

Democracia interna em organizações formais: modelos teóricos de análise

GUSTAVO FRANCISCO BAYER

1 Introdução. 2 Divergência básica na teoria política: democracia direta ou representativa? 3 O modelo da "lei férrea da oligarquia". 4 O modelo pluralista da "competição entre partidos". 5 O modelo de análise do sistema de efetividade organizacional. 6 O modelo da adaptação espontânea funcional. 7 O modelo estratégico da democratização de decisões organizacionais. 8 Tentativa de conclusão.

1 Introdução

É possível observar-se recentemente uma nítida mudança na abordagem de estudos teóricos sobre administração ou organizações em geral. Tradicionalmente esses estudos se preocupavam quase que exclusivamente com os aspectos da produtividade administrativa, procurando manter uma pretensa neutralidade de valores. Atualmente um número cada vez maior de autores põe em dúvida a neutralidade dessa abordagem, acentuando que a preocupação quase que exclusivista com um dos valores ligados à administração — a produtividade — obscurece a importância relativa e absoluta dos demais valores. Realmente parece ter aceitação geral a tese de que a administração é pura e simplesmente um meio para a consecução de determinados fins. Sendo assim, a definição desses fins passa

a ter importância vital para a auto-interpretação da administração. Uma limitação conceitual dos objetivos administrativos em termos de produtividade significaria não só uma solução simplista, mas também uma distorção valorativa dessa auto-interpretação, pois ela tenderia a acentuar os aspectos quantitativos da produtividade administrativa em detrimento de seus aspectos qualitativos.

Em geral, esse tipo de preocupação com os aspectos valorativos da administração se relacionam a estudos sobre burocracias nacionais e seu contexto político e social, por exemplo, nos trabalhos de Eisenstadt.¹

Isto corresponde a um real interesse, bastante generalizado também fora da área científica, na compreensão das conseqüências do surgimento e da evolução das chamadas “tecnoestruturas burocráticas”. Recentemente uma revista brasileira fazia as seguintes considerações em seu editorial:

“No Brasil não é difícil demonstrar o surgimento do neoconservadorismo nos gabinetes de tecnoestrutura. Ainda que informalmente prevalece como que uma palavra de ordem para preservar o *status quo* político, que favorece a concentração de fato do poder nas mãos dos técnicos, através de sua presença em todos os órgãos de deliberação e execução das políticas que traçam. O fato de que o poder está sendo usado para promover o bem-estar do povo — ao menos em sentido material e paternalista — é irrelevante, do ponto de vista do futuro político da Nação. Engastado na fonte do poder, o neoconservadorismo da tecnoestrutura é simultaneamente fator de permanência do *status quo* e fruto do mesmo.”²

A correspondência científica a esse tipo de preocupação ficou bem clara em um artigo de Simon Schwartzman que, ao tentar enquadrar os principais temas de interesse científico no estudo de burocracias nacionais, discute o aspecto valorativo da abordagem usada:

“... nossa afirmação de valor é o ideal de uma sociedade plenamente desenvolvida, pluralista e igualitária... A questão do poder tem um impacto direto nesses valores. Estaremos interessados em como a burocracia pode reduzir, ou aumentar, o pluralismo e as liberdades individuais e também no poder diferencial, que têm as burocracias de provocar o desenvolvimento, se a produtividade é constante. A questão da produtividade é, diretamente, uma questão de desenvolvimento e estaremos interessados na produção de bens que se relacionem a êle.”³

É interessante notar aqui uma profunda ampliação das variáveis consideradas. A produtividade em si é relativizada em termos de produção de bens com fins desenvolvimentistas; a organização, neste caso burocrática, é por seu lado relativizada pelas variáveis *desenvolvimento*, *plu-*

1 EISENSTADT, S.N. *The political system of empires*. New York, 1963.

2 VISÃO, 21 jun. 1971.

3 SCHWARTZMAN, Simon. Estudo comparado de sistemas burocráticos: conceitos e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, 4 (1), 1. sem., 1970.

ralismo e igualitarismo. Isso deixa bem clara a tendência de qualificação dos aspectos quantitativos de burocracias nacionais. Seria portanto possível concluir afirmando que a preocupação valorativa nos estudos de burocracias nacionais tende a estudar a relação entre dois conjuntos de variáveis: um ligado ao conceito da *produtividade* e o outro ligado ao conceito da *democratização*.

Recentemente nota-se, porém, uma expansão desse tipo de preocupação valorativa a outros campos da administração mais abrangentes que o estudo das burocracias nacionais. Um bom exemplo disso representa um artigo de Robert Dahl, no *New York Times*, parafraseado em um jornal brasileiro,⁴ no qual se professor de ciência política da Universidade de Yale se preocupa com a democratização das estruturas internas das grandes sociedades privadas:

“O Governo da companhia nega participação a tôdas as partes interessadas, com excessão dos acionistas... É razoável ... procurar-se saber quando e como a participação no Governo das companhias poderia ser estendida a grupos afetados por sua decisões que poderiam exercer o direito a essa participação mais efetivamente que os acionistas e mais legitimamente que os diretores.”⁵

Dahl preocupa-se, portanto, com o mesmo tipo de problemática, ampliando seu objeto de estudos. Considera porém — tanto quanto a reprodução seja fiel ao antigo original — somente um dos conjuntos de variáveis em questão: o da democratização. Isso pode ser considerado como uma forte limitação conceitual, pois pensar em termos de democratização sem considerar suas conseqüências quanto à produtividade seria contornar o problema central da tecnocratização da administração, principalmente em se tratando de sociedades particulares.

Tais considerações introdutórias foram desenvolvidas no sentido de justificar a preocupação teórica na qual se baseia esse artigo. De maneira geral é possível observar-se, em todos os setores do convívio social, uma contestação dos tradicionais padrões de poder. Em termos sociológicos pode ser afirmado que existe uma preocupação profunda em transformar relações de poder em relações de autoridade.⁶

Como as organizações complexas são estruturas centrais do convívio social, a preocupação com esse problema tornou-se um objeto de estudos legítimo para a teoria da organização.

Partindo desse exposto e da conceituação de dominação, poder e autoridade, aliás, discutida em outro artigo desta revista,⁷ pode ser desenvol-

⁴ O GOVÊRNO das companhias. *Jornal do Brasil*, 6-6-1971.

⁵ Ver a nota 4.

⁶ *Autoridade* é aqui interpretada como uma forma grupal de contróle social. Para a discussão do conceito, veja-se BAYER, Gustavo. Considerações sôbre o conceito de autoridade. *Revista de Administração Pública*, 5 (1), 1 sem., 1971.

⁷ Ver a nota 6.

vida a seguinte hipótese em torno da legitimação de dominação organizacional: a tecnocratização, ou seja, a formação de tecnoestruturas em organizações complexas, inclusive burocracias nacionais, representa uma tentativa de legitimar a dominação interna e externa dessa organização em termos racionais de produtividade. Como a produtividade em si não é suficientemente motivadora de participação, é pouco provável que essa dominação conseguisse transformar-se em autoridade no sentido de controle social grupal *autoritativo*, mas sim em dominação por poder *autoritário* ou por cooptação via comunidade de interesses.⁸ Eis o que parece ser o aspecto central das críticas de Dahl e do editorialista de *Visão* às estruturas burocráticas privadas e estatais correspondentemente.

A partir da citação de Simon Schwartzman é possível desenvolver um esquema teórico para a procura de soluções a esse problema. Não se trata de questionar a produtividade em si, mas as metas às quais ela está ligada, ou seja, discutir a produtividade organizacional em termos de seu *output* democratizante. Neste ponto, torna-se necessário um salto lógico, de difícil explicação teórica: é presumível que a produtividade de uma organização complexa tenha um impacto tanto mais democratizante no ambiente, quanto mais democratizadas sejam suas estruturas internas. O potencial democratizante ambiental de uma organização seria portanto uma variável dependente da própria democracia interna dessa organização. De outro lado, também seria possível argumentar que a soma de organizações internamente democratizadas criaria condições para democratização da própria sociedade. Sendo assim, quanto maior fôsse o número de organizações democratizadas, tanto maior seria a possibilidade de democratização da sociedade. É provável que esse seja o caminho mais viável para superar as limitações impostas por padrões autoritários de socialização, nos quais uma grande parte das mais importantes organizações sociais se baseia.⁹

O presente artigo se desenvolve em torno dessas considerações, ao discutir as concepções teóricas das ciências sociais para o estudo da problemática de democracia interna em organizações complexas, correlacionando-as com o aspecto da produtividade organizacional, a partir do princípio de que a combinação dessas duas variáveis em larga escala criaria as condições para a formação de uma "sociedade plenamente desenvolvida, pluralista e igualitária" à qual Simon Schwartzman se referia, em seu artigo acima citado.

⁸ O conceito *autoritativo* é um neologismo, adaptando o conceito americano *authoritative*. Cf. EASTON, David. *The political system*. New York, 1953. p. 129-39. O termo *autoritativo* pretende enfatizar o aspecto de autoridade em um relacionamento, em contraposição ao possível envolvimento de padrões de autoritarismo em uma relação social. A propósito: em meu artigo anteriormente citado, o termo *autoritária* foi usado quatro vezes na p. 104 e na primeira linha da p. 105 no lugar de *autoritativa*, por descuido de revisão.

⁹ Cf. ADORNO, T.W. et al. *The authoritarian personality*. New York, 1950. principalmente p. 654-726 e p. 744-71.

2 Divergência básica na teoria política: democracia direta ou representativa?

Sem pretender entrar em detalhes sobre essa divergência básica da filosofia política, é necessário esquematizar as conseqüências de suas linhas de raciocínio para com a discussão de problemas de democracia organizacional. Em linhas gerais, cada uma dessas tendências acentua um dos dois conjuntos de variáveis já mencionados. A concepção de democracia direta parte do conceito de participação como um fim em si mesmo — sublinhando assim o aspecto da democratização organizacional — enquanto que a concepção da democracia representativa procura encontrar formas mais eficientes de democratização, reduzindo a amplitude do conceito de participação em favor de aspectos operacionais da produtividade organizacional.

O conteúdo do conceito da democracia representativa sofreu profundas modificações, principalmente a partir das obras de Burke e John Stuart Mill.¹⁰ Inicialmente a representação era vista como a “grande solução dos tempos modernos”,¹¹ no sentido de possibilitar a expansão da democracia direta a organizações mais complexas, baseada na teoria da delegação. Posteriormente, a posição defensiva do liberalismo frente ao crescente movimento trabalhista afastou o conceito da representação cada vez mais dos princípios da democracia direta. Já Edmund Burke discutia sua “representação virtual” como uma representação “na qual existe uma comunhão de interesses e uma simpatia nos sentimentos e desejos”.¹² O governo representativo seria para Burke conduzido a uma liderança minoritária, mas imbuída dos valores do bem-estar público. John Stuart Mill aproxima-se bastante dessa visão de Burke, ao estudar o problema do balanciamento entre interesses individuais e bem-estar público, chegando à conclusão de que essa integração somente poderia ser alcançada por uma elite política. A fonte das ameaças à liberdade para Mill não era tanto o governo, mas sim uma maioria intolerante e repressiva frente a minorias inconvençcionais.¹³ Tal interpretação do conceito da representação, cada vez mais distanciada de suas origens como forma de democracia direta, torna-se dominante a partir de meados do século XIX. Praticamente todas as entidades políticas mais relevantes, inclusive no movimento socialista, adotaram-na como princípio de organização interna. De um lado, as estruturas representativas daí resultantes tinham a finalidade de manter um contato mínimo entre líderes e membros, criando assim um manto de pretensa legitimação democrática. Do outro, sua função era justamente garantir a independência da liderança, por

¹⁰ Cf. EULAU, Heinz. Changing views of representation. *Contemporary Political Science*, ed. por Ithiel de Sola Pool, New York, 1967. também SABINE, George H. *A history of political theory*, 3. ed. London, 1966. p. 607-11 e 705-15.

¹¹ MILL, James. Verbete sobre *government*. In: *Encyclopaedia Britannica*. 1820, In: SABINE, G. op. cit. p. 895.

¹² In: SABINE, G. op. cit. p. 610.

¹³ Cf. SABINE, G. op. cit. p. 710.

meio da tão comum cooptação de representantes, transformando assim as estruturas de representação em estruturas de implementação de decisões de cúpula. Com isso, o princípio da democracia representativa adquiriu um sentido contraditório ao conceito da democracia direta, tornando-se como que um sinônimo para o fenômeno da oligarquização institucionalizada.

Como foi dito, o ponto central da concepção da democracia direta é a idéia da participação não só como um veículo de seleção de líderes, mas também como fim em si mesmo. Os conceitos sobre a amplitude da participação, como também sobre o direito de participação, sofreram, porém, importantes transformações históricas. A idéia aristotélica de democracia restringia tanto o grupo de participantes quanto o campo de ação da participação a conceitos demasiadamente limitados. Posteriormente, o liberalismo aumentaria consideravelmente o conceito do direito de participação, mantendo, porém, uma limitação acentuada das possibilidades de participação. As diversas tendências socialistas, finalmente, deram a necessária amplitude tanto à interpretação do direito de participação, quanto à extensão dessa participação na globalidade do campo político. Ambas as formas básicas de democracia direta atualmente discutidas e experimentadas em termos organizacionais, também estão enraizadas nessas tendências socialistas. Trata-se do cooperativismo e da concepção da autogestão, dentro da idéia mais ampla da democracia de conselhos.

Um dos melhores exemplos de implantação de uma organização cooperativa baseada nos princípios da democracia direta é encontrado no caso das cooperativas de consumo britânicas, ligadas ao movimento sindicalista e ao Partido Trabalhista.¹⁴ A idéia fundamental de sua criação era a formação de uma sociedade paralela ou até substitutiva da sociedade burguesa, permitindo maior participação econômica, social e política da classe operária. Mesmo assim a evolução histórica dessa organização parece demonstrar que o conceito de democracia direta não foi suficiente como garantia de participação frente a problemas ligados ao aumento do volume e complexidade das organizações. O aumento do número de membros levou quase que necessariamente à introdução de instituições representativas, sob a forma de comitês distritais e uma espécie de parlamento central, trazendo com isso as tendências oligarquizantes do sistema de representação anteriormente discutidas. Por outro lado, o aumento da complexidade organizacional criou o problema do controle democrático da cúpula administrativa. A tendência geral é de exercer essa função de controle por meio de um diretor eleito, mas altamente profissionalizado, o que apresenta um compromisso entre as demandas democráticas e as necessidades em termos de eficiência. A conclusão a que se pode chegar é de que a forma cooperativista da democracia direta provavelmente não consegue manter essa concepção teórica a longo prazo, frente a problemas ligados ao aumento de complexidade organizacional. Além dos problemas de apatia, efetividade e controle —

¹⁴ Cf. OSTERGAARD, G.N. & HALSLEY, A.H. *Power in cooperatives. A study of the internal politics of British retail societies*. Oxford, 1965.

comuns a outros tipos de organização — apresentam-se os problemas de oligarquização derivada das formas de representações necessariamente introduzidas, que acabem por descaracterizar cooperativas como modelos organizacionais de democracia direta.

O modelo da autogestão sob o sistema de conselhos possui uma profunda tradição teórica, se bem que as experiências até agora executadas tenham sido efêmeras, talvez com a exceção da tentativa iugoslava de criação de uma “democracia econômica”.¹⁵ A idéia básica é a de uma democracia direta radical, organizada em bases funcionais e não geográficas, por exemplo, sob a forma de conselhos de soldados, conselhos administrativos, conselhos empresariais, conselhos de camponeses, etc.

Com o intuito de evitar a transformação da democracia radical direta em um sistema representativo, as organizações de autogestão tendem a introduzir uma série de elementos de controle, tais como a elegibilidade em todos os níveis segundo o princípio do mandato imperativo, o que também inclui a possibilidade de deseição, assim como a eliminação de estruturas de divisão de poderes. Diversas pesquisas constatam não só a viabilidade, como a alta operacionalidade do modelo da autogestão em períodos de *situação revolucionária*, como forma de organização capaz de combinar demandas de democracia e de eficiência.¹⁶ A razão disso é evidente. Em tais situações, as formas tradicionais de organização social se tornam difusas e imutáveis, impossibilitando a manutenção de canais de comunicação eficientes. São deficiências que podem ser superadas pelo modelo da autogestão, que é, justamente, baseado na institucionalização de canais diretos de comunicação entre a base e a delegação, unificando na medida do possível as funções consultivas, deliberativas e executivas nas unidades de produção.

Fora desses períodos de *situação revolucionária*, porém, o modelo de autogestão se defronta com dois tipos de problemas fundamentais. Em primeiro lugar temos a questão da *quotidianação*¹⁷ desse modelo de relacionamento social altamente baseado nos princípios de espontaneidade,¹⁸ ou seja: como manter motivação, disponibilidade de tempo e energia para garantir o alto nível de participação individual? O segundo problema se refere exatamente ao tema central desse artigo, ou seja, até que ponto uma democratização interna na organização segundo o modelo de autogestão pode gerar um *output* democratizante para a sociedade em geral? Realmente, essa questão toca a dificuldade fundamental obser-

¹⁵ Cf. MEISTER, A. *Socialisme et autogestion*. Paris, 1964. Também KOLAJA, J. *Workers' Councils. The Yugoslav experience*. New York, 1966.

¹⁶ Cf. NASCHOLD, Frieder. *Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen*. Stuttgart, 1971. p. 24-8.

¹⁷ Cf. WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Studienausgabe, Köln und Berlin, 1964. p. 182-88.

¹⁸ Cf. polêmica entre Lênin e Rosa Luxemburg:

LÊNIN. *Spontaneität der Massen und Zielbewusstheit der Sozialdemokratie. Was Tun?* Dietz Verlag, Stuttgart, 1902. Reimpresso em: LÊNIN. *Aus dien Schriften 1895-1923*, dtv dokumente, Munich, 1967. p. 34-5.

LUXEMBURG, Rosa. *Die russische Revolution*. Ossip. K. Flechtheim, Frankfurt, 1963.

vada nas tentativas históricas de institucionalização do modelo da autogestão como base estrutural do sistema político: como reunir, em bases operacionais, unidades organizacionais altamente autônomas em um sistema político-administrativo relativamente centralizado, sem que os princípios da democracia radical direta sejam diluídos e descaracterizados por fórmulas de representação ou de *centralismo democrático*?

Apesar de suas vantagens teóricas sobre a concepção cooperativista, o modelo de democracia direta baseado na autogestão também parece trazer problemas em relação à sua operacionalização a longo prazo. Como já foi mencionado, as experiências até agora realizadas foram em geral efêmeras, ou bastante descaracterizadas como formas de democracia direta. Sendo assim, torna-se difícil uma conclusão taxativa. É possível argumentar, porém, que a introdução de um sistema global de autogestão se defrontaria seguramente com dificuldades estruturais, talvez até intransponíveis sem que esse sistema sofra modificações descaracterizantes de seus princípios de democracia direta. O mais viável seria, portanto, procurar subsídios teóricos na idéia da autogestão, que pudesse ser introduzidos como funções de controle democrático em sistema de representação desvirtuados por tendências oligarquizantes.

3 O modelo da "lei férrea da oligarquia"

A obra de maior impacto nas discussões de democracia organizacional foi, sem dúvida, o estudo de Robert Michels sobre a "sociedade dos partidos na democracia moderna".¹⁹ Ainda hoje a maior parte das pesquisas sobre o tema partem das premissas de Michels.

O objeto de análise de Michels é representado pelos partidos socialistas, nos quais o autor constata uma divergência radical entre os princípios filosóficos de democracia direta socialista, pregados por esses partidos, e sua organização interna em termos oligárquicos. Michels tenta encontrar explicações empíricas para o surgimento dessa contradição de princípios filosóficos de ação política na *praxis* política, chegando à conclusão de que diversas condições criam a necessidade de formalização organizacional de movimentos políticos, e que esta organização política obrigatoriamente substituiria os processos democráticos de formação de opinião interna em estruturas de liderança oligárquica. A necessidade de organização formal dos movimentos políticos é documentada por Michels baseado em argumentos de incompetência e dependência das massas. O título do capítulo 10 de seu livro bem documenta o aspecto dessa pretensa incompetência: "Superioridade de líderes profissionais em termos culturais e sua indispensabilidade; a incompetência formal e real da massa".²⁰ Em outra parte Michels fala de uma dependência psicológica

¹⁹ MICHELS, Robert. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Stuttgart, 1911. Para consulta e citações foi usada a tradução americana *Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York, Dover Publications, 1959.

²⁰ MICHELS, R. op. cit. p. 53.

e cultural das massas frente sua liderança: “Na massa, e mesmo na massa dos partidos trabalhistas, existe uma imensa necessidade de direção e liderança... Nos últimos tempos o missionarismo... está aumentando e não diminuindo... A este missionarismo somam-se, e isto mais particularmente em partidos populares, profundas diferenças internas de cultura e educação entre os membros. Essas diferenças dão à necessidade de liderança sentida pelas massas uma tendência dinâmica continuamente crescente”.²¹ A tese da tendência de oligarquização do processo de formação de opinião interna em organizações políticas é desenvolvida a partir de um “determinismo tecnológico”²² que daria uma tendência conservadora fundamental a toda organização formal, culminando com o seu famoso postulado da “lei férrea da oligarquia”: “É a organização que faz nascer a dominação dos eleitores pelos eleitos, dos mandantes pelos mandatários, dos delegadores pelos delegados. Quem fala de organização quer dizer oligarquia”.²³

As duas teses centrais de Michels — a incompetência e dependência constantes da massa e tendência à oligarquização inerente à organização — não podem ser consideradas como suficientemente documentadas, possuindo portanto validade limitada. A teoria social marxista contesta diretamente a tese da incompetência e dependências das massas como uma constante. Ao contrário, a capacidade de ação das massas é vista como uma variável dependente do estágio de desenvolvimento e das relações de dominação encontrados na sociedade.²⁴ Por outro lado, “lei férrea da oligarquia” é questionada por Gouldner, ao concluir que a mesma lógica usada por Michels poderia levar à concepção de uma “lei férrea da democracia”, se o autor não estivesse subjugado por um *pathos of pessimism*: “Como o próprio Michels observou, se as ondas oligárquicas repetidamente fazem desabar as pontes da democracia, esta eterna repetição só pode ter lugar porque a humanidade, persistentemente, as controem após cada inundação. Michels preferiu repisar somente um aspecto deste processo, negligenciando a consideração deste outro lado. No entanto, não pode existir uma lei férrea da oligarquia sem que exista uma lei férrea da democracia”.²⁵

Com base nesse mesmo artigo de Gouldner, a sua crítica à *pathos of pessimism* encontrado em Michels, torna-se possível relativizar suas conclusões, abandonando o sentido absoluto de suas teses sem desvalorizar seus estudos sobre as condições de aparecimento de tendências oligarquizantes em organizações políticas. Na interpretação de Lipset²⁶ essas condi-

²¹ MICHELS, R. op. cit. p. 53.

²² GOULDNER, Alvin W. *Metaphysical pathos and the theory of bureaucracy*. In: *Complex organizations. A sociological reader*. Amitai Etzioni, New York, 1961. p. 76.

²³ MICHELS, R. op. cit. p. 401.

²⁴ LUKÁCS, Georg. Comentário sobre Robert Michels. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. In: *Archiv für die Geschichte des Sozialismus und der Arbeiterbewegung*. In: Naschold. op. cit., p. 13.

²⁵ GOULDNER. op. cit., p. 80.

²⁶ LIPSET, Seymour Martin, TROE, Martin A. & COLEMAN, James. *Union democracy. The internal politics of the International Typographical Union*. Illinois, 1956. p. 4-13.

ções estariam ligadas a três problemas: 1. concentração do poder devido à complexidade da organização; 2. imobilidade nos cargos por questões de *status*; e 3. apatia dos membros.

A tendência de organizações complexas desenvolverem uma estrutura burocrática significa um aumento do poder da cúpula e uma perda equivalente do poder da base, pois essas estruturas burocráticas tendem a transformar-se em elementos mediadores entre ambos, tornando-se assim um filtro de informações. Como já foi mencionado na discussão do princípio da democracia representativa, tais estruturas tendem a tomar a cúpula organizacional como grupo de referência, aceitando assim uma dominação tácita via cooptação. Dessa forma, a filtragem de informações servirá muito mais aos objetivos da cúpula que aos interesses da base. A base não consegue manter um nível mínimo de comunicação horizontal, sendo portanto fácil o isolamento de fontes de insatisfação e crítica por meio dos canais formais de comunicação. Outra variável que tende a fortalecer o poder da cúpula é a necessidade de conhecimentos especializados para a gerência de organizações complexas. Tais conhecimentos exigem treinamentos intensivos, que novamente tendem a ser monopolizados pela cúpula e pela burocrática, quase que condenando a base à “incapacidade permanente” mencionada por Michels.

A segunda condição do aparecimento de tendências oligárquicas, segundo Michels, é o apêgo dos detentores de posições de liderança no cargo. A razão dessa relativa imobilidade pessoal é a procura de manutenção de *status*. Ao assumir um cargo, o funcionário político adquire o *status* social a esse vinculado. Não se trata, em geral, de um *status* pessoal, mas sim funcional. Sendo assim, a instabilidade no cargo significaria instabilidade de *status*. A conseqüência é a procura de estabilização da ocupação desses cargos. As conseqüências oligarquizantes de tal prática são óbvias: como a principal fonte de instabilidade no cargo seria localizada no controle exercido pela base, a tendência seria dificultar tal controle, garantindo uma grande independência para a cúpula e para a estrutura burocrática.

Essa tendência de esvaziamento das funções de controle por parte da base é também acentuada pela terceira condição para a oligarquização estudada por Michels: a pouca participação ativa dos membros. Com o aumento de complexidade nas organizações também a participação teria que sofrer uma modificação qualitativa, principalmente em termos de conteúdo. Para tanto seria necessária uma maior dedicação dos membros aos assuntos da organização, principalmente traduzida sob a forma de tempo utilizado. As exigências da vida profissional, em conseqüência, tendem a absorver uma parcela crescente do tempo disponível dos membros de organizações políticas, dificultando assim uma intensificação de sua participação. Além disso, as tarefas típicas de organizações políticas são de caráter administrativo-burocrático, ou seja, de pouca motivação participatória.

4 O modelo pluralista da "competição entre partidos"

A interpretação relativizada dos estudos de Michels tornou-se o arcabouço teórico básico para a maior parte das pesquisas posteriores sobre o problema da democracia organizacional. Entre elas talvez a de maior ressonância foi a do próprio Lipset sobre o sindicato de tipógrafos norte-americano.²⁷ Para melhor compreensão das implicações teóricas dessa pesquisa, torna-se necessário um breve resumo de suas principais conclusões.

O método escolhido foi o do estudo de um *deviant case*. O grupo de autores partindo do princípio de que seria de pouca relevância estudar casos que simplesmente comprovassem as teses de Michels optou, porque seria teoricamente mais válido procurar encontrar organizações que não correspondessem inteiramente ao modelo de Michels, numa tentativa de explicar as condições de formação dessas características divergentes. Como objeto de estudos foi escolhida a ITU — International Typographical Union — onde foi constatada a existência e a manutenção de um sistema competitivo entre facções internas, organizadas sob a forma de partidos. Os estudos concluíram com a enumeração de fatores históricos, que permitiram o surgimento desse sistema competitivo e de fatores estruturais, que possibilitavam sua persistência como forma básica de organização.

As condições históricas da formação do sistema competitivo são explicadas por quatro fatores:²⁸ a) a centralização, portanto a burocratização das tarefas sindicalistas, teve lugar relativamente tarde, permitindo assim a manutenção de uma grande independência das unidades locais; b) tradicionalmente, os tipógrafos mantinham elevada identificação grupal devida a seu *status* econômico, relativamente alto, e a seu horário irregular de trabalho, em comparação com outros profissionais da classe trabalhadora. Isso servia de condição para maior participação de seus interesses, na organização; c) o *status* marginal do tipógrafo entre classe média e classe trabalhadora gerou uma clivagem de valores no grupo, dividindo-o em uma área mais radicalizada e outra moderada, que com o tempo se organizaram nas facções do *Partido da Administração* e do *Partido Progressista* (oposição); d) nas eleições de 1920, a facção oposicionista elegeu o presidente, mas não os outros altos funcionários. Isso forçou ambos os partidos a uma tolerância mútua, gerando o sistema bipartidário.

A persistência do sistema competitivo entre facções, por seu lado, seria explicada pela constelação de quatro fatores estruturais: a) o *status* relativamente elevado do tipógrafo, levando-o a uma situação *fronteira* entre a classe média e a classe trabalhadora; seu horário noturno de trabalho; e o problema das constantes flutuações previsíveis no mercado de trabalho, criam um espírito de *comunidade ocupacional*, o que gerou

²⁷ LIPSET et alii. op. cit.

²⁸ Cf. LIPSET et alii. op. cit. p. 393-400.

uma série de associações voluntárias, principalmente recreativas. A consequência foi uma maior participação na defesa dos interesses profissionais, facilitando assim o recrutamento de líderes, ao mesmo tempo que dificultava uma exagerada burocratização do sindicato.²⁹ b) As condições de trabalho propiciam a manutenção do sistema bipartidário pelo fato da pouca divisão de trabalho existente na profissão, fazendo com que as variações salariais ou de *status* profissionais sejam pequenas. Com isso não existem grupos subprivilegiados suficientemente grandes para procurar controlar e monopolizar a organização sindical em favor de seus interesses. De outro lado, a concentração empresarial relativamente pequena neste setor econômico não força a criação de uma grande contra-burocracia trabalhista.³⁰ c) No campo das relações internas no grupo, os fatores de segurança material, da segurança de *status* e da legitimação da oposição facilitam a manutenção do sistema bipartidário. Em primeiro lugar, não é possível uma perseguição política por meio de influências no lugar de trabalho, pois o princípio rígido da senioridade rege as relações contratuais no ramo. Segundo: as diferenças entre o salário dos membros e o salário dos diferentes sindicatos são deliberadamente minimizadas. Finalmente, a espessa rede de relações sociais também fora do lugar de trabalho, impede o isolamento social de opositores políticos, gerando assim uma legitimação da oposição, ao contrário do “culto da unidade” geralmente encontrado em organizações sindicais.³¹ d) o último fator estrutural da manutenção do sistema bipartidário é o caráter dos conflitos dominantes na política da ITU. Esses continham uma conotação mais ideológica que casuística, relacionando-se em geral a problemas de política externa do sindicato. Os autores constataam que esse conflito se desenvolveu ao longo da história da ITU dentro de duas tendências básicas: uma liberal, que se confunde com o Partido Progressista e outra conservadora, que se confunde com o Partido da Administração. Dessa forma, o conflito ideológico constituiu a base para a manutenção do sistema de partidos concorrentes.³²

A partir dessas conclusões, os autores elaboram uma lista de vinte e duas generalizações das condições favoráveis à formação de um sistema competitivo entre partidos, o que, por sua vez, garantiria um nível mais alto de democracia organizacional do que os modelos tradicionais da democracia direta ou representativa, ainda usados por Michels.³³ Dentro dessa visão, os partidos concorrentes teriam o papel de grupos mediadores entre liderança e membros, para tornar mais efetiva a influência eleitoral dos membros, mas também para proteger os líderes de um controle imediato dos membros. Essa segunda característica do modelo pluralista poucas vezes chega a ser reconhecida, mas é importante para a crítica do conceito de democracia no qual ele se baseia. Em um outro

²⁹ Cf. LIPSET et alii. op. cit. p. 139-40 e 202-08.

³⁰ Cf. LIPSET et alii. op. cit. p. 141-70.

³¹ Cf. LIPSET et alii. op. cit. p. 209-18 e 238-44.

³² Cf. LIPSET et alii. op. cit. p. 304-08.

³³ Cf. LIPSET et alii. op. cit. p. 413-18.

livro, Lipset deixa bem claro êsse lado oposto de sua teoria: “É necessário reconhecer que muitas organizações talvez jamais preenham as condições de uma estável democracia interna, entretanto, contribuem de maneira importante para o processo democrático na sociedade total, ao fornecerem uma base segura para o duelo de facções e dos interesses legítimos, ao mesmo tempo que limitam a liberdade individual, dentro da organização, e *permitem um certo grau de autonomia de ação*, tanto para os líderes como para a organização.”³⁴ Tal posição fica ainda mais clara quando generalizada como modelo global para o sistema político. Nas palavras de William Kornhauser, que se baseou amplamente em Lipset para formular uma teoria política do pluralismo, êsse modelo teria as seguintes características gerais: “Uma democracia liberal requer participação ampla na seleção de líderes e um alto grau de atividade de autogoverno por parte das não-elites. Ela também requer competição entre líderes e possíveis líderes e uma considerável autonomia para aqueles que conquistem posições de liderança.”³⁵

A participação democrática é limitada a um processo de escolha periódica de lideranças, escolha sujeita a alternativas preestabelecidas em termos de elite e contra-elite. O fenômeno da tendência à oligarquização, que para Michels significaria o fim da democracia, não é superado, mas somente escondido pela existência de elites concorrentes, que podem perfeitamente ser simples oligarquias concorrentes. O problema da discrepância entre normas democráticas e realidade política em organizações, ao qual Lipset se refere em sua última citação, é resolvido no modelo pluralista pelo artifício da limitação do aspecto normativo da participação como um fim em si mesmo.

Tomando as conclusões empíricas do estudo sobre a ITU, tal teoria parece menos uma seqüência lógica de raciocínio que um preconceito ideológico. Os estudos demonstram que uma série de condições ambientais e estruturais originaram uma *comunidade ocupacional* socialmente bem integrada e motivadora de um alto nível de participação na defesa de interesses profissionais. A intensa participação, por seu lado, garante a manutenção do sistema de competição bipartidária no sindicato. A democracia interna constatada na ITU não seria portanto uma variável dependente do sistema bipartidário, mas sim do alto nível de participação e da integração social dos membros na organização. A inversão desses fatores nas obras de Lipset e Kornhauser só pode ser explicada a partir da posição ideológica conservadora dos autores, de crença em uma sociedade não conflitante, o que fica manifesto na seguinte citação: “Uma organização sob o controle direto dos seus membros poderá tornar-se irresponsável, tanto do ponto de vista das suas necessidades como das da sociedade onde se integra. (...) Na medida em que os membros de uma associação possuem um conjunto difuso de relações com a organização (...) estão as chances de um elevado nível de preocupação e

³⁴ Cf. LIPSET, Seymour Martin. *O homem político*. Rio, 1967 (original americano de 1959). p. 420. Grifo do autor.

³⁵ KORNHAUSER, William. *The politics of mass society*. London, 1960. p. 230.

de crescente participação. Mas esses mesmos fatores isolam os membros dos grupos (...) das exposições a diversos valores e influências. (...) A ampliação das funções dessas organizações, para que nelas se integrem os seus membros, poderá ameaçar o sistema político mais vasto, visto reduzir as forças que facilitam o compromisso, a transigência e a compreensão entre os grupos conflitantes.”³⁶

Como conclusão intermediária da discussão de alguns pontos da teoria pluralista da democracia organizacional, parece ser possível afirmar que a limitação encontrada no uso do conceito da participação democrática não é teórica ou empiricamente justificável. Apesar da argumentação posterior de Lipset, seus estudos não justificam um afastamento das demandas participatórias da teoria da democracia direta.

5 O modelo de análise do sistema de efetividade organizacional

Como foi visto, a metodologia de Michels leva a um *determinismo tecnológico*, o que relativiza a relevância de seus estudos para com uma teoria da democracia organizacional. A metodologia de Lipset, porém, leva a um *determinismo sociológico* das condições de democracia organizacional. Além disso, os estudos de Lipset praticamente não consideram o aspecto da produtividade organizacional, por limitações do seu enfoque teórico. Um avanço real nos estudos do problema da democratização de organizações e seus relacionamentos com a produtividade organizacional parece depender de um arcabouço teórico e conceitual mais abrangente e mais analítico.

O *System effectiveness model* desenvolvido por Etzioni³⁷ para estudos organizacionais pode ser considerado como um grande salto no sentido de obter um modelo suficientemente sofisticado para abranger a problemática em discussão. Ao desenvolver esse modelo, Etzioni inicialmente discute os dois tipos gerais de abordagens de estudos organizacionais: modelo-meta e modelo sistêmico. Crítica o modelo-meta como demasiadamente limitado por sua característica básica de modelo de maximização de *output* em relação às metas organizacionais, não permitindo a captação do fenômeno de que toda organização, por ser um sistema social, desenvolve também *nongoal activities*. Quanto ao modelo sistêmico, Etzioni diferencia entre o *survival model* e o *effectiveness model*. A principal diferença entre ambos é que, para o modelo da sobrevivência, as diversas relações internas ou externas da organização são vistas em termos das categorias absolutas de *funcional* ou *difuncional*, enquanto que o modelo da efetividade opera em termos relativos de *mais* ou *menos funcional* para com a efetividade da organização. Com isso o modelo sistêmico da efetividade torna possível a abordagem teórica da organização como um sistema social multifuncional, sem perder

³⁶ LIPSET. op. cit. p. 419-20.

³⁷ ETZIONI, Amitai. Two approaches to organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, 5 (2), set. 1960.

de vista a importância da consecução de suas metas, como critério básico para sua efetividade. Um dos aspectos mais interessantes dessa abordagem é a superação da estática do modelo de sobrevivência.

Como raramente uma organização complexa, mesmo após profundas mudanças estruturais ou funcionais, perderá a capacidade de preencher os requisitos para sua sobrevivência, o modelo de sobrevivência não conseguiria captar esses processos de mudança. Como Etzioni acentua, a superação dessa deficiência significa também internalização metodológica do principal aspecto da crítica ao funcionalismo sistêmico: seu caráter conservador por excluir a observação da dinâmica das unidades sociais.³⁸

Para o caso da discussão teórica da democracia organizacional e suas relações com a efetividade da organização, o modelo sistêmico da efetividade também permite abranger a dinâmica do problema. Além dos requisitos para a consecução dos objetivos organizacionais, a demanda de participação, como um fim em si mesmo, poderia ser considerada como uma função de *input*. O *output* da organização não seria medido somente em relação à efetividade na consecução de metas formais, mas também em relação à multifuncionalidade, mesmo que informal, da organização. As estruturas da organização, conseqüentemente, seriam vistas como estruturas multifuncionais e não somente como estruturas de consecução de objetivos. Partindo desse modelo, as próximas unidades desse artigo tentarão discutir as condições funcionais e estruturais da manutenção de um alto nível de participação individual na organização, assim como as condições funcionais e estruturais da funcionalidade dessa participação em termos de efetividade organizacional.

6 O modelo da adaptação espontânea funcional

Um dos primeiros estudos de Blau sobre problemas organizacionais contém uma importante parte dedicada à discussão dos aspectos funcionais e disfuncionais da participação direta de membros em determinados campos da organização.³⁹

O ponto de partida da análise de Blau é o estudo empírico de mudanças estruturais em duas repartições estatais. Ele localiza duas principais fontes de mudanças: mudanças ambientais e conseqüências não intencionadas de outras mudanças internas. No primeiro caso, a organização modifica-se, procurando adaptar-se a novas condições ambientais que geraram disfunções no relacionamento entre a organização e o exterior. No segundo caso, é a própria adaptação que, procurando contornar disfunções ambientais, cria disfunções internas, as quais ao serem adaptadas podem redundar em um processo semelhante a reações em cadeia, gerando um volume ainda maior de disfunções.

³⁸ ETZIONI, op. cit. p. 272-73.

³⁹ BLAU, Peter. Dynamics of bureaucracy. *Complex organizations. A sociological reader*. Amitai Etzioni, New York, 1962. p. 343-55.

Blau constata também que grande parte das adaptações, e principalmente das adaptações disfuncionais, são espontâneas, ou seja, “práticas que solucionam problemas operacionais emergentes entre funcionários durante o trabalho sem serem deliberadamente instituídas por seus superiores”.⁴⁰ Esse tipo de adaptação espontânea é talvez o fenômeno central a ser estudado por um modelo de democracia organizacional, pois qualquer intensificação da participação direta dos membros nos negócios da organização fomentaria a adaptação espontânea. Como nos interessa estudar a relação entre participação e efetividade organizacional, a análise do aspecto possivelmente disfuncional da adaptação espontânea, que afetaria negativamente a efetividade, torna-se de relevância teórica central.

Blau adota o caminho inverso, ao procurar enumerar condições para que a adaptação espontânea seja funcional: a) A condição básica seria um nível mínimo de segurança do lugar de trabalho. Blau argumenta que somente essa segurança possibilita “liberdade psicológica de ação” que capacite os membros à adaptação autônoma. Insegurança, por outro lado, alimenta tendências ritualísticas. b) A segunda condição seria a existência de uma orientação profissional entre os funcionários. Por meio desta “identificação comum com valores e normas profissionais”, o “processo de consecução de objetivos profissionais” torna-se uma “fonte de satisfação”.⁴¹ c) Como terceira condição Blau menciona a coesão social do grupo de trabalho. Essa coesão significaria apoio social que facilitaria adaptações espontâneas, e por outro lado um controle social contra adaptações disfuncionais. d) A quarta condição seria a ausência de conflitos básicos entre o grupo de trabalho e o nível superior. Blau observa que tais conflitos são a regra geral em empresas industriais particulares, onde a maior parte das adaptações espontâneas realizadas pelos trabalhadores são caracterizadas como disfuncionais em relação à eficiência da empresa. No caso das repartições estatais, Blau aponta que a maior parte das adaptações espontâneas contribuíam para a eficiência organizacional. O autor explica o fenômeno pelo fato de que o controle hierárquico em repartições burocráticas é mais disperso que nas empresas particulares, eliminando assim essa área de conflitos entre dois níveis hierárquicos.

Blau ainda menciona uma quinta condição bastante confusa, de *vicissitudes organizacionais* passadas e que serviriam como base de experiências para a avaliação de possíveis disfunções.

A idéia de um modelo das condições de adaptação espontânea funcional pode levar à discussão do problema da participação direta de membros nos negócios da organização a um nível mais analítico e objetivo do que o atingido pelo “determinismo tecnológico” de Michels ou pelo “determinismo sociológico” de Lipset. Os problemas normativos e até ideológicos da maior ou menor aceitação do princípio da participação

⁴⁰ BLAU. op. cit. p. 349.

⁴¹ BLAU. op. cit. p. 350.

direta seriam superpostos por considerações estratégicas. Já foi visto que, do ponto de vista normativo, não é possível falar de razões teóricas ou empíricas que levem a uma limitação do conceito de participação da teoria democrática tradicional. O problema se concentraria na procura de modelos de participação que, no mínimo, não afetassem a produtividade organizacional. O modelo possível de ser desenvolvido a partir das considerações de Blau iria ainda mais adiante, pois que contribui para a eficiência organizacional. Futuras pesquisas deveriam, portanto, procurar operacionalizar e ampliar as condições aqui parafraseadas em termos estratégicos, ou seja, sob a forma de elaboração de políticas a serem desenvolvidas, para que seja possibilitada a formação de um sistema de participação direta que leve à execução individual de funções de adaptação, contribuindo para o aumento da eficiência organizacional.

7 O modelo de democratização das decisões organizacionais

Recentemente, o cientista político alemão Naschold desenvolveu um modelo de democratização organizacional nos termos estratégicos anteriormente mencionados.⁴² Naschold parte da premissa da teoria do processo decisório que distingue entre processos de decisões simultâneas e sequenciais. No campo das organizações complexas, ele acentua que fatores tais como tempo e distância dificultam os processos sequenciais, criando o dilema entre a tendência à pequena participação em grandes unidades organizacionais, enquanto que a participação acentuada em pequenas unidades é trivial em termos de decisões. Com base nessas considerações, Naschold conclui que as condições básicas de uma maior participação de membros em processos decisórios simultâneos ou sequenciais somente seriam viáveis segundo duas direções: "Processos de assimilação simultânea de informações devem ser reestruturados de maneira tal, que as possibilidades de participação ultrapassem o campo das eleições e atividades simbólicas. Quanto aos processos sequenciais da organização, o potencial de democratização deve ser aumentado pela formação de subsistemas internos na organização, acompanhada de uma estreita interligação dos diversos subsistemas."⁴³

Antes da operacionalização desses princípios estratégicos, Naschold discute uma tipologia das decisões bastante original, que servirá de base para suas discussões posteriores. A premissa básica é de que uma decisão pode basear-se em processos internos ou externos de assimilação de informações. A partir desse ponto, Naschold elabora um conjunto de sete tipos de decisões: decisões de rotina, decisões casuísticas, decisões sobre crises, decisões sobre inovações, decisões sobre ampliação de poder e decisões sobre desafogamento decisório. Decisões de rotina são processos internos de assimilação de informações em uma relação sistema-ambiente constante, possuindo, portanto, as características de trabalhar com

⁴² Ver a nota 16.

⁴³ NASCHOLD. op. cit. p. 57.

informações generalizadas e ações repetitivas. Decisões casuísticas são semelhantes às de rotina, com a exceção de não serem repetitivas, permitindo que o raio de ação seja ampliado.

Decisões sobre crises também são processos internos em uma relação sistema-ambiente constante. Elas são necessárias para superar, rapidamente, interferências internas ou externas, sem atingir as decisões de rotina ou casuísticas.

Decisões sobre inovações são processos internos de assimilação de informação, porém em uma relação dinâmica entre sistema e ambiente. São necessárias no caso de mudança ambientais ou organizacionais, independentemente de estruturação ambiental, podendo atingir os padrões de decisões de rotina ou casuísticas.

Também as decisões sobre aumento de poder são processos internos em um relacionamento dinâmico com o ambiente. Mas, nesse caso, a organização não procura adaptação ao ambiente, mas o maior controle sobre este, o que significa uma modificação de todo processo de assimilação de informações.

O tipo das decisões sobre desafogamento decisório, finalmente, seria um processo de orientação externa, em um relacionamento tanto estático como dinâmico com o ambiente. Trata-se do caso em que uma organização procura proteger-se de sobrecargas decisórias, devolvendo competências ao ambiente.

Na parte final de sua monografia, Naschold procura operacionalizar os princípios estratégicos de democratização organizacional para cada tipo de decisão. No caso de decisões de rotina, casuísticas e sobre inovações, Naschold propõe um conjunto básico de três reestruturações: ordens hierárquicas isoladas deveriam ser grupadas em programas decisórios com *elasticidades secundárias*; processos reguladores substituiriam a direção normativa dos subsistemas; organizações burocráticas seriam transformadas em "sistemas sociais cooperativos altamente coordenados e motivados".⁴⁴

A programação decisória intenciona um desafogamento da hierarquia, aumentando as chances de uma participação efetiva, o que ainda seria fomentado pelas elasticidades secundárias. Essas elasticidades consistiriam na manutenção de uma certa tolerância na definição das informações que desencadeariam uma decisão, acompanhada de certas opções decisórias nos detalhes.

A substituição de processos diretivos por processos reguladores é fundamentada na observação de que a cúpula da organização não possui todas as informações importantes e depende da participação ativa dos demais membros. A cúpula estabeleceria as estratégias gerais por meio das decisões sobre inovações, que seriam executadas pelos subsistemas, que por seu lado tomariam as decisões sobre os meios e metas operacionais. Entre subsistema e cúpula haveria um sistema informal de *feedback*,

⁴⁴ LIKERT. R. *New-pattern of management*. New York, 1961. In: NASCHOLD. op. cit. p. 62.

mas também entre os diversos subsistemas existiria uma comunicação constante de informações específicas. Os diversos subsistemas seriam, portanto, parceiros funcionalmente diferenciados.

Quanto à terceira reestruturação de organizações burocráticas em sistemas sociais cooperativos, altamente coordenados e motivados, Naschold se baseia em Argyris para afirmar que as reestruturações processuais e formais, já expostas, levariam a uma pseudoparticipação manipulada, se não forem acompanhadas de condições sociopsicológicas de participação efetiva. Para atingir essas condições, os contatos entre os diversos níveis deveriam de ser regidos pelo “princípio do relacionamento de apoio mútuo”, de Likert, além de ser procurada motivação real para a participação. O problema da motivação é mais sensível, e Naschold acentua que a mais efetiva, se bem que mais dificilmente alcançada, é a internalização dos objetivos organizacionais.

Naschold acentua, porém, que a internalização dos objetivos organizacionais só leva à participação democrática quando existe também uma participação nas decisões sobre inovações, que fixam esses objetivos.

O problema da democratização de decisões sobre inovações é, porém, bastante mais complexo do que no caso das decisões anteriormente vistas. Ora êle focaliza a divergência encontrada na teoria política, que coloca a questão das decisões políticas como conflito entre elites e massas; ora abrange também uma polêmica ainda não solucionada na teoria administrativa: as teses sobre maior eficiência de modelos centralizados ou descentralizados. Naschold argumenta que seria uma ilusão burocrática acreditar que os interesses de indivíduos em organizações complexas possam ser abrangidos sem sua participação, em razão de sua diferenciação social e ideológica. O autor visualiza, porém, uma solução operacional: “Se a elaboração de objetivos é vista menos como um problema de elite contra massa no sentido da teoria política ou como questão de centralização contra descentralização, e sim como uma forma de comportamento da organização cujos objetivos se deseja modificar, ou que tenham que ser modificados por pressões ambientais, seria possível compreender decisões sobre inovações como processos de pesquisa, estudo e procura de soluções.”⁴⁵ Sendo assim, a solução tecnocrática deve ser considerada como inefetiva e antidemocrática, e a conseqüência que Naschold prevê é a participação de todos os interesses ligados à organização em um sistema complexo de formação de opinião.

Quanto às decisões sobre crises, Naschold observa que o curto prazo de tempo disponível limita as possibilidades de sua democratização. Mas como justamente a pouca disponibilidade de tempo torna necessária a utilização de informações armazenadas, o autor argumenta que essas informações se basearão principalmente em decisões anteriores sobre inovações, e portanto, quanto mais democratizadas sejam as decisões sobre inovações, tanto mais democratizadas serão as decisões sobre crises.

⁴⁵ NASCHOLD. op. cit. p. 74.

No caso dos dois últimos tipos — decisões sobre ampliação de poder e decisões sobre desfogamento decisório — o autor não chega a entrar em detalhes quanto à operacionalização de estratégias para sua democratização, por falta de estudos teóricos mais abrangentes. Ambos os tipos de decisões se baseiam no relacionamento extremamente dinâmico entre organização e ambiente, o que gera pressões de eficiência sobre a organização, cujos problemas podem ser solucionados sob a forma da ampliação do poder decisório da organização, ou da concentração em objetivos julgados como essenciais, devolvendo outros para o ambiente. Tais decisões dependerão do conhecimento dos meios organizacionais disponíveis, assim como de uma avaliação profunda dos objetivos da organização. Naschold ressalta que tais conclusões não podem ser eficientemente alcançadas por meio dos critérios estáticos do *scientific management* mas somente por um *spirit of scientific inquiry*,⁴⁶ que substituiria a competição individual disfuncional das organizações tradicionais por um complexo de competição e cooperação grupal.

8 Tentativa de conclusão

Os dois modelos vistos representam enfoques distintos do problema da participação direta em organizações formais, mas necessariamente deveriam ser integrados em uma tentativa de estudo mais abrangente. Blau enfoca a participação do ponto de vista individual, enquanto que a abordagem de Naschold parte do aspecto global da organização. Na discussão do modelo sistêmico de efetividade organizacional, foi visto que o problema exige um estudo das condições funcionais e estruturais da geração e da manutenção de um alto nível de participação direta, que seja funcional para com a efetividade da organização. Blau se concentra nas condições funcionais básicas que o indivíduo necessita para desenvolver uma atividade de adaptação espontânea funcional. Naschold se preocupa mais com a criação de estruturas que assegurem uma participação democrática. Como o próprio Naschold acentua, na discussão do problema da motivação para a participação, os aspectos tratados por Blau seriam variáveis imprescindíveis em um modelo analítico mais elaborado. Ambos os modelos parecem, portanto, complementar-se. Existem, porém, outros aspectos básicos de distinção entre os dois trabalhos. As próprias unidades de análise possuem características tão distintas, que uma combinação parece ser difícil, pois Blau se concentra no estudo de repartições burocráticas estatais e Naschold formula seu modelo para organizações políticas, tais como partidos políticos e grupos de representação de interesses. Mesmo assim, eles parecem possuir uma premissa básica em comum. O conjunto de condições que Blau chama de *orientação profissional*, *coesão social* e *ausência de conflitos* com a hierarquia, só faz sentido se entendido dentro dos parâmetros da *internalização de objetivos*, mencio-

⁴⁶ BENNIS, W. *Changing organizations*. New York, 1966. p. 41. In: NASCHOLD. op. cit. p. 79.

nada por Naschold como condição básica de um processo de democratização de decisões organizacionais. Se a análise de diferentes tipos de organizações conduz à formulação de conclusões teóricas semelhantes, é possível especular que os objetos de análise possuem características comuns não identificáveis à primeira vista. A partir dessa hipótese seria teoricamente relevante procurar relacionar os modelos de Blau e Naschold a uma tipologia de organizações, permitindo assim generalizações teóricas. Com isso seria superada a deficiência metodológica do estudo de casos isolados ou paralelos, de relevância teórica limitada. Blau e Scott fornecem uma tipologia de organização que parece encaixar-se perfeitamente na tentativa de maior teorização dos dois modelos.⁴⁷ Partindo de uma sistematização de grupos de pessoas com as quais as organizações se relacionam, Blau e Scott localizam quatro tipos de tais grupos: a) membros em geral; b) proprietários ou gerentes; c) clientes ou *público em contato*; d) público em geral. A tipologia de organizações daí desenvolvida é baseada no critério diferencial do principal grupo servido pela organização; quais os interesses grupais mais relevantes para as organizações. Sendo assim, Blau e Scott distinguem entre quatro tipos de organizações: a) *firmas comerciais*, onde proprietários são os principais beneficiários; b) *organizações de serviços*, onde o público em contato é o maior beneficiário; c) *associações de benefício mútuo*, onde os membros são os principais beneficiários; d) *organizações de bem-estar público*, onde o principal beneficiário é o público em geral.

As organizações estudadas por Naschold — partidos políticos e grupos de representação de interesses — correspondem claramente ao tipo daquelas em que os membros são os principais beneficiários. No caso das organizações pesquisadas por Blau — agências estatais de emprego — a classificação torna-se mais difícil. Como agência de emprego, elas deveriam beneficiar principalmente o público em contato, mas por outro lado, como repartições estatais, elas deveriam beneficiar o público em geral. O estudo de Blau menciona, porém, uma série de características do trabalho nessas organizações que, em conjunto, corresponderiam ao modelo de uma organização orientada nos interesses de seus membros. Não parece ser fora de lógica argumentar que a própria situação indefinida entre o tipo de *organização de serviços* e o de *organização de bem-estar público* tenha facilitado a caracterização dessas repartições como beneficiária dos próprios membros. Não nos interessa, porém, a discussão das razões das possíveis transformações, mas sim o fato de que as observações empíricas permitem uma classificação dessas organizações no tipo das *associações de mútuo benefício*. Nota-se, portanto, uma coincidência tipológica com as organizações estudadas por Naschold.

Essa coincidência aparente nos permite tentar generalizações, principalmente sobre o problema de motivação. Já foi mencionado que o conjunto de condições enumeradas por Blau, para que as adaptações espontâneas sejam funcionais corresponde ao “sistema social cooperativo alta-

⁴⁷ BLAU, Peter & SCOTT, W. Richard. *Organizações formais. Uma abordagem comparativa*. São Paulo, 1970 (original americano de 1962), p. 54-75.

mente coordenado e motivado”, de cuja existência Naschold faz depender seu modelo de participação democrática. Naschold acentua ainda o papel central da motivação por meio da internalização dos objetivos organizacionais. Seria possível, portanto, elaborar a generalização, segundo a qual quanto mais facilmente internalizáveis fossem os objetivos de uma organização, tanto maiores seriam as chances de maior participação individual direta e funcional, tanto nos termos do modelo de democratização quanto nos termos do modelo das adaptações espontâneas.

Ao observarmos a tipologia de organizações de Blau e Scott podemos concluir que os objetivos de organizações do tipo *associações de benefício mútuo* seriam provavelmente mais facilmente internalizados por seus membros do que nos outros casos, pois um dos principais objetivos seria justamente o de beneficiar os próprios membros.

Levando êsse raciocínio mais adiante, é possível, chegar-se à conclusão de que quanto mais próxima uma organização estiver do tipo de *associação de benefício mútuo*, tanto mais eficientes seriam os modelos de Blau e de Naschold no sentido de uma democratização organizacional. Invertendo os fatores, isso significaria que, quanto mais próxima uma organização estivesse do tipo das *firmas comerciais*, tanto mais ambos os modelos poderiam levar a práticas manipulativas de participação. Em outros termos, o grau de probabilidade de conflito entre interesses dos membros condiciona as possibilidades de operacionalização dos dois modelos em um sentido democraticamente funcional.

Essas conclusões permitem uma volta à discussão do modelo de autogestão, contornando as falácias ideológicas nêle subentendidas. A concepção tradicional de autogestão está vinculada ao modelo amplo da democracia de conselhos. Nos termos da tipologia de Blau e Scott as organizações são vistas como *organizações de bem-estar social*. Aqui poderia ser localizada a principal fonte das dificuldades a longo prazo, notadas em organizações que correspondem a êsse modelo. A autogestão em organizações de bem-estar social significaria uma limitação fundamental do próprio princípio da autogestão, pois uma parte considerável dos objetivos da organização seria fixada pelo ambiente e não por um processo de formação interna de opinião. Naschold acentua a importância da participação em decisões sobre inovações, sem a qual a participação em outras decisões tenderia a práticas manipulativas. A autogestão, no contexto da democracia de conselhos, ao limitar a participação nesse tipo de decisões poderia, portanto, gerar tendências manipulativas. Por outro lado, a visão da organização como beneficiária do público em geral limita as possibilidades de motivação, pois, segundo as conclusões anteriores, a internalização desses objetivos seria mais difícil do que no caso de organizações correspondentes ao tipo de associações de benefício mútuo.

Tais considerações poderiam levar a uma reavaliação do modelo tradicional da autogestão. A visão da organização como uma *associação de benefício mútuo* superaria as limitações operacionais básicas desse modelo. Seria uma forma de concretização tanto do modelo estratégico de

democratização, como do modelo de adaptações espontâneas funcionais, não se confundindo com o modelo cooperativista dada à multifuncionalidade de suas estruturas, evitando assim também as disfunções do cooperativismo como forma de organização. Sendo assim, o princípio da autogestão, em organizações vistas como principalmente beneficiárias dos próprios membros, poderia desenvolver toda sua dinâmica democratizante nos termos dos dois últimos modelos aqui avaliados.

SUMMARY

Internal democracy in formal organizations: theoretical models of analysis

The author starts from an existing general concern about the democratization of society. Since most social activities are developed within complex organizations, the main concern of the article refers to the democratization of such organizations as a necessary condition for the democratization of the society as a whole. Some of the current models used to explain the working of democracy in complex organizations are analysed by the author.

The first models to be discussed refer to "direct" as "representative democracy". The model of representation criticized mainly because of its conservative bias when it institutionalizes the distance between political leadership and its constituency. The discussion of direct democracy is based on the cooperativist and self-government types of organizations. Cooperativism is seen as an oversimplified functional, which could lead to forms of indirect democracy, since it applies only to uni-functional types of organizations. Regarding the self-government model, the author stresses the importance of problems of "routinization". A high level of participation would be necessary in order to prevent some sort of trend towards democratic centralism or indirect representation.

After stressing these theoretical points, the article discusses the analytical models of Michels and Lipset. Taking as a starting point the criticisms of Luckács and Gouldner of the "technological determinism" and the "pathos of pessimism" of the *iron law of oligarchy* the author comes to the conclusion that Michels thesis should be interpreted putting aside its absolute sense of oligarquization. His conclusion should be seen as a set of conditions leading to oligarchic tendencies in political organizations. The pluralist model of party competition, on the other hand, is criticized because of its conservative principles, when it searches to solve the gap between democratic norms and political reality by reducing the levels of participation. The concept of participation as a goal in itself is transformed in the periodical change of leaders, limited to the pre-established alternatives in terms of elites and counter-elites.

The next step in the article has to do with the discussion of a larger theoretical background which would help to improve deficiencies in the

models of Michels and Lipset. The *system effectiveness model*, developed by Etzioni, is seen as having theoretical advantages since it considers the main variables of organizational democracy structural conditions, demands of participation and effectiveness – as a dynamic set in multi-functional organizations.

Finally, the author studies the *spontaneous functional adaptation model* developed following studies of Peter Blau and the *model of the democratization of organizational decision* of Frieder Naschold. These models have to do with the *system effectiveness model* approach. Comparing both studies, the author concludes that the models are complementary when they concentrate on functional conditions, on the one hand, and structural conditions, on the other, for the individual motivations to participate. Stressing the importance of motivation, the author compares the organizations studied by Blau and Naschold with the organizational typology of Blau and Scott. The author concludes that both cases were dealing with organizations which served mostly their own members. The article then returns to a general discussion of the self-government model. The main limitations of this model is its difficulty in maintaining a high level of participation. Such a restriction is now seen as a function of a certain type of organizations, since the democratic theory of councils – which is the basis of the traditional model of self-government – sees the organizations as serving society as a whole.

The main conclusion is that organizational democracy depends on the level of participation of its members which in turn depends on the attachment of the members to their own goals, and that the model of self-government could develop its democratic dynamics only as organizations which benefit its own members.

MUSEU DA FAZENDA FEDERAL, expõe objetos e documentos sobre o "Desenvolvimento da Administração Tributária no Brasil". Palácio da Fazenda, rua Araújo Pôrto Alegre, sobreloja-setor "A". Aberto de 2.^a a 6.^a-feira das 11 às 17 horas com visita guiada às 15 horas.