismo. Se tal modelo existiu, foi durante a vigência do capitalismo *laissez-faire*. É por isso que a concepção da "burocracia como classe" ou da "revolução dos gerentes" se aproxima mais da realidade, ficando entretanto muito longe de atingi-la. De acordo com tal enfoque, de um lado, o proletário "aburguesou-se" graças à elevação do padrão de vida ocorrido nos países desenvolvidos, sendo substituído, em termos de "classe revolucionária" pela Nova Igreja e os estudantes. Dá-se aí a unidade paradoxal entre a classe proletária e a pequena burguesa, fundindo-se as duas, no que resulta a primeira perder sua identidade ou "consciência de classe". De outro lado, a alta burguesia foi também eliminada, como classe dominante continuando a ser "proprietária dos meios de produção", porém, perdendo "o controle da produção", ou o "controle do fator estratégico da produção" — o conhecimento científico e tecnológico que passou para as mãos estanhas, "dos gerentes" ou dos "tecnocratas", que tanto no setor público, como no setor privado, libertam-se de seus antigos amos, os detentores do capital, e até mesmo transformam o lucro em meio para servir a chamada eficiência técnica. Tudo isso é disparate sem cabimento, justamente porque ainda se baseia na sociedade da diferenciação, apesar de já ceder alguma coisa à sociedade da unidade.

O que ocorreu foi, em verdade, o seguinte: A formação do monopólio se baseou na compra de empresas menores por empresas grandes e na fusão de duas, três ou mais pequenas empresas que se transformaram em empresas grandes. Inicialmente, tal procedimento de compras e fusões — provocado pelas crises econômicas e pelo regime de concorrência desenfreada que proletarizou grande parcela de pequenos proprietários sob o regime de livre competição — se fez entre empresas do mesmo ramo, tendendo para o "monopólio puro". As leis anti-trustes, entretanto, deram meia-volta ao processo da formação do "monopólio puro", não impedindo entretanto a centralização do capital e da capacidade organizacional que passou a ser efetuada de outra maneira, sob diversos disfarces. Por exemplo, as integrações vertical e horizontal não constituem monopólio puro e nem mesmo oligopólio puro, mas constituem monopólio de fato. No primeiro caso, a grande empresa compra ou controla outras empresas que produzem os elementos que compõem o seu produto final. Seria o caso de uma fábrica de automóveis, e a Ford fez isso, que entrasse na indústria de vidros, pneumáticos, etc.. No se

gundo, a grande empresa compra ou controla a produção de bens que nada tem a ver com o seu produto principal. A fábrica de automóveis compraria uma fábrica de sabão (50). Aqui mesmo é que ficaria descaracterizado o monopólio, entretanto a corporação gigante estaria exercendo influência sobre uma série de mercados e controlando por esta via o sistema econômico. O sistema de incentivos fiscais, adotado por diversos países do mundo Ocidental, facilita a centralização do capital, por outro lado, pois permite e até mesmo estimula a compra de ações de uma empresa por outra e mesmo de pessoas físicas abaterem do seu imposto de renda a compra de ações de determinadas empresas que necessitam ser ajudadas. O que ocorre é que, depois de algum tempo, uma firma vai assumindo pouco a pouco o controle acionário de outra, ou então, o executivo de alta renda passa a controlar pequenas empresas que não dirige, exercendo então uma influência no sentido de adequá-las às diretrizes da firma que comanda.

Os primeiros gerentes, como sabemos, foram os outrora pequenos proprietários cujas empresas foram compradas ou fundidas. Nesse processo de compra e fusão, eles não levaram uma desvantagem tão grande como se poderia supor. Em primeiro lugar, evitaram — proletarizar-se como aconteceria se tivessem sido eliminados pela concorrência, e em segundo, ao invés da comum idéia que se possa ter de que foram uns fracassados em termos de negócios, muito pelo contrário, criou-se o mito do sucesso de passar a dirigir uma empresa grande, ao invés de uma pequena. Argumentariam alguns que tornaram-se assalariados e não mais proprietários e responderemos que esta não é uma desvantagem real, a não ser para os que permaneceram nos níveis inferiores de supervisão da grande organização. Na realidade, o diretor de uma grande empresa, mesmo não sendo proprietário age como se o fosse, daí não ter o que reclamar. Durante seu período de direção, em primeiro lugar, ele tem muito mais poder do que o empresário individual da pequena empresa. Depois, seus altos salários permitem que faça investimentos como compra de ações da mesma ou de outras empresas, o que lhe permite grande despreocupação com o futuro, além de outros privilégios que goza: "O pequeno industrial já não é, há muito, a chave da vida econômica da América; e em muitos setores econômicos onde ainda existem pequenos produtores e distribuidores, estes lutam vigorosamente — e tem de lutar, para não serem esmagados — para que as associações de classe ou os governos atuem por eles, tal como as empresas agem para a grande indústria e finanças... A história da economia americana desde a Guerra Civil é portanto a história da criação e consolidação desse mundo associado da propriedade centralizada... No desenvolvimento de cada uma das principais linhas industriais, a concorrência entre muitas firmas pequenas tende a ser mais frequente no começo da indústria. Há, em seguida,

uma série de trapajas e manobras que, com o tempo, resultam na consolidação e fusão. Como consequência da concorrência inicial, surgem os Cinco Grandes, os Três Grandes, conforme o caso: um pequeno grupo de firmas que divide entre si o lucro possível do ramo, e que domina as decisões tomadas pela indústria ou que possam afetá-la...Nenhuma firma isolada entre eles decide, mas por outro lado as decisões também não são determinadas por um mercado autônomo, em regime de concorrência...Há simplesmente, muita coisa em jogo para permitir que esse método desorganizado predomine. As decisões se tornam, explicitamente ou não, atribuição de comissões; os Três Grandes, ou os Quatro, de uma forma ou de outra, participam das principais decisões de seu interesse...No processo de consolidação de empresas, muitos proprietários de indústrias e mesmo administradores assalariados mantêm uma visão muito estreita, e não podem se desligar de suas companhias particulares...Nos altos níveis, os que comandam as grandes empresas devem saber ampliar sua visão para se tornarem porta-vozes industriais, e não apenas chefes de uma ou de outra das grandes firmas...Os 6,5 milhões de pessoas que possuíam ações em sociedades anônimas em 1952 constituem menos de 7% da população adulta. Mas isso não é tudo — esse fato, em si, pode induzir a erro. O importante é saber, em primeiro lugar, quais os tipos de pessoas que tinham ações. E em segundo, como se distribui a proporção de ações que possuem...45% dos executivos, 26% de todos os profissionais liberais, e 19% de todos que têm cargos de supervisão, têm ações. Mas apenas 0,2% dos trabalhadores não especializados, 1,4% dos semi-especializados e 4,4% de capatazes e trabalhadores especializados têm ações. Cerca de 98,6% de todos os trabalhadores da indústria não possuem qualquer ação. Essa consolidação do mundo das corporações é sublinhada pelo fato de existir dentro dele uma complexa rede de diretorias entrelaçadas. "Diretorias entrelaçadas" não é apenas uma expressão: significa uma característica sólida da vida econômica, e uma âncora sociológica da comunhão de interesses, da unificação de perspectivas e política, que predomina entre as classes proprietárias...Em 1947, os dados relacionados com as bases mais amplas das empresas nos E.U.A., financeiras e não financeiras, foram praticamente os mesmos dos diretores proprietários das principais 200 empresas não financeiras de 1938: de 10.000 pessoas que ocupavam cargos de direção em 1.600 principais empresas, cerca de 1.500 tinham postos em mais de uma direção...Em 1950 havia 556 postos de diretor nas 25 maiores empresas da América. Um homem... tinha postos de direção em quatro dessas companhias...Sete pessoas tinham postos em três dessas companhias, simultaneamente; 40, em duas companhias; e 451 só ocupavam um cargo de direção. Dessa forma, 105 dos 556 lugares nos conselhos dessas 25 companhias eram ocupados por 48 homens...Os salários dos executivos variam um

pouco conforme a indústria, mas em 1950 os 90.000 executivos mais importantes tinham, em média, 70.000 dólares por ano. Os altos dirigentes entre eles percebiam cerca de 100.000. Mas os salários não constituem tipicamente sua única fonte de renda. Nas pastas de praticamente todos os principais executivos há uma divisão preparada para receber sempre novos certificados de ações. Há muitos lugares de ancoragem segura no mundo das empresas, mas a mais garantida é a posição de dono de grandes pedaços de propriedade associada...A grande maioria dos executivos, hoje, além de seus salários, recebe gratificações ou bonus, em ações ou dinheiro, frequentemente divididas por um determinado número de anos...Se examinarmos as carreiras dos 900 principais executivos de 1950 — o maior grupo já estudado — verificamos que a maioria começou a trabalhar para as grandes companhias, e que cerca de um terço só trabalhou para a companhia que atualmente chefia. O maior número deles trabalhou para uma ou duas empresas, e mais de 20% trabalharam para três ou quatro...Progredir dentro e entre as hierarquias das empresas privadas significa ser escolhido para o progresso pelos superiores — administrativos e financeiros — e não existem regras rigorosas e impessoais de qualificações ou precedência para todos que participam do processo" (40-pág. 145, 146, 147, 150, 151, 158, 161, 163). O moderno gerente, no entanto, se distingue, não por começar de baixo e fazer carreira na hierarquia, mas sempre por começar de postos próximos à cúpula, para onde serão filtrados os mais bem identificados com as aspirações gerais do nível superior. Não é portanto, o critério de acesso determinado nem pela absorção do pequeno empresário na grande empresa, nem pela herança paterna da direção dessa grande empresa, nem por qualquer outra via, muito embora tais fatos ainda ocorram. O essencial, entretanto, no acesso é começar nos postos próximos à alta direção e mostrar-se perfeitamente identificado com esta: "Os empreendedores, por definição, começam ou organizam um negócio com o dinheiro próprio ou com recursos de outros, e à medida que o negócio cresce, também aumenta sua estatura de executivo... Um total geral de 6% dos principais executivos de empresas, em 1950, na América, seguiram tal caminho até o alto...Alguns executivos são colocados em companhias de propriedade de seu pai ou outros parentes, e posteriormente herdaram suas posições...Cerca de 11% dos executivos de 1950 se enquadravam nesse tipo... Outros 13% não começaram absolutamente no mundo dos negócios, mas como profissionais liberais, principalmente advogados. O trabalho em suas profissões leva — habitualmente após algum êxito profissional — a se transformarem em presidentes de empresas ou de juntas... Há duas gerações, 36% dos executivos — em relação a apenas 6% de hoje — eram de empreendedores; 32% vinham de família, em contrapo-

fissionais liberais (14%) que hoje (13%). Firme e rapidamente -de 18% em 1870 para 68% em 1950 — a carreira do executivo de empresa tornou-se um movimento dentro e entre as hierarquias das sociedades anônimas...a maioria dos altos dirigentes começou já no nível executivo. A maioria dos homens mais jovens começou nos departamentos especializados. Por exemplo: mais de um terço dos que tinham menos de 50 anos ocuparam cargos no departamento de vendas antes de passar às altas funções que hoje desempenham...Nos níveis médios, a especialização é necessária. Mas o especialista de operação não subirá — só o homem de visão mais "geral"...O homem de "visão", não importa o que esteja fazendo, pode ver claramente como aumentar os lucros da empresa como um todo, a prazos longos ou imediatamente. O homem que sobe à cúpula é o homem de visão ampla cuja "especialidade" coincide com os objetivos da empresa, que é o máximo de lucros...Nos níveis inferior e médio da administração, critérios objetivos, ligados à execução de deveres funcionais, frequentemente são predominantes. É mesmo possível determinar regras de promoção e torná-las conhecidas num processo burocrático. Em tais condições, aplicação e energia frequentemente são recompensadas, sem que se desenvolva necessariamente o que poderíamos chamar de uma carreira. Mas quando o homem dos níveis inferiores se candidata a uma posição mais alta, o julgamento firme, a visão ampla, e outros traços menos tangíveis do caráter do homem de empresa, tornam-se necessários. "O caráter", observou a revista Fortune, até mesmo a aparência que o homem tem como executivo, tornou-se mais importante que a capacidade técnica...Parte de sua "capacidade administrativa" consiste precisamente em conhecer suas próprias limitações e encontrar alguém com o conhecimento necessário e o dinheiro para pagar esse alguém...pessoal e politicamente, social e comercialmente, seu estilo deve ser idêntico aos dos que já estão no alto, e de cujo julgamento depende o seu êxito...Ser compatível com os que estão no alto é agir como eles, ter a aparência deles, pensar como eles: ou pelo menos mostrar-se de modo a criar neles tal impressão" (40-pág.160, 161, 162, 166, 170, 171, 172). Na realidade, não foi o gerente que substituiu o proprietário, fazendo desaparecer a antiga classe dominante vigente no capitalismo de *laisse-faire*. O que aconteceu é que o próprio empresário é hoje diferente. Ele é antes de tudo um executivo que faz parte de um conjunto composto pela propriedade associada: "A grande sociedade anônima começou a surgir na segunda metade do século XIX, primeiro nos campos das finanças e das ferrovias, extendendo-se à indústria, na passagem do século, e invadindo mais tarde outros setores da economia nacional. No caso típico, as primeiras empresas gigantes foram organizadas (ou, em consequência de uma fusão, falência ou outra emergência, caíram sem demora sob seu controle) por uma clas-

se de promotores financeiros, que se tornaram famosos na história americana como "barões ladrões", "mongóis" ou "magnatas"...O centro do mundo econômico naquela época não era a empresa, mas o magnata, que controlava, tipicamente, uma série de companhias, em vários ramos de atividades. Homem muito rico, o magnata ainda assim não acreditava que devesse investir seus fundos de forma permanente nem mesmo nas empresas sob o seu controle. Os bens da empresa representavam, em sua maioria, "dinheiro de outras pessoas", manejado por ele com o objetivo de auferir lucros para si e não para elas. À parte métodos como o furto, fraude, dilapidação de uma companhia em benefício de outra — todos comentados na literatura denunciante da época — seu interesse principal estava nos lucros de capital conseguidos comprando títulos baratos e vendendo-os caro, objetivo que podia ser alcançado, por vezes, promovendo uma companhia, outras vezes afundando-a... Há muitas formas de descrever o contraste entre o magnata e o dirigente moderno. O primeiro foi o pai da empresa gigante, o segundo é o seu filho. O magnata permanecia fora e acima, dominando a empresa. O dirigente é um homem de dentro, dominado por ela. A fidelidade do primeiro é para consigo mesmo e sua família (que, na sua forma burguesa, é essencialmente uma extensão do eu); a fidelidade do outro é para com a organização a que pertence e através da qual se expressa. Para o primeiro, a empresa era apenas um meio de enriquecimento; para o segundo, o bem da companhia tornou-se uma finalidade ao mesmo tempo econômica e ética. O primeiro roubava da empresa, o segundo rouba para ela...Há impressão generalizada, e muita literatura que a mantém e difunde, de que as administrações das grandes empresas formam um tipo de classe social à parte, independente ou "neutra". Essa opinião foi por nós encontrada, em forma elementar, na "tecnocracia neutra" de Berle e Means, e na "empresa dotada de alma", de Carl Kaysen. Foi melhor desenvolvida em livros como The Managerial Revolution de James Burnham, e The 20th-Century Capitalist Revolution, de Berle. A maioria das variações dessa teoria encerra elementos interessantes e esclarecedores, mas em nossa opinião todas partilham de um defeito comum: a idéia básica está errada...a camada administrativa é a parte mais ativa e influente da classe dos proprietários. Todos os estudos mostram que seus membros são recrutados principalmente das camadas média e superior da estrutura de classes...com poucas e insignificantes exceções são homens ricos, independentemente das grandes rendas e amplos privilégios que obtêm de suas ligações empresariais. É certo, sem dúvida, como já ressaltamos, que, na grande empresa típica, a administração não está sujeita ao controle do acionista, e nesse sentido, a "separação entre propriedade e controle" é uma realidade. Mas não há justificativa para concluir-se disso que a administração em geral está divorciada da propriedade em geral. Pelo contrário, os

dirigentes estão entre os maiores donos; e devido a posição estratégica que ocupam, funcionam como protetores e porta-vozes de toda a propriedade em grande escala. Longe de serem uma classe à parte, constituem na realidade o principal escalão da classe dos proprietários...A maioria dos dirigentes é, constituída de donos de ações (em sua companhia e em outra) e como tal têm pelos dividendos o mesmo interesse que outros grandes acionistas...Para funcionar bem, a ordem social deve transmitir aos seus membros a ambição do êxito, dentro de seus próprios termos. Sob o capitalismo, a mais alta forma de êxito é o dos negócios, e, sob o capitalismo monopolista, a mais alta forma de negócios é a grande empresa. Nesse sistema, o procedimento normal para um jovem ambicioso deve ser procurar aproximar-se o máximo possível da cúpula de uma grande companhia. Quando ingressa numa empresa, ele se dedica a dois objetivos: subir na escala administrativa e fazer progredir a posição relativa de sua companhia no mundo empresarial. Na prática tais objetivos são indistinguíveis: a ascensão do jovem na companhia depende de sua contribuição para melhorar a posição desta. É essa a essência da questão, e a razão pela qual podemos dizer, sem restrições, que o homem da empresa se dedica ao progresso de sua companhia, e isso precisamente na medida em que se dedica ao seu progresso pessoal...Isto continua sendo válido mesmo depois de ter ele alcançado a cúpula de determinada companhia. Se atuar bem, poderá ser "chamado" para uma companhia maior" (93 págs. 38, 39, 43, 44, 46 e 47.

Os dois textos vistos acima nos oferecem muitas lições. A primeira delas é que a burocracia não constitui uma classe: os membros da nova forma de burocracia, a tecnoburocracia, pertencem a classe dominante ou a segmentos próximos a ela. Em segundo lugar, na grande empresa ocorre o mesmo que na sociedade, a mobilidade social, econômica e política. O acesso à cúpula de uma empresa e/ou a passagem da direção de uma empresa maior para o comando de uma empresa maior, depende de algumas condições fundamentais, dentre as quais a posição de classe. Nisso leva vantagem quem já nasceu com meio caminho andado, pois parecer com os membros da classe dominante ou da cúpula de uma empresa, pensar como eles, agir com eles, etc., depende da educação e do próprio padrão de vida. Em terceiro lugar, ao ser substituído o empresário individual ("inovador") pelo "homem organizacional" desaparece a diferença entre a economia e a administração, uma antes vinculada ao sistema macro-econômico e a outra ao micro-econômicos. Tanto assim é que a "capacidade administrativa" é uma das qualidades exigidas para o acesso à cúpula, significando aqui, visão ampla de "coordenador". Isso é verdade também no campo político, onde a diferença entre o "legislador" e o "burocrata" tende a desaparecer, hoje que os problemas políticos foram em grande parte reduzidos a "problemas administrativos" isto é, regulados por "normas impositivas".

A nosso ver se equivocam todos os que pensam que a burocracia já morreu. Até o próprio C. Wright Mills comete tal equívoco ao julgar o burocrata típico por padrões weberianos. Na realidade, a tecnoburocracia é apenas a forma superior que a burocracia atinge sob o capitalismo monopolista: "Os neologismos não surgem à toa, sem uma razão de ser que os explique. Esse é o caso do neologismo "tecnoburocracia" e o argumento acima fornece a razão do seu aparecimento. A rigor, era realmente preciso inventar uma nova palavra para designar o tecnocrata cujo poder é no fundo meramente burocrático: de fato, tal indivíduo pode ser tudo, menos um tecnocrata. E já que ele é um híbrido no qual a aparência tecnocrática mal disfarça a essência burocrática, não poderia haver melhor achado do que chamá-lo de tecnoburocrata...Ao relatar os resultados das investigações que realizou durante a década de 50, Nona Mitrani julgou conveniente servir-se da expressão "tecnoburocrata" para distinguir tantos os tecnólogos quanto os tecnocratas daqueles que simplesmente organizam o trabalho das equipes técnicas e controlam o produto resultante. Numa das amostras entrevistadas por Mitrani, em contraste com os tecnólogos desprovidos de ambição do poder, delineou-se entre os tecnoburocratas uma acentuada tendência no sentido de atribuir à noção de "técnico" uma acepção tão desproporcionalmente ampla que fazia desaparecer por completo qualquer distinção entre essa noção e a de "dirigente" ou "chefe burocrático". As definições oferecidas pelos entrevistados foram do seguinte teor: "o técnico é aquele que tem o espírito de síntese", "o técnico é uma espécie de arquiteto do mundo"; "o técnico é aquele que organiza"...Um dos tecnoburocratas foi mais longe que os demais não hesitando em definir com clareza o que os outros vinham timidamente insinuando. Segundo suas próprias palavras, o técnico é o homem especializado que tem uma competência aguda sobre um problema estreito. "Eu sou levado" disse ele, "a reagir contra essa acepção demasiado restrita pois existe também o técnico de idéias gerais. Se um grande chefe é inteligente, não é necessário que ele seja um técnico. Eu próprio não me sinto um técnico. O chefe de orquestra que coordena o trabalho dos técnicos não é mais um técnico ele próprio"...A mesma percepção de diferença entre as funções administrativas e as de natureza técnico-científica manifestou-se no tipo de lacunas de que se queixaram os entrevistados ao criticar o conteúdo do ensino nas universidades que frequentaram. Os tecnoburocratas acima de tudo reclamavam por não terem aprendido o suficiente sobre "a arte de comandar", "a arte de se tornar um bom chefe", assim como por não terem sido estimulados a desenvolver "aptidões polivalentes" (51). Na realidade, a distinção entre "burocrata" e "técnico" supõe ainda que um é obtuso, apagado a normas, etc..., enquanto que o outro é inovador, etc..Tal distinção prende-se a um passado e nada tem a ver com o que se pas-

sa nas organizações modernas. O tecnoburocrata é tão apegado a normas como seu antepassado. Pode ser que essas normas sejam "mais racionais", mais essa não é uma distinção fundamental. O que interessa no caso é que a alienação é a mesma, senão maior em um novo sistema de submissão à normas impessoais: "Todavia, a verdade sobre a tecnocracia, por mais oculta que esteja naquilo que ela afirma de si mesma, surge luminosa naquilo que ela nega em seu processo de auto-afirmação. Assim é que o credo tecnocrático não se afirma sem negar o "eu" do próprio tecnólogo. Submetendo-o às regras formais da razão técnico-científica, a ideologia supõe um tecnólogo desprovido de subjetividade como se fosse possível existir o processo do conhecimento sem o sujeito do conhecimento. Paralelamente, ela necessita negar que o produto do conhecimento seja o resultado de uma tensão criadora entre sujeito e objeto, pois lhe está vedado admitir que o sujeito reage à presença do objeto e participa ativamente do processo de conhecer com todo o seu estoque biográfico de preconceitos, intuições, desejos, repulsas, angústias, antecipações, lembranças, fantasias, compromissos e tudo o mais que o constitui como organismo individual, vivo e pensante...é necessário que alguém pense para que leis e idéias abstratas sejam trazidas ao caso em mãos e a ele aplicadas. Na ficção tecnocrática, essa síntese se realiza automaticamente. Quem pensa é o próprio pensamento técnico-científico, o qual, sendo idêntico a si mesmo, é por isso mesmo infalível. Quem pensa não é um ser humano pensante o qual, sendo irreduzível ao sistema impessoal de conceitos e relações, é por isso mesmo uma fonte inesgotável de parcialidades. A supressão do "eu" do tecnólogo é assim a condição que garante a infabilidade tecnocrática e, portanto, o título que legitima sua pretensão ao poder soberano" (51-pág.105). É verdade que não podemos ignorar a presença nas organizações modernas de pelo menos dois tipos de atividades (excluindo o setor industrial, onde se concentram os "blue collars"), a saber, a do burocrata "de tipo puro" ou "white collar" e a do técnico. Nas organizações mesmo que estudamos, a saber o BASA, a UFPa., e a SUDAM, um "quadro técnico" já se distingue do "quadro administrativo" propriamente dito pelo prestígio, poder, melhor remuneração e até mesmo pelo exercício de tarefas diferentes na sua natureza. Isso no entanto é uma decorrência da própria natureza da estrutura tecnoburocrática que mantém a divisão do trabalho ao se aproximar da base, apesar de disfarçar a diferenciação com uma suposta integração sistêmica. Não podemos também ignorar que "burocratas" e "técnicos" são avaliados de forma diferente, entretanto, a compreensão desses fatos só é possível se voltarmos a investigar como se dá a unidade nas esferas mais altas, nos altos círculos, permitindo em contraposição manter a diferenciação nos níveis mais baixos.

De fato, não foi só a diferença entre o "empresário" e a "admi-

nistração" que extinguiu-se quase que por completo sob o capitalismo monopolista, quando o empresário se transformou em "homem organizacional", isto é, tão administrador quanto seu antigo gerente. Também o Estado tornou-se uma empresa, fundiu-se com esta última, subordinando-se entretanto a ela no momento em que passou a preocupar-se, a exemplo da empresa privada, com a eficácia. Ao contrário, da fase imediatamente anterior, quando exercia funções distintas na economia em relação a empresa, funções essas que se caracterizavam pelo caráter complementar, hoje, o Estado nos países subdesenvolvidos substitui em grande parte a debilidade da empresa tornando-se uma empresa que se associa aos carteis estrangeiros e nos desenvolvidos, mesmo sem essa justificação, com a morte do capitalismo de livre concorrência, sua intervenção na economia só é possibilitada, na medida mesmo que ele cada vez mais se assemelha a uma empresa, fundindo-se com ela, preocupando-se com superavites, tornando-se tão forte tecnologicamente quanto seu parceiro: "Como disseram, com tanta verdade, dois defensores da livre concorrência: "A cada avanço do monopólio na direção de maior poder econômico e maior aceitação social geral, o Governo Federal se torna mais subserviente a ele, mais inclinado a favorecê-lo com privilégios, proteção e subsídios"... o efeito da intervenção governamental nos mecanismos mercantis da economia, qualquer que seja o seu objetivo ostensivo, é fazer com que o sistema funcione mais, e não menos, como se fosse constituído exclusivamente de empresas gigantes, agindo e interagindo...expressões como "capitalismo de Estado" e "capitalismo monopolista de Estado" encerram quase inevitavelmente a conotação de que o Estado é uma força social independente, coordenada com a empresa privada, e que o funcionamento do sistema é determinado não só pela cooperação dessas duas forças, mas também pelos seus antagonismos e conflitos. Isto nos parece uma opinião seriamente errônea — na realidade, o que se toma como conflito entre o mundo econômico e o Governo são reflexos de um conflito dentro da classe dominante... (43 pág. 73/74). Ou: "...numa sociedade que considera o dinheiro como o melhor indicador de valores, nenhum serviço público realmente independente poderá ser organizado — seja com recrutados da classe média ou da superior — se não proporcionar uma compensação correspondente à oferecida pelos empregos particulares. Aposentadoria e estabilidade não compensam os baixos salários dos funcionários públicos, pois os executivos de empresas, como já vimos, gozam desses privilégios e de muitos outros...as repartições regulamentadas, como observou John Galbraith, "tornam-se, com algumas exceções um braço da indústria que estão regulamentando"... ou a ela ficam servis"... A antiga tendência de se confundirem e se envolverem mutuamente o capital e o governo tornou-se, na quinta fase, ainda mais explícita. Não é possível hoje distinguir entre eles como mundo distintos. Foi nas repartições executivas do Estado que a aproxi

mação se fez mais decisiva. O crescimento dos setores executivos do governo, com suas repartições que fiscalizam uma economia complexa, não significou simplesmente "a ampliação do governo" como uma espécie de burocracia autônoma: significou também a ascendência do homem de empresa como uma eminência política" (40-págs. 287, 307, 325 e 326). Essa fusão entre a empresa e o Estado, pelo qual o primeiro se subordina ao segundo pode ser vista em vários níveis. De um lado, pode ser vista pela criação das chamadas empresas públicas, que não mais visariam predominantemente o "bem-estar social" mas sim lucros como suas irmãs: "...Eu começaria por negar a existência de uma oposição radical entre a empresa privada e a empresa estatal. Trata-se de uma discussão muito antiga, na qual a razão está — ao meu modo de ver — com aqueles que veem a empresa estatal como uma forma de empresa privada. De certo modo "empresa" e "privado" querem dizer a mesma coisa. A empresa é a forma jurídica geral das unidades de produção privadas. Empresa particular, sociedade anônima e empresa estatal são formas particulares... Em um país capitalista, uma unidade de produção que produz mercadorias com base no trabalho assalariado é uma empresa capitalista seja ela de propriedade particular ou do Estado. Sobre esse ponto, destaque-se como sintomática a chamada empresa mista, que reúne capital do Estado e privado (nacional ou estrangeiro)...Enquanto empresas produtivas capitalistas, ambas são produtoras de lucros" (52). Ou: "O decreto-lei 200, logo num dos seus primeiros artigos, tirou do Congresso a atribuição exclusiva de criação de cargos públicos e fixação de vencimentos do funcionalismo. A sua extensão, no entanto, ia muito mais além. A filosofia era tratar a administração pública como se ela fosse uma grande empresa privada...o decreto dividiu a administração federal em administração direta e indireta, sendo a administração direta a constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a indireta compreendendo as entidades "dotadas de personalidade jurídica", isto é, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. As empresas públicas e as sociedades de economia mista poderiam se comportar como uma empresa privada qualquer e nesse sentido o parágrafo primeiro do artigo 27 é claro: "Assegurar-se-á às empresas públicas e as sociedades de economia mista condições de funcionamento idêntico às do setor privado (...)", ou seja, ampla autonomia para a gerência de seus negócios...A consequência das novas medidas foi o aparecimento de numerosas empresas públicas... O antigo Ministério de Viação e Obras Públicas, que virou Ministério dos Transportes, por exemplo, inchou com a criação de duas autarquias, 15 sociedades de economia mista e quatro empresas, a última delas em dezembro de 1975, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU). Segundo levantamento da revista Visão, depois do decre-

to-lei 200 criaram-se 116 empresas públicas, sem contar antigos órgãos que foram transformados em autarquias ou sociedades de economia mista, como é o caso da Rede Ferroviária Federal que virou S.A. em 1969" (53). Em segundo lugar, observamos a semelhança real entre as duas em termos de organização, estrutura, procedimento, etc. Poderia acontecer que mesmo transformada por decreto em empresa, a repartição pública continuasse a ser "governo", não assimilando sua transformação. Tomaram-se providências para que tal não ocorresse, inclusive sofisticando a repartição governamental, através do apoio tecnológico da iniciativa particular: "Além do propósito de adequar a administração pública ao novo modelo econômico que estava se implantando, a existência de empresas públicas bem estruturadas, que tivessem indicadores de rentabilidade, também era condição sine-qua non para a obtenção de empréstimos dos grandes bancos internacionais para aqueles setores para os quais o governo tentava financiamentos externos. Segundo o professor Décio Garcia Munhoz, do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, o próprio BNH, para conceder financiamentos aos órgãos de saneamento, praticamente passou a exigir dos governos estaduais e municipais, a constituição de empresas com estrutura administrativa definida, com padrões de contabilidade de empresa privada, de modo que pudesse auferir o comportamento da empresa... O artigo 10 do decreto-lei 200 também mudou muito as coisas: estabelecia que, para "impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa", a administração deveria recorrer, "sempre que possível", à contratação de serviços da empresa privada, "mediante contratos ou concessões", o que abriu caminho para a sub-locação de serviços e mesmo de empregados... Passaram as empresas públicas não só a admitir funcionários exclusivamente pelo regime de ... CLT — e não mais pelo Estatuto dos Funcionários Públicos — mas incorporaram mesmo todo o caráter empresarial da iniciativa privada, começando por medir o desempenho da empresa pelos balancetes financeiros de fim de ano" (53-pág. 3/4). Em terceiro lugar, o funcionário público foi se tornando pouco a pouco o empregado da empresa privada, ambos regidos pela CLT, "optantes" ambos do FGTS, etc. e naturalmente, pelo menos uma camada privilegiada, necessária para fazer funcionar a máquina administrativa em moldes empresariais, recebendo salários compatíveis com os vigentes no mercado: ".... dentro do novo sistema, seria preciso contratar altos executivos e técnicos para a administração direta e autarquias, o que não era possível pelas normas que regiam o serviço público: teriam de se submeter a concursos públicos (embora a admissão através de concursos, como prescrevia a lei, nunca fosse respeitada) e, além disso, as normas salariais não permitiam pagar altos vencimentos que eles recebiam no mercado privado. O decreto acabou com estes impedimentos, permitindo a contratação de técnicos sob o regime de CLT, através de cri

térios especiais de admissão, criando ainda o "Assessoramento Superior da Administração Civil", isto é, a categoria de assessores de ministros, que passaram a ser remunerados" segundo critérios fixados em regulamento, tendo em vista...as condições vigentes no mercado de trabalho. "...O PCC transportou para o serviço público as mesmas diferenças salariais verificadas na empresa privada. Aliás, o objetivo era esse mesmo...De fato, os novos salários estabelecidos pelo plano foram baseados, segundo o DASP, numa minuciosa pesquisa de mercado do Rio e São Paulo...Os assessores do nível superior e os ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior, assim como os diplomatas, tiveram reajustamento de até 570%, enquanto cerca de 70% do funcionalismo teve aumentos entre 30 e 51%, de acordo com o enquadramento no plano...A explicação do diretor do DASP para os baixos aumentos do pessoal de menor qualificação foi de que, ao contrário do pessoal de nível superior, que recebida abaixo do mercado, eles já recebiam ao nível do mercado e, em muitos casos até mais, como seria o caso dos motoristas e dos carteiros" (53-pág. 3 e 5). Como consequência, os funcionários públicos passaram recentemente a serem avaliados nos moldes como a avaliação é feita na empresa privada. Se recordarmos o texto de C. Wright Mills visto em linhas atrás que trata de sistemas diferentes de avaliação de "burocratas" e de técnicos situados às proximidades da cúpula, verificaremos que o recente decreto de promoção e avaliação do funcionalismo público não passa de modernização, de uma atualização da periferia àquilo que já foi desenvolvida há muito no "centro": "Como se divulgou amplamente, pelo novo sistema de promoções decretado no último dia 24 os chefes terão de classificar 20% do pessoal de sua seção como "muito bons", 70% como "bons" e 10% como "regulares"...Como reconhece o próprio coronel Darcy Duarte de Siqueira, diretor-geral do ... DASP, o novo sistema de promoções no funcionalismo público copia os métodos e critérios usados na empresa privada, pelos quais toda a autoridade se concentra no chefe que promove quem quiser e como quiser, sem apelação. O objetivo, diz o diretor do DASP, é conseguir a mesma eficiência da empresa privada...O decreto não se aplica aos funcionários que exercem cargos de confiança e os ocupantes de cargos e empregos de nível superior dos grupos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e Direção e Assistência Intermediários (DAI). Estes são julgados livremente pelos seus superiores, que não precisam classificá-los em faixas pré-determinadas, como acontece com os demais" (54). Entretanto, tudo é decorrência da interação entre a empresa pública e a empresa privada não só através da troca de informações e de conhecimentos técnicos, como também pelo intercâmbio de dirigentes e de pessoal de assessoramento da empresa pública para a empresa privada e vice-versa. Muitos Ministros, Secretários Estaduais, Governadores e assessores ministeriais no governo brasileiro

ro atual, são grandes empresários ou executivos de grandes empresas nacionais, outros são técnicos, profissionais liberais de certa reputação ou até mesmo professores de grandes universidades. A recíproca também é verdadeira: assim como o governo não recusaria a colaboração de banqueiros, industriais e tecnólogos, que lhes trazem o conhecimento técnico-científico para dentro da casa, as empresas também não recusam os ex-Ministros, ex-assessores dos escalões mais altos do governo, diplomatas, etc... (que constituem a chamada "burocracia civil") e nem tampouco generais reformados ou mesmo jovens oficiais da ativa (burocracia "militar") que possam exercer influência nas esferas governamentais por suas ligações anteriores. Às vezes, a carreira começa no serviço público e termina na empresa privada; "...como a regulamentação governamental da economia se tornou importante, os cargos públicos tem importância como um elo na carreira comercial ou jurídica feita no mundo das empresas particulares. O funcionário serve durante algum tempo numa repartição ligada à indústria em que pretende ingressar. Especialmente nas repartições que tratam de regulamentações, os cargos públicos são frequentemente degraus para uma carreira particular, e como organizações essas repartições são postos avançados do mundo das empresas" (40-pág.... 287). Outras vezes ocorre o oposto: "Durante o New Deal, os chefes de empresas ingressaram no Diretório Político: quando da II Guerra Mundial, já o haviam dominado. Há muito ligados ao governo, assumiram plenamente a direção da economia do esforço de guerra e do pós-guerra. Esta transferência dos dirigentes de empresas para o diretório político acelerou o afastamento, que vinha ocorrendo, dos políticos profissionais do Congresso para os níveis médios do poder"... (43-pág. 326). O revesamento entre altos dirigentes e assessores da empresa pública e privada provoca e acentua ainda mais a unidade entre as duas instâncias, não sendo entretanto condição necessária para que ocorra a troca de experiências que reforça o sistema, já que os integrantes superiores de ambas as instituições pertencem a mesma classe: "Associado ao gigantismo da camada burocrática e estimulado pela progressiva interdependência das unidades do sistema capitalista moderno, ocorre o fenômeno da crescente multiplicação das interações burocráticas entre o setor público e o privado e dos diferentes ramos de um e de outro entre si... não é mais suficiente, como em épocas passadas, que meia dúzia de políticos confabulem com um punhado de negociantes e outros tantos generais. A articulação das atividades essenciais ao desenvolvimento do sistema exige o contato assíduo entre um sem-número de pontos nodais das extensas redes burocráticas que penetram as várias esferas da vida social. Utilizando-se dos mais variados meios de comunicação, burocratas de todo tipo prosseguem a um incessante intercâmbio de opiniões, projetos, informações e demais itens necessários ao entabulamento

de negociações" (51-pág. 34).

Podemos, entretanto, desmembrar o governo em três setores se assim o quisermos. Afinal, até há pouco tempo eles exerciam funções diferenciadas, o que faz com que a análise atual ainda se confunda, vendo, quando muito, um sistema de alianças entre entidades distintas, quando ocorre o contrário, isto é, a unidade pela fusão efetuada no pico da pirâmide entre os componentes outrora distintos. Assim é que a fusão entre governo e empresa pode ser decomposta para efeito de análise nas seguintes relações: administração civil (poder executivo) x empresa, estamento militar x empresa e instituição política (Congresso) x empresa. Nossa hipótese, é que, no Capitalismo Monopolista não se dá a autonomia desses setores nem nas suas relações com a empresa nem deles mesmo entre si. Eles se confundem nos níveis superiores, pois em qualquer dessas instâncias serão encontrados os membros da classe dominante (a burguesia, seja pela ideologia, seja pelo padrão de vida, seja pelo controle dos meios de administração, como diz Weber). Não se trata de um sistema de alianças, pois, isso suporia uma perfeita distinção das funções exercidas por esses órgãos, não se trata de uma interdependência que ainda supõe elementos distintos em interação. Na fusão teria que ocorrer o nivelamento, em uma das instâncias. Tal nivelamento realmente ocorre, em favor da empresa (O Estado se torna uma empresa) e em favor da Administração (os problemas políticos reduzem-se a problemas administrativos, o mesmo ocorrendo de certa forma com os problemas econômicos, no momento em que o interpreneur, mais tarde o magnata, transformam-se em "homens organizacionais"). Esta supremacia da Administração, que passa do nível micro-econômico, para o macro-econômico, bem como do nível de "execução", para o nível político, pode ser explicada também pelo desaparecimento da distinção fundamental outrora existente entre o "cérebro" e "o corpo" da máquina administrativa. É ainda um fato de que os membros do corpo burocrático são avaliados por critérios diversos dos membros dos cargos de confiança, mas nem por isso, justifica-se o emprego dos conceitos de "elite" e "massa". É bem verdade, que os membros mais graduados da tecnoburocracia provêm em grande parte da própria classe dominante (daí porque estão unificados e não tem grande dificuldade de se revesar no comando das diversas instituições), enquanto que a "massa" dos "white collars" é recrutada principalmente na pequena burguesia. Entretanto, o tecnoburocrata que exerce o comando ou assessoria comandantes é tão alienado quanto o burocrata "típico". Essa alienação comum é decorrência de ambos serem "homens organizacionais", que subordinam problemas políticos, sociais e econômicos (inovação) à problemas técnico-científico-administrativos. Entretanto as coisas nem sempre transcorreram desta maneira. O político profissional eleito, por exemplo, pertenceu outrora à oligarquia,

submetendo a máquina administrativa ao seu livre arbítrio. O mesmo ocorreu com o estamento militar, enquanto permaneceu ocupado apenas com a guerra e a repressão da sublevação intestina que de quando em quando se levantou contra a oligarquia. No momento em que a própria corporação militar se rebelou contra a oligarquia tradicional, participando de revoluções e imiscuindo-se na vida política, podemos dizer que deu-se início à nova fase. Tal ocorre no Brasil, a partir de 1930, não sendo coincidência que o "tenentismo" ocorra paralelo à revolução burguesa iniciada no país no mesmo período (luta pela industrialização, rompimento com a oligarquia café-com-leite, montagem de uma tecnoestrutura estatal, etc.).

Na fusão entre a instituição política e as demais instâncias, ex-congressistas deslocam-se para postos na empresa privada, fazem cursos na Escola Superior de Guerra, tornam-se diplomatas, ministros, etc..., enquanto que militares tornam-se políticos, empresários elegem-se deputados e ex-ministros, ou seus assessores tornam-se senadores. A consequência de tudo isso é a unificação da política com a administração, ocupando essa última a posição superior: "A integridade do burocrata profissional depende de representar ou não a sua conduta oficial, e mesmo a sua pessoa, os códigos oficiais, principalmente o da neutralidade política. Servirá a uma nova administração política e à sua orientação com a mesma lealdade que serviu à anterior. Pois o burocrata, como tal, não determina a orientação: proporciona informações para isso, e põe em prática a política que se torna oficial... Há outra forma de ganhar e exercer o poder, que envolve os políticos profissionais nas ações dos grupos, dentre e entre as repartições mais ou menos burocráticas da administração. Cada vez mais, o político profissional procura conjugar-se com o administrador que chefia um departamento, uma comissão ou uma repartição, a fim de exercer o poder com ele, contra outros administradores e políticos, frequentemente através de processos radicais. A distinção tradicional entre "legislação" como elaboração de política, e "administração", como sua realização, desapareceu de ambos os lados" (40-págs. 282, 283, 306 e 307). Estranhamente, por apegar-se ao conceito de burocracia como tipo eficiente formulado por Weber, Wright Mills afirma ao mesmo tempo o esvaziamento do poder político enquanto tal e a inexistência de uma burocracia nos Estados Unidos. Nossa suposição é o contrário, o esvaziamento da política decorre da supremacia da burocracia ou tecnoburocracia, sua forma superior.

Já a organização militar convém ser destacada na análise, pois criou-se o mito da supremacia militar, principalmente por que nos países subdesenvolvidos em geral, e em especial na América-Latina, governos militares têm empolgado o poder. Mesmo nos Estados Unidos,

como já vimos, C.Wright Mills aponta a supremacia do estamento militar, não conseguindo desvincular-se totalmente da suposição da existência de um "sistema de alianças", na qual os militares, como sócios do poder, pouco a pouco conquistam autonomia e tornam-se os líderes das elites agrupadas em torno de si. Continuaremos, no entanto, a nos valer desse autor, porque, apesar dessa e de outras limitações, sua análise é uma das mais perfeitas para o entendimento da unidade operada no nível do poder, sob o capitalismo monopolista. Ao contrário do mito da "supremacia militar", sustentamos que, a exemplo da Administração Civil Governamental e como um dos componentes da organização estatal, A ORGANIZAÇÃO MILITAR, TORNA-SE TAMBÉM UMA EMPRESA. Sua análise, entretanto, adquire especial relevo porque a organização militar exerceu uma notável influência, como já foi visto, na transposição da forma burocrática para o âmbito da empresa. Sob a tecnoburocracia ocorre o inverso: a organização militar apropriou-se do conhecimento científico-tecnológico produzido fora de suas fronteiras, em especial nas Universidades e nas empresas e remodela-se internamente, deixando, a exemplo de sua contrapartida governamental — a administração civil — de preocupar-se exclusivamente com a "eficiência", voltando-se para a "eficácia". Quando a força armada torna-se permanente, não mais dissolvendo-se ao final das escaramuças, se essa organização situa-se em um país, cuja forma de vida valorizada é a procura do lucro, essa força não pode ser uma organização parasitária, voltada unicamente para a "eficiência". As instituições econômicas não tolerarão esse tipo de organização que precisará encontrar uma desculpa para justificar sua permanência estável. A organização militar é obrigada então a inventar novas funções, quase sempre relacionadas com as atividades econômicas. É inevitável que se TORNE UMA EMPRESA: "Um país cujo povo se ocupou principalmente da aquisição individual da fortuna não poderia favorecer a manutenção de um corpo de homens que são, economicamente, parasitários" (40-pág.211). Essa é uma justificativa de tempo de paz: "A organização militar é, há muito tempo, de importância econômica. O Corpo de Engenheiros — historicamente, a elite de ... West Point — controlava nas épocas de paz os rios e a construção de portos" (40-pág. 253). Entretanto, a sofisticação da guerra, exigiu que a organização militar solicitasse o auxílio da empresa, de sua tecnologia, de seus técnicos: "Durante a I Guerra Mundial, os militares penetraram apenas temporariamente nos altos círculos econômicos e políticos, durante a "emergência". Não foi senão na II Guerra Mundial que intervieram de forma decisiva. Devido à natureza da guerra moderna, tiveram que fazer isso, quisessem ou não, tal como tiveram de convidar homens de poder econômico para intervir em assuntos militares. Pois, a menos que participassem das decisões das empresas, os militares não poderiam ter certeza de que seus pro

gramas seriam realizados; e se os dirigentes das empresas não conhecessem um pouco dos planos de guerra, não poderiam planificar a produção bélica. Assim os generais serviram de conselheiros aos presidentes de grandes empresas, e estes de conselheiros para os generais. "Meu primeiro ato ao me tornar Chefe do Serviço Material Bélico a 1º de julho de 1942", disse o General Levin H. Campbell, Jr., "foi organizar um quadro de conselheiros pessoais, constituído de quatro destacados líderes da economia e da indústria, bem familiarizados com todas as fases da produção em massa"... Durante a II Guerra Mundial, a fusão da economia de empresas com a burocracia militar atingiu a significação que tem hoje. A própria escala dos "serviços de abastecimento" não podia deixar de ser economicamente decisiva: Fortune observava em 1942 que o Serviço de Abastecimento "poderia...ser comparado a uma companhia de holding de proporções nada modestas. De fato — encarregado de gastar este ano cerca de \$32 bilhões, ou 42% de tudo o que os E.U.A. gastarão na guerra — ele faz com que a U.S. Steel pareça uma biscateira qualquer e a A.T. & T., uma mesa telefônica de hotel de roça, o R.F.C. de Jesse Jones, ou qualquer outro departamento governamental; qualquer "cavação" de uma pequena cidade. Em toda Washington, não haverá uma porta — da Junta de Distribuição de Munições de Harry Hopkins em diante — na qual (o General) Somervell ou seus tenentes não tenham ido pedir, tomar emprestado, ou furtar". A própria organização da economia de guerra contribuiu para a coincidência de interesses e a fusão de chefes políticos e militares: "O Chefe do Material Bélico tem um quadro de consultores formado de Bernard M. Baruch, Lewis H. Brown, da Johns-Manville Corp., K.T. Keller, da Chrysler Corp., e Benjamin Fairless, da U.S. Steel Corp., e materiais bélicos são colocados por quatro departamentos principais...Cada diretor de departamento é assistido por um grupo de consultores industriais, composto de representantes dos principais produtores das armas de que se ocupa o departamento" (40-pág. 254/255). A organização militar, a exemplo da burocracia civil e de empresa privada exerce enorme influência na orientação da pesquisa, financiando-a e praticamente montando departamentos de pesquisa nas universidades, isto é mais uma prova de que ela se tornou uma empresa: "O progresso científico e técnico, que faz parte da economia, tornou-se cada vez mais parte da ordem militar, que hoje é a maior estimuladora e diretora da pesquisa científica, em proporções idênticas às de todas as outras pesquisas americanas reunidas. Desde a II Guerra Mundial, a direção geral da pesquisa científica pura foi determinada pelas considerações militares; seus principais financiamentos são feitos com fundos militares, e poucos dos que se dedicam à pesquisa científica básica não trabalham sob direção militar...Com a II Guerra Mundial, os cientistas puros passaram a ocupar-se de outras pesquisas, mas não das básicas. O programa atômico, na época em que passou ao controle governamental

era em grande parte um problema de engenharia. Os acontecimentos tecnológicos, porém, tornaram claro que as nações do mundo estavam começando também uma corrida científica, ao lado da armamentista. À falta de uma orientação política para a ciência, os militares — a princípio da marinha, em seguida o exército — começaram a participar da direção e apoio das pesquisas científicas, tanto puras como aplicadas. Essa intromissão foi provocada ou consentida pelos homens de empresa, que preferiram o controle militar dos empreendimentos governamentais na ciência, com receio de opiniões "ideológicas" dos civis sobre assuntos como patentes... Na indústria privada e nas universidades maiores, o apoio dado à ciência pura é hoje principalmente um apoio militar. Certas universidades, na verdade, são prolongamentos financeiros de organizações militares, recebendo três ou quatro vezes mais dinheiro de fontes militares do que de todas as outras reunidas" (40-págs. 258/259). Não é a toa que a pesquisa acadêmica e universitária, dependente de financiamento vindo de áreas tão "pragmáticas" venha dar na Cibernética em geral e na "Cibernética Social" (Metáfora Física), bem como na Teoria dos Sistemas Abertos (Metáfora Biológica), transposta para a sociologia (no funcionalismo), para a antropologia (no estruturalismo), para a psicologia (no behaviorismo), para a Ciência Política e para a Teoria das Organizações (fase moderna da Teoria da Administração): "O fato verdadeiramente decisivo para a evolução da sociologia francesa contemporânea é, a nosso ver, a aparição de um número relativamente importante de sociólogos de 40 a 50 anos (...) que evidentemente já ocupam lugares decisivos na organização, cada vez mais cerrada, da pesquisa sociológica, tal qual se estruturou, no curso dos últimos quinze anos, em volta do Centro de Estudos Sociológicos, mas também em volta de centros de pesquisas autônomos ou vinculados a outros institutos. Esses sociólogos possuem uma rede de interrelações, situação e influência universitária e administrativa, constituem uma organização cada vez mais rígida que controla a quase totalidade da pesquisa, exercendo uma influência ideológica muito mais fraca sobre a vida intelectual do que os pensadores filosóficos da geração precedente e, ao mesmo tempo, uma influência administrativa incomparavelmente mais forte na orientação da pesquisa... Resulta disso um conjunto de trabalhos cada vez mais numerosos, amplos e minuciosos no plano quantitativo que, no entanto, na maioria deles, são cada vez mais rotineiros e pobres na elaboração teórica.... o elemento comum à maioria desses trabalhos é sua atitude a-humanista, a-histórica e a-filosófica, o que implica numa atitude implícita ou implicitamente positiva para com a sociedade tecnocrática contemporânea... ao funcionalismo que só se interessa pelo caráter conservador de toda instituição ou comportamento no interior de uma sociedade dada, que ele ilumina mostrando seu aspecto "funcional" sem nunca colocar

o problema da transformação. A própria maneira pela qual esse funcionalismo designa o que chama as "disfunções" e que para ele não possuem senão caráter negativo, na medida em que as reporta unicamente à sociedade estudada sem interrogar se o que chama de "disfuncional" não é talvez mais do que nova funcionalidade, constituindo-se em relação a uma nova ordem social, ou pelo menos, em relação a uma nova situação social..." (39-págs. 8, 9 e 10). Não fica só nisso: no campo propriamente dito da educação, a instituição militar se moderniza, isto é, cada vez mais socorre-se da educação desenvolvida ao nível da sociedade civil, em especial aquela que tem utilidade para o desenvolvimento econômico (da empresa) e político: "Em instituições educacionais e busca do conhecimento se tem ligado ao preparo de homens para atividades especiais em todas as áreas da sociedade moderna. Os militares, além de suas escolas próprias, usam e usam intensamente as instituições públicas e particulares. Em 1953, quase 40% de todos os estudantes masculinos de 372 colégios e universidades estavam matriculados em cursos de treinamento de oficiais de exército, marinha ou força aérea... Para a nação como um todo, cerca de um em cada cinco estudantes estava nas unidades do Corpo de Treinamento de Oficiais de Reserva, uma proporção sem precedentes para um ano de paz formal... Hoje, muitos colégios e universidades estão ansiosos em ter programas militares de treinamento e pesquisa organizados em suas instalações. Isso traz prestígio e é financeiramente compensador. E mais, a lista de militares que, em sua maioria, sem quaisquer qualificações específicas no campo da educação, passaram a servir como administradores de colégios, e em outras atividades educacionais, é impressionante. O General Eisenhower, evidentemente em seu caminho para a presidência, foi diretor da Universidade de Colúmbia, bem como membro da Comissão de Política da Associação Nacional de Educação" (40-pág. 261/262). Como se fora uma réplica a esses acontecimentos que se desenrolam no país mais desenvolvido do mundo ocidental, no Brasil, principalmente de 64 para cá — é provável que o processo tenha se iniciado antes, pois a vigência do regime militar não é seu condicionamento mais importante, embora possa ter contribuído — as organizações militares igualmente atualizaram seus currículos nas escolas de formação de oficiais, criaram um novo mercado de trabalho para os recém-formados pelas universidades civis, e desde sargentos até altas patentes das forças armadas fazem hoje cursos em todas as áreas civis, principalmente as tecnológicas e as ligadas ao campo da administração. Não é só isso, ocupam postos importantes no campo da educação (Ministro, Reitor, Coordenador do Projeto Rondon, Assessores, etc.,) tornam-se políticos, empresários, etc..., invadem tanto o poder executivo quanto o legislativo e até mesmo o judiciário. Em contrapartida, além de atraírem jovens recém-formados de universidades civis

para suas fileiras, na Escola Superior de Guerra admitem líderes civis dos campos político e econômico tendo mesmo formado uma comunidade da classe dominante reunida em torno de um mesmo objetivo que é a Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG).

Enfim, a força da classe dominante, a capacidade que ela possui de agir como um bloco monolítico quando ameaçada, reside na unidade operada nos níveis superiores do poder, eliminando a antiga diferenciação funcional, modo operacional mais sensível as divergências, pela dificuldade maior que é colocado ao exercício da coordenação. É justamente o revesamento, entre as diversas instâncias que forma o militar-político, o empresário-político, o empresário-militar, ou até mesmo o empresário-militar-político (empresário aqui equivale a administrador) que cria a consciência de classe, permitindo a atuação do grupo como um só bloco monolítico. Não existe interdependência nos altos níveis, existe UNIDADE, isto é, FUSÃO DE PAPÉIS E FUNÇÕES, justamente porque como demonstra a própria pesquisa de ----- C. Wright Mills, em A Elite do Poder, os que atingem as cumes das hierarquias política, econômica e militar, PERTENCEM A MESMA CLASSE. O fato de que alguns deles provenham da pequena burguesia ou até mesmo das fileiras do proletariado não é significativo, pois uma vez no poder, se unificam, são cooptados, passam a ter a mesma consciência de classe, da classe dominante. Um sistema de alianças, considerando uma interdependência e relativa autonomia de cada uma das instâncias inexistente no presente. Mesmo para o caso brasileiro, não existe supremacia da instância militar, a não ser que se defina o militar como faz Wright Mills: "... o que se denomina o "grupo militar de Washington" não é formado apenas de militares e não predomina apenas em Washington. Seus membros estão espalhados por todo o país, é uma coalização de generais no papel de diretores de empresas, de políticos fantasiados de generais, dos dirigentes econômicos agindo como políticos, de servidores públicos que se tornam maiores, de vice-almirantes que são também assistentes de um funcionário de gabinete que é, por sinal, um autêntico membro da elite administrativa...A elite do poder compreende a coincidência, por vezes difícil, do poder econômico, militar e político" (40- pág. 329). Por aqui se explica porque uma camada privilegiada do funcionalismo público brasileiro não será submetida ao novo critério de promoção estabelecido pelo DASP. Eles fazem parte da tecnoburocracia, são já membros da classe dominante que não estão mais sujeitos a essas avaliações formais, pois já deram suficientes provas de sua lealdade ao regime. Enquanto isso, outros técnicos, não tecnoburocratas, mas simplesmente tecnólogos (isto é, técnicos que não dispõem ainda de poder burocrático e desempenham tarefas interdependentes), estão sujeitos a essa avaliação. Dentre os que forem classificados como "muito bons" o poder recrutará novos tecnoburocratas, sucessores

dos atuais. Como diz Carlos Estevan Martins, não existem "tecnocratas" — isso seria supor uma hegemonia dos técnicos civis e militares sobre a burguesia — existem tecnoburocratas (todo técnico que exerce poder burocrático) e tecnoassessores (técnicos que não dispõem de poder e são apenas instrumentos da classe dominante): "muito antes que os cientistas, os especialistas e os expertos tivesse qualquer oportunidade de manifestar suas tendências tecnocráticas, eles foram suplantados e explorados pelos agrupamentos tecnoburocráticos formados por políticos, industriais e delegados sindicais"... o tecnocrata é o tecnólogo que foi capaz de afirmar o seu próprio poder, o poder inerente à sua capacitação técnico-científica. Quando essa afirmação não é possível só restam duas alternativas para o tecnólogo: ou se transforma num simples assessor técnico (um instrumento manejado pela burocracia), ou se converte em tecnoburocrata (um tecnólogo que comanda, não com base no seu próprio poder específico e sim por meio de instrumentos de poder tipicamente burocráticos)"(51-pág. 48).

A tecnoburocracia para nós é a forma burocrática na qual se dá a unificação funcional nos níveis superiores do poder. O nivelamento das instâncias é efetuado pela administração e pelas ciências exatas que mais contribuem para o desenvolvimento tecnológico, bem como ao nível da empresa multinacional como instituição (O Estado — tanto a burocracia civil, como a militar — torna-se uma empresa). A tecnoburocracia como forma histórica superior à burocracia é a privatização do Estado, sobretudo, — ao contrário da burocracia do "tipo puro" — daí sua ênfase maior na eficácia que na eficiência, mais na unidade (pela coordenação) que na diferenciação, mais na administração que na política. O tecnoburocrata não é elite separado da máquina administrativa por que ele mesmo é um burocrata de novo tipo. Entretanto, ao contrário dos estratos superiores da sociedade capitalista, seus estratos médios e inferiores não estão unificados, daí sua debilidade. Nos estratos médios, existe interdependência de funções. Os profissionais liberais e até mesmo os cientistas revivem os tempos das corporações reivindicando prerrogativas profissionais próprias e exclusivas "da classe". De um lado engenheiros, no Clube de Engenharia, de outros Advogados na OAB, jornalistas no Sindicato dos Jornalistas, Sociólogos na Associação dos Sociólogos. Exigem todos a regulamentação de suas profissões — os que não são regulamentados — ou a conservação de suas prerrogativas — os que já o são — vedado o "exercício profissional a estranhos". Reconhecem a interdependência de suas funções e das correspondentes disciplinas. Propõe a colaboração dos campos e áreas que no entanto permanecem distintos, apenas complementares: propõem a INTERDISCIPLINARIEDADE, MANTIDA A DIVISÃO DO TRABALHO. Aí está sua debilida

de. Não estão unificados e sim atomizados, apesar de terem dado um passo à frente reconhecendo a interdependência o que não é suficiente. Os níveis superiores do poder, os tecnoburocratas, ao contrário dos tecnoassessores deram um passo mais adiante: ADOTAM A PAN-DISCIPLINARIDADE, que é a UNIDADE, ELIMINADA EM GRANDE PARTE A DIFERENCIAÇÃO. Estas ocorrem tanto no campo teórico das disciplinas como na prática, na ação: "Não basta ao estudante de administração prismática o auxílio do especialista das 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 itravisões da sociedade para poder compreender o que vê. Em outras palavras, precisamos não de mera cooperação interdisciplinar, mas de um prisma pandisciplinar. Há necessidade síntese. As diversas disciplinas não devem apenas contribuir para o nosso entendimento de administração pública nas sociedades em transição mas é preciso que se tornem parte integrante do sistema de análise"(49-pág.57). Isso é verdade não só no campo teórico, como no campo prático. Não só para a administração como para qualquer outra disciplina. Não só nas sociedades prismáticas como nas difratadas, pois o real é a unidade e a diferenciação o seu disfarce.

Enquanto isso, os níveis mais baixos da hierarquia sócio-econômica, que compõem o operariado urbano e rural estão ainda mais atomizados que os níveis médios. As "cibernéticas sociais" e os "sistemas abertos" como concepções ideológicas de unificação apenas os engambelam. Os sindicatos da classe operária estão atomizados pela divisão do trabalho funcional mais retrógrada, em termos de evolução geral da sociedade para a unificação. Atrelados ao Estado, divididos e subdivididos, impedidos de discutirem seus problemas comuns e caminharem no rumo da unidade, seu funcionamento é o que mais se aproxima das corporações do passado: "A partir de 37, quando a Constituição adota um modelo corporativista, o controle se torna progressivamente maior e é definitivamente consolidado com a elaboração da CLT, em 1943. Salvo pequenas modificações, a legislação sindical de hoje é a mesma daquele período, mantendo as entidades sindicais como apêndice do Estado...Na quinta-feira, o delegado Regional do Trabalho em São Paulo, Vinicius Ferraz Torres, afastou a possibilidade de uma Conclat só para todas as categorias: O que não se pode aceitar é uma concentração de todas as classes trabalhadoras, onde não praticamente não existem problemas comuns e não sejam observados, exclusivamente, temas relacionados ao trabalho...As federações são formadas pelos sindicatos para defender os interesses a nível estadual. As confederações, a nível nacional. Na prática, todos funcionam com autonomia, entre si" (55). Ora, isso é mesmo que negar o homem como "animal político". É atribuir-lhe funções: "Polí-

tica só nos Partidos". Estava, a nosso ver, também errado Marx, ou não completou seu pensamento ao supor que a interdependência provocada pela divisão do trabalho criaria uma solidariedade entre os membros atomizados da classe operária (socialização da produção) ou entre setores departamentalizados da economia. A verdadeira solidariedade é alcançada pela eliminação da diferenciação quando primeiro o metalúrgico — por exemplo — deixar de ser metalúrgico e transformar-se em operário e quando o operário deixar de ser operário e tornar-se um homem igual aos outros, com os mesmos problemas comuns e portanto com os mesmos objetivos comuns. Só nesse momento a administração será auto-gestionária, como o foi na "Comuna de Paris" de 1870, tornando pela segunda vez, depois do sistema de gens, a administração uma atividade que se orienta por OBJETIVOS COMUNS. O Sistema de organização de gens que foi negado pela longa noite burocrática, será agora negado pela administração auto-gestionária.

Nas organizações, cuja forma organizacional decorre de exigências institucionais, se reflete a organização tecnoburocrática. Nos altos níveis, na cúpula das organizações, há a unidade pelo revezamento dos diretores. No BASA, por exemplo o diretor-financeiro troca de posição com o diretor-administrativo, este com o diretor de crédito-industrial e assim por diante. Nos níveis intermediários, há apenas interdependência, o assessor do Departamento de Organização e Processamento ou do Departamento Financeiro, trabalham uns para outros, sem deixarem de ser assessores financeiros ou de organização e processamento de dados. Nos mais chegados à base, o burocrata de tipo "puro", o escriturário-datilógrafo do BASA ou da SUDAM e o Agente Administrativo da UFPa., trabalham como se sua atividade meio fosse o próprio fim da organização tal a atomização de tarefas. O que precisa ser feito é, citando o exemplo da UFPa.: 1) unificação do "ciclo básico" e do "ciclo profissional" que operam em caráter de complementação ou talvez até complementamento dissociados pela divisão do trabalho; 2) unificação das áreas complementares: por exemplo, Teoria da Administração com Sociologia e Psicologia, Administração Financeira com Contabilidade, Pesquisa Operacional com Matemática e Estatística, etc. Isto é, na prática, a divisão do trabalho não permite que os diversos campos de conhecimento distintos se interpenetrem, por causa da visão unilateral de docentes e discentes; 3) Integração de Ensino, Pesquisa e Extensão, etc.

Para que ocorram tais modificações nas organizações é preciso que as instituições sejam também modificadas, que a divisão do trabalho provocadora da diferenciação seja eliminada para que o homem deixe de ser homem-atômico, fragmentado, mero cumpridor de papéis e desempenhador de funções. A burocracia não acabou, dizer isso, é dizer que vivemos em uma sociedade sem classes. Existe burocracia baseada na divisão do trabalho, na especialização, na fragmentação.

instituições capitalistas se baseiam na divisão do trabalho. Por outro lado, não precisamos de redução "sociológica", "tecnológica", ou de qualquer outro tipo. Precisamos sim de autonomia que só é conseguida pela organização em torno de objetivos comuns. Ao contrário da tese sustentada por alguns, esse modelo tecnoburocrático é exportado pelo processo de modernização. Ele existe inicialmente nos países mais desenvolvidos como prova C. Wright Mills e é depois exportado para as periferias de forma ideológica (deturpada). Quanto mais desenvolvido o país mais ele tende a se aproximar desse modelo pois lá já se deu a unificação do poder há mais tempo que nos subdesenvolvidos. A modernização é pois a adequação da formação social ao modo de produção. Ela é a exportação do modelo tecnoburocrático do "centro a periferia". No entanto, se pode haver uma Conclap, pode haver uma Conclat, se pode haver unificação entre o político, o econômico e o militar nos altos níveis pode também haver nos mais baixos. Uma Teoria das Organizações da Zona Periférica, não é propriamente um projeto regionalista mas pela autonomia das regiões mais pobres, dentro dessa pela autonomia das áreas de menor poder e pela liberdade de organização dessas áreas independentemente das influências de cooptação do poder. É periférica, porque as teorias de organização produzidas no centro propõe a modernização, que não lhe interessa: PELA UNIDADE DAS BASES SOCIAIS E ORGANIZACIONAIS, PELA AUTONOMIA DAS REGIÕES "ATRASADAS" ; POR UMA ADMINISTRAÇÃO DE OBJETIVOS REALMENTE COMUNS, CONTRA A MODERNIZAÇÃO DE CIMA PARA BAIXO E DO CENTRO PARA A PERIFERIA, CONTRA A BUROCRACIA, CONTRA A DIVISÃO DO TRABALHO.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 01) WEBER, Max. - "História Geral da Economia" Mestre Jou, 1968, págs. 297, 298, 301, 304.
- 02) ENGELS, Friedrich - "A Origem da Família, da Propriedade e do Estado" (Trabalho relacionado com as investigações de L.H. Morgan) - Editorial Presença, Lisboa, s/data, pág. 38.
- 03) TRAGTEMBERG, Maurício - "A Teoria Geral da Administração é uma Ideologia?" - Revista de Administração de Empresas - RAE-FGV, vol. 11, nº 4, dez/71, pág. 7, 8, 9.
- 04) MARX, Karl - "Formações Econômicas Pré-Capitalistas" - Paz e Terra, 1975. pág. 79.
- 05) WEBER, Max - "Ensaaios de Sociologia" (organizado por Hans Gerth e C.Wright Mills)- Zahar, 1974, págs. 238, 239, 241, 242, 243.
- 06) CHIAVENATO, Idalberto - "Introdução à Teoria Geral de Administração" - McGraw-Hill do Brasil, 1977, pág. 19.
- 07) PEREIRA, Luiz Carlos Bresser - "Tecnoburocracia e Contestação"- Vozes, 1972, pág. 68/69.
- 08) LÊNIN, Vladimir Ilich - "O Estado e a Revolução" (O Conceito Marxista do Poder) - Diálogo, s/data, pág. 48.
- 09) WEBER, Max - "Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída" (Uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária) - in Weber, Max - "Ensaaios de Sociologia e outros escritos" - Abril, Coleção "Os Pensadores" , 1974 (organizado por Maurício Tragtemberg) - pág. 22.
- 10) FAORO, Raymundo - "Os Donos do Poder" (Formação do patronato político brasileiro) - Globo/USP, 1975, vol. 1, págs. 45, 62 e 63.
- 11) SUNKEL, Osvaldo e PAZ, Pedro - "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoria del Desarrollo" - Siglo veintiuno, 1970, págs. 99, 101 e 103.
- 12) TRAGTEMBERG, Maurício - "Burocracia e Ideologia" - Ática, 1974, págs. 93/94.

- 13) LEFORT, Claude - "? Que és la Burocracia?" - Ruedo Ibérico , 1970, págs. 227/228.
- 14) DURKHEIM, Émile - "A Transição da Solidariedade Mecânica à Orgânica" - extraído de Durkheim, Émile - "De la division du travail social, 5^{eme} edition, Paris, Librairie Félix Alcan , 1926, pp. 149-167 (Pré-pondérance progressive de la solidarité organique et ses conséquences). Tradução de Oracy Nogueira - in Ianni, Octavio - "Teorias de Estratificação Social " (leituras de sociologia) - Cia. Editora Nacional, 1972. págs. 51-66.
- 15) THOMPSON, Viethor - "Bureaucracy and Inovation" - University of Alabama Press, 1969.
- 16) BENNIS, Warren - "Desenvolvimento Organizacional: sua natureza, origens e perspectivas" - Edgard Blucher, 1972. págs. 12-19.
- 17) DRUCKER, Peter - "Tecnologia, Gerência e Sociedade" - Vozes , 1972. págs. 119/124.
- 18) MARX, Karl - "Marx - Engels Gesamtausgabd (MEGA)" I/6, pag.198, e "Poverty of Philosophy" (PP); "Capital I" e "Volksaugabe", (VA I), pág. 374-6, in. - Bottomore, T.B. e Rubel, Maximilien - "Sociologia e Filosofia Social de Karl Marx" - Zahar, 1964 , págs. 96/97 e 113.
- 19) WEBER, Max - " Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo" - Pioneira Editora, 1967, pág. 45.
- 20) MARX, Karl - "Capital I" e "Volksaugabe" (VA I), pág. 349,50, in Bottomore, T.B. e Rubel, Maximilien - "Sociologia e Filosofia Social de Karl Marx" - Zahar, 1964, pág. 113.
- 21) MARX, Karl e ENGELS, Friedrich - "As Condições das Transformações Históricas" - extraído de Marx, Karl e Engels, Friderick - "L'idéologie allemande (I partie: "Feuerbach"), Paris, Editions Sociales, 1953, tradução de Wilma Kovesi) - in Ianni, Octavio - "Teorias de Estratificação Social" (leituras de sociologia) - Cia, Editora Nacional, 1972, pág. 78 e 80.
- 22) FURTADO, Celso - "Prefácio a Nova Economia Política" - Paz e Terra, 1976, págs. 17, 38 e 41.

- 23) MARX, Karl - "Sociedade e Mudanças Sociais" (Edição, introdução e organização de Neil Smelser) - Edições 70, 1973, págs. 201, 202, 203, e 208.
- 24) LODI, João Bosco - "História da Administração"- Pioneira, 1971 , págs. 4, 5, 6, 7 e 8.
- 25) WILSON, Woodrow - "O Estudo da Administração" - FGV, Cadernos de Administração Pública, nº 16, 1955, págs. 5,6,19 e 20.
- 26) FROST, M. Gilbert - "Aprenda Sozinho Administração" - Pioneira , 1960. (tradução de Carlos José Malferrari), págs. 9, 10, 11 , 13 e 14.
- 27) AMATO, Pedro Muñoz - "Introdução à Teoria Geral de Administração Pública" - FGV, 1971, págs. 42, 43, 44 e 45.
- 28) LEFEBVRE, Henry - "Lógica Formal/Lógica Dialética" - Civilização Brasileira, 1975, págs. 122/123.
- 29) PRADO JR, Caio - "Dialética do Conhecimento" - Brasiliense,1969, pág. 208.
- 30) MOTTA, Fernando Cláudio Prestes - "A Teoria das Organizações nos Estados Unidos e na União Soviética: Introdução a uma Análise Comparativa" - Revista de Administração de Empresas-RAE-FGV , vol. 14, nº 2, abril/1974, págs. 53/54.
- 31) FURTADO, Celso - "Análise do "Modelo" Brasileiro" - Civilização Brasileira, 1973, págs. 17/18.
- 32) KOSIC, Karel - "Dialética do Concreto" - Paz e Terra, 1976,págs. 81, 82, 83, 84, 85 e 86.
- 33) COX, Oliver Cromwell- "Estamentos" - extraído de Cox, Oliver Cromwell - "Caste, Classe & Race" (A Study in Social Dynamics) , Doubleday & Company, Garden Cty, Nova York, 1948, cap. 8, pp. 123-142 (Estates). Tradução de Oracy Nogueira - in Ianni, Octávio - "Teorias de Estratificação Social" - op.cit, págs. 259/260.
- 34) FREYER, Hans - "A Sociedade Estamental" - extraído de Freyer, ' Hans - "Introducción a la sociologia" - traduzido do alemão ' por Felipe Gonzales Vicen, Ediciones Nueva Época, Madri, 1945 , pp.174-178 (Sociedad estamental). Tradução de Celso Frederico-in Ianni , Octávio "Teorias de Estratificação Social" - op.cit.págs.168,169 e 170.

- 35) BOUGLÉ, C. - "O Sistema de Castas" - Extraído de Bouglé, C. - "Essais sur le régime des castes" - 3^e édition, Paris, Librairie Félix Alcan, 1935, pp.1-14. tradução de J.B.Damasco Penna-
in Ianni, Octávio- "Teorias de Estratificação Social". op.cit.
págs. 90/91.
- 36) DURKHEIM, Émile - "As Regras do Método Sociológico" - Editora Na-
cional, 1974, 6a. edição, tradução de Maria Isaura Pereira de
Queirós - pág. XX, XXI, XXIII, XXXI do prefácio da segunda e
dição.
- 37) SILVA, Benedicto - "A Era do Administrador Profissional" - EBAP/
FGV, Cadernos de Administração Pública, nº 19, 1955, pág. 11,
12, 16 e 17.
- 38) BOURDIEU, Pierre - "A Economia das Trocas Simbólicas" - Perspec-
tica, 1974 (introdução, organização e seleção de Sergio Mice-
li), págs. 101 e 140.
- 39) GOLDMAN, Lucien - "Ciências Humanas e Filosofia - Que é a Socio-
logia?" - DIFEL, 1974. pág. 25 e 27.
- 40) MILLS, C. Wright - "A Elite do Poder" - Zahar, 1975, pág. 14/15.
- 41) PEREL, Vicente L. - "Nascimento, Apogeu e Decadência da Estrutu-
ra Piramidal"- in Revista de Administração de Empresas (RAE)-
FGV, vol. 14, nº 2, abril/74 (tradução de Fernando C. Prestes
Motta) - págs. 69, 72 e 73.
- 42) PERROW, Charles - "Uma Dissensão a Propósito de Tecnologia, Es-
trutura e Meio Ambiente" - EAESP/FGV, ADML - 392(A-952) -
Conferência proferida na Universidade de Cornell, traduzido
por Luiz Roberto de Moraes Junqueira e revista pelo Professor
Fernando C. Prestes Motta - 1974, pág. 14.
- 43) BARAN, Paul A. e SWEEZY, Paul M. - "Capitalismo Monopolista"(En-
saio sobre a Ordem Econômica e Social Americana) - Zahar, 1974,
págs. 339 e 341.
- 44) DALTON, Melville - "Conflitos entre Funcionários Administrati-
vos de "Staff" e de Linha" - extraído de Dalton Melville - "Am-
erican Sociological Review", 15 (1950), pp. 342-351, The Ameri-
can Sociological Association - in Etzioni, Amitai - "Organiza-
ções Complexas" (um estudo das organizações em face dos pro-
blemas sociais) - Atlas, 1971, págs. 212, 213, 214, 215 e 216.

- 45) PERROW, Charles - "A Pequena e Gloriosa História da Teoria Organizacional" - EAESP/FGV-ADM-I-454(A-1083), traduzido por Spina Maria Mendonça, sob orientação do Prof. Júlio Lobos, 1974.
- 46) LENIN, Wladimir Ilich - "Cinco Anos de Revolução Russa e as Perspectivas da Revolução Mundial. Relatório ao IV Congresso da I.C.", 13 de novembro de 1922, vol. 33, pág. 428. - in Rodrigues, Leoncio Martins e De Fiore, Ottaviano - "Lenin e a Sociedade Soviética: O Capitalismo de Estado e a Burocracia (1918-1923)" - EAESP/FGV, 18.06.75, pág. 25.
- 47) TROTSKY, Leon - "Revolução e Contra-Revolução" - Laemmert, 1968, pág. 222/223.
- 48) RAMOS, Alberto Guerreiro - "Administração e Estratégia de Desenvolvimento" - FGV, 1966, págs. 278, 279, 280, 300, 308, 315 e 316.
- 49) RIGGS, Fred - "Administração nos Países em Desenvolvimento" - FGV, 1968, págs. 80 e 207.
- 50) SANTIAGO, Jaime - "Planejamento Governamental" - Conferência pronunciada pelo Diretor do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico-CENDEC, no Núcleo de Altos Estudos da Amazônia-NAEA, da UFPA., no dia 18.11.1977.
- 51) MARTINS, Carlos Estevan - "Tecnocracia e Capitalismo" (A Política dos Técnicos no Brasil) - Brasiliense/CEBRAP, 1974-págs.46/47.
- 52) SILVA, Sérgio - "Os Funcionários do Capital" - entrevista concedida ao jornal "O Movimento", publicada na edição de 21.11.77, nº 125, sob o título geral, "A Quem Serve o Estado?"-pág. 16.
- 53) BRAGA, Teodomiro - "O Que Aconteceu com o Funcionalismo Público", Jornal "O Movimento", nº 122, edição de 31.10.77, pág.3/4.
- 54) BRAGA, Teodomiro - "Na Dependência do Chefe" - Jornal "O Movimento" - nº 125, edição de 21.11.1977.
- 55) "Esvaziando o Encontro" e "Os Sindicatos Sob Controle" - Jornal "O Movimento" - nº 126, de 28.11.77, pág. 10.