

A ORGANIZAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E A EXPERIÊNCIA GERENCIAL – UMA TENTATIVA DE ANÁLISE SOCICLÓGICA

L.A. Alves Soares*

“A descoberta mais importante nas recentes pesquisas históricas e antropológicas é que a economia do homem, como regra, está submersa em suas relações sociais”.¹

1. Introdução; 2. Ordem patrimonial; colonização e transplantação de modelos liberais de organização; 3. Ordem utilitária: a sociedade de mercado periférica e os modelos liberais de organização; 4. ordem semiúrgica e modernização gerencial; 5. Conclusões.

A experiência gerencial brasileira compreendida como burocracia, onde a função gerencial transcende sua condição de técnica de controle enquanto manifestação de poder. A gerência como elemento de organização da sociedade brasileira e dos seus fundamentos.

O papel da gerência na construção da Nação como aspecto da transplantação cultural do liberalismo, limitado pelo caráter estamental da construção do estado. O surgimento de um mercado interno e de novos atores no cenário histórico ensejando o estabelecimento da sociedade de mercado (ordem utilitária) e a ampliação da experiência gerencial. A adoção dos modelos de organização, transplantados das economias centrais e as injunções das condições periféricas da sociedade, em termos internos e das atitudes e valores elaborados sob o regime colonial. Os investimentos das grandes corporações, alicerçados em inédito desenvolvimento tecnológico, possibilitando a produção de bens em grande escala e o surgimento da sociedade de massa (ordem semiúrgica).

Adoção de técnicas gerenciais importadas, destituídas dos fundamentos sociais que respaldam os fenômenos administrativos, como distorção dessa nova ordem social. Coexistência de novos padrões gerenciais com padrões e valores das ordens utilitária e patrimonial, variando conforme o espaço e o segmento econômico.

1. *Introdução*

A análise da experiência gerencial brasileira coloca-nos, preliminarmente, diante de uma questão teórica que envolve, de um lado, o conceito de gerência e de outro o que se venha a entender como experiência. No primeiro aspecto a gerência, em seu sentido específico, seria um fenômeno recente no Brasil, iniciando-se com a efetiva vinculação do Brasil à internacionalização da economia de mercado, ou seja, a partir de meados da década de 1950. Sob este ângulo seriam examinadas, por exemplo, as funções gerenciais. Esta abordagem, comum ao que Tragten-

* Sociólogo; consultor de empresas. (Endereço do autor: Rua Dr. Manuel Cotrin, 232 - Riachuelo - 20.961 - Rio de Janeiro, RJ.)

¹ Polanyi, Karl. *A grande transformação – as origens de nossa época*. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

berg denomina “teorias microindustriais de alcance médio”,² é ideológica na medida em que nega a historicidade da organização da produção e seu controle.³

Uma outra abordagem, que teve em Hegel um de seus primeiros estudiosos, entende a administração como burocracia⁴, onde a questão cardinal é o poder. A administração é legitimação burocrática do poder. A natureza política da administração realiza-se plenamente no Estado – antecedendo de séculos o seu surgimento na área privada – onde, propondo-se à integração dos interesses particulares e individuais, assume posição de controle. A forma burocrática mais antiga é a dominação patrimonial ou modo de produção asiático.⁵

A gerência⁶ é, na hierarquia administrativa, função responsável pela execução de decisões formuladas pelos empresários. Gerenciar é otimizar recursos para atingir fins estabelecidos. À gerência compete decidir em nível tático, cabendo as decisões de nível estratégico ao empresário ou àqueles a quem foi delegado poder para tal.

A distinção entre níveis de decisão é própria da burocracia heterogestionária que, em sua hierarquia, separa decisão de execução.⁷ Decisão é poder, o que faz da administração matéria política. A administração é legitimação burocrática do poder.

A gerência é um fenômeno derivado do desenvolvimento da sociedade de mercado, instituição que assumiu importância primordial na organização das sociedades de padrão cultural ocidental a partir do século XIX. Embora a empresa burocrática da era industrial esteja estruturada como poder funcional e político a partir dos mesmos princípios das civilizações orientais, a diferença é que nestas a economia está submetida às relações sociais, conforme demonstram as pesquisas históricas e antropológicas.⁸ O que hoje entendemos como gerência teria surgido, nos Estados Unidos, em meados do século XIX, na primeira fase de sua Revolução Industrial, quando o proprietário delega a um auxiliar as funções que considerava menos importantes e que mais oneravam seu tempo. Numa segunda fase, após 1860, o desenvolvimento da economia e particularmente do capital financeiro

² O autor opõe a estas as “teorias sociais de caráter totalizador e global”, desenvolvidas como crítica da sociedade produzida pela revolução industrial na Europa por Saint-Simon, Proudhon, Marx, Tragtenberg, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo, Ática, 1980. p. 70.

³ “O processo de ideologização da Teoria Administrativa está em sua postura como ontologia, despida de historicidade. Ela representa a tradução, em linguagem administrativa, da prática econômico-social historicamente definida. A mesma divisão de trabalho que separa planejamento de execução, trabalho manual de trabalho intelectual na empresa capitalista, opera a divisão entre a Sociologia, a Filosofia e a Teoria da Administração, formando os *experts* em Teoria Administrativa. A autonomização da Teoria Administrativa em relação às determinações econômico-sociais se dá por mediação das instituições – escolas, institutos de pesquisa, centros de estudo – encarregadas pela divisão do trabalho na produção e reprodução de ideologias. A Teoria Administrativa se constitui como apreensão de um momento do processo social como processo de estruturação e desestruturação de objetos e idéias. A autonomização da Teoria Administrativa é ideológica, na medida em que é desvinculada do processo onde as partes não se reconhecem pertencer à totalidade” (grifos do autor) (Tragtenberg, M. op. cit. p. 209)

⁴ Para análise dos fundamentos da administração burocrática, ver Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1964. v. 1, p. 173-7; Motta, Fernando C. Prestes. *Introdução à organização burocrática*. 5. ed. São Paulo, Brasiliense, 1986.

⁵ “No modo de produção asiático, o déspota 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, efetuando-se assim a transitividade da burocracia cumprindo funções de organização e supervisão para o monopólio do poder político (grifos do autor) (Tragtenberg, Maurício. op. cit. p. 25).

⁶ Do latim *gerencia*, de *gerere*, fazer.

⁷ “(...) a característica fundamental da administração burocrática é a heterogestão, e sua alternativa radical é a autogestão” Motta, Fernando C. Prestes. *Burocracia e autogestão – a proposta de Proudhon*, São Paulo, Brasiliense, 1981. p. 10.

⁸ Polanyi, Karl, op. cit. p. 59-80.

(novos capitais em unidades produtivas descentralizadas, negócios de eletricidade e petróleo) torna maior a necessidade de controle.⁹

No segundo aspecto, o entendimento da administração como burocracia nos leva a considerar a experiência gerencial brasileira não apenas como um conjunto de conhecimentos desenvolvidos ao longo do tempo, mas principalmente suas bases sociais, econômicas, políticas e culturais ao longo de nossa história. A função gerencial, vista sob este prisma, transcende a sua condição técnica de controle enquanto manifestação de poder, para a sua compreensão como elemento de organização da sociedade e de seus fundamentos. Assim, ganha relevo o processo social-histórico onde a articulação das instituições e do poder sofre três transformações básicas: inicialmente baseada nas pessoas (ordem patrimonial), transfere-se para o mercado (ordem utilitária) e posteriormente para a produção do consumo da sociedade de massa sob influência dos meios de comunicação (ordem semiúrgica).¹⁰ O conhecimento dos padrões de organização da sociedade, da economia e da cultura é de suma importância para a compreensão da experiência gerencial brasileira, lançando luzes a respeito das condições em que é absorvido o padrão da economia de mercado. As transformações pelas quais tem passado a sociedade brasileira são, em verdade, o grande pano de fundo em que se desenrola nossa experiência gerencial.

O que pretendemos é, modestamente, analisar as condições em que os fenômenos gerenciais têm ocorrido entre nós. Trata-se de trabalho preliminar que, como tal, necessita ser aprofundado. Admitimos, como desdobramento, que se venha a refletir a respeito de uma tecnologia gerencial (no sentido de *téchne* – criação) que contribua para a autonomia do sujeito e a transformação da sociedade brasileira.

2. Ordem patrimonial: colonização e transplantação de modelos liberais de organização

Colonizado com o objetivo de exploração e não de ocupação, o Brasil se insere nas atividades comerciais de Portugal de modo comum ao mercantilismo. O comércio fora apenas liberado do particularismo do mercado local, sendo ainda um

⁹ Storck, Vera Sueli. Notas para a história da administração brasileira: origens e desenvolvimento. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 23(3):57-62, jul./set. 1983.

¹⁰ Garcia, Ramon Moreira. A “nova” riqueza e a gestão dos recursos produtivos. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 27 (2): 14-22, abr./jun. 1987.

Semiúrgica é uma expressão originada da semiologia (para Ferdinand Saussure, Louis Hjelmslev) e da semiótica (para Charles Peirce) – a ciência geral de todos os signos através dos quais estabelece-se a comunicação entre os seres humanos. A expressão é usada por Baudrillard em *A sombra das minorias silenciosas – o fim do social e o surgimento das massas* (São Paulo, Brasiliense, 1985, p. 19) ao referir-se o autor à política na Renascença, quando diz: “O espaço político inicialmente é da mesma natureza do teatro da intriga da Renascença, ou do espaço perspectivo da pintura, que são inventadas no mesmo momento. A forma é a de um jogo, não de um sistema de representação – semiúrgica e estratégia, não ideologia – e sua utilização depende de virtuosismo e não verdade (...)” (grifo nosso). Jair Ferreira dos Santos também a emprega em sua obra *O que é pós-moderno* (São Paulo, Brasiliense, 1986. Coleção Primeiros Passos, nº 165, p. 15) quando diz: “A linguagem dos meios de comunicação dá forma tanto ao nosso mundo (referente, objeto) quanto ao nosso pensamento (referência, sujeito). Para serem alguma coisa, sujeito e objeto passam ambos pelo signo. A pós-modernidade é também uma semiúrgica, um mundo super-recriado pelos signos” (grifo nosso). A nosso ver ele o faz no sentido de apontar uma das características da sociedade de massa, o desdobramento da economia de mercado: a produção de uma realidade de significados – efeitos produzidos no intérprete pelo signo – e de significações – efeitos produzidos pelo signo sobre o intérprete em condições que permitem ao signo exercer seu efeito total. É com este sentido que empregamos a expressão. Para Baudrillard o sentido – efeito total para cuja produção o signo foi calculado – é negado na sociedade de massa, identificando-a e se constituindo na negação do social.

simples aspecto das relações sociais. A cana-de-açúcar, principal produto de exportação da colônia, faz surgirem a fazenda e o engenho como atividades produtivas, vindo em segundo plano a agricultura de subsistência.

O fato de a ação da metrópole fazer-se por meio de monopólios, companhias de comércio e concessões¹¹ significa o controle da economia pelo Estado, como era comum na época. Para fazer face a esse controle, desdobra-se no Brasil o contingente de funcionários que engrossam o estamento¹², “uma multidão de pensionistas e dependentes, fidalgos e funcionários todos sôfregos de favores”.¹³ Portugal praticou, na colonização, um prolongamento do Estado, enquanto a colonização dos Estados Unidos foi a criação de uma pátria. A função regulamentadora do estamento, além da administrativa, sobrepõe o Estado à economia. Do patrimonialismo¹⁴ surge a ordem estamental. A transmigração da família real para o Brasil, em 1808, significou a junção do estamento da corte ao da colônia, inchando-o e acrescentando-lhe suas mazelas.

O estamento (burocracia, milícia) preside uma sociedade onde são identificados três grandes segmentos ou camadas: os proprietários – senhor de rendas, terras e imóveis; comerciantes, financistas e, em certas circunstâncias, profissionais liberais; trabalhadores qualificados, onde figuravam os precursores do moderno gerente – o mestre do açúcar, o feitor menor – além do purgador, do caixeiro e outros, e por fim o escravo. Este, base da pirâmide social, cumpria a atividade braçal tida como degradante pelo branco português, que a tudo recorria para evitá-la. A importação de escravos, atividade grandemente lucrativa, chegou a atingir um montante em torno de 100 milhões de libras, além do tráfico interno, de igual valor. A queda da exportação do açúcar, ocorrida em fins do século XVIII, e o afrouxamento do tráfico de escravos levam a uma mudança de rumos. A grande disponibilidade de mão-de-obra em poder dos engenhos, minerações e fazendas forçou a mudança de rumo do setor exportador para o setor de subsistência. Enquanto não ocorreu a predominância da cultura do café, o antigo minerador, o senhor de engenho, o lavrador e o pastor ampliaram as culturas de subsistência, preocupados em adquirir fora o mínimo possível de bens, como sal, ferro, chumbo e pólvora.

A mudança teve peculiaridades geográficas, uma vez que, enquanto o Nordeste sofria a tradição exportadora, a fazenda paulista melhor se adaptava aos novos tempos, dedicando-se à subsistência.

A modernização chegou ao Brasil, em verdade, com os navios ingleses que protegiam a família real em sua viagem para a colônia em 1808. Assiste-se à dominação inglesa de modo direto, tomando clara a tutela exercida sobre Portugal, formalizada em diversos tratados que culminaram na convenção de Methuen

¹¹ Os monopólios envolviam a exploração do pau-brasil, pesca da baleia, tabaco, sal. As companhias de comércio foram a Cia. Geral de Comércio do Brasil (1649), a Cia. do Maranhão (1775), de Pernambuco e da Paraíba. No que se refere às concessões, a mais importante foi a mineração, além das sesmarias, do tráfico de escravos e do engenho de açúcar.

¹² Estamento: camada social e não-econômica, embora possa repousar sobre uma classe, caracterizada por privilégios. Supõe distância social, vantagens materiais e espirituais exclusivas. Os estamentos surgem em sociedades nas quais o mercado não domina toda a economia, como na sociedade patrimonial. In: Faoro, Raymundo. *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro*. 6. ed. Porto Alegre, Globo, 1984. v. 1, p. 46.

¹³ Faoro, Raymundo. op. cit. v. 1, p. 58.

¹⁴ Patrimonialismo, Estado patrimonial. Tipo de organização política em que as relações subordinativas são determinadas por dependência econômica e por sentimentos tradicionais de lealdade e respeito dos governados pelos governantes. No Estado Patrimonial as relações políticas são senhoriais, mas limitadas pelas imposições da lei de reciprocidade, ou seja, os governados prestam serviços aos governantes em troca da proteção que estes oferecem (*Dicionário de sociologia*. Porto Alegre, Globo, 1977).

(1703). As manufaturas, já então permitidas, além de não possuírem mercado devido ao baixo nível de consumo mantido pela escravidão e pela concentração de renda, não tinham como concorrer com os preços mais baixos da produção inglesa por conta dos acordos de 1810 que, entre outros privilégios que pesaram sobre o Brasil por mais de três décadas, lhe garantia tarifas privilegiadas. O comércio, com a abertura dos portos, perde sua hegemonia pela invasão de comerciantes ingleses às cidades do litoral, substituindo velhos métodos.¹⁵ O fazendeiro, já prejudicado com a queda das exportações, vê seu lugar tomado, enquanto a burocracia se enciuma com as promoções concedidas à fidalguia lusa.

O descontentamento com os mecanismos de controle político e com a cúpula burocrática vinculada ao comércio urbano e internacional, o comércio de raízes portuguesas, emerge em 1817, com inspiração liberal, influenciado pelas idéias enciclopedistas e pela independência norte-americana. São os fundamentos da Independência.

A internalização dos centros de poder e a nativização dos círculos sociais que podiam controlá-los foram os fins políticos que levaram as elites nativas à promoção da Independência, dando início à sociedade nacional.¹⁶ Esses objetivos tiveram marcada influência no desenvolvimento da sociedade de mercado.

As elites nativas não se erguiam contra a estrutura da sociedade colonial, mas sim contra as implicações sociais, econômicas e políticas do estatuto colonial. A internalização definitiva dos centros de poder e a nativização dos círculos sociais que podiam controlá-los – fins políticos interdependentes das elites – pressupõem dois elementos antagônicos: um elemento revolucionário, implícito no propósito de eliminar da ordem colonial os caracteres heteronômicos, possibilitando-lhe a autonomia exigida por uma sociedade nacional; e um elemento conservador evidente no propósito de preservar uma ordem social que não possuía condições ma-

¹⁵ A esse respeito, diz Faoro: “O espírito comercial dos negociantes portugueses, em sua maioria, será tenaz obstáculo à atualização dos métodos. Falta-lhes a seriedade burguesa, a ética da limpeza nas transações, a perseverança nos compromissos e tratos, segundo mais de uma queixa dos comerciantes estrangeiros, imbuídos das práticas do capitalismo” (op. cit. vol. 1, p. 253).

¹⁶ A orientação pelos padrões da sociedade de mercado – já em vigor na Inglaterra – permite-nos caracterizar os objetivos políticos da Independência como revolução burguesa.

A Revolução Burguesa é uma conotação específica do que diversos autores nacionais têm estudado como Revolução Brasileira, enquanto conjunto de transformações sociais, econômicas, políticas e culturais no sentido de construção da nacionalidade. Para Florestan Fernandes, o conceito da Revolução Burguesa no Brasil é uma questão histórico-filosófica. Diz o autor: “Há uma tendência, bastante forte e generalizada, no sentido de negá-la, como se admiti-la implicasse pensar a história brasileira segundo esquemas repetitivos da história de outros povos, em particular da Europa moderna. A questão estaria mal colocada, de fato, se se pretendesse que a história do Brasil teria de ser uma repetição deformada e anacrônica da história daqueles povos. Mas não se trata disso. Trata-se, ao contrário, de determinar como se processou a absorção de um padrão estrutural e dinâmico de organização da economia, da sociedade e da cultura. Sem a universalização do trabalho assalariado e a expansão da ordem social competitiva, como iríamos organizar uma economia de mercado de bases monetárias e capitalistas? É dessa perspectiva que o ‘burguês’ e a ‘Revolução Burguesa’ aparecem no horizonte da análise sociológica. Não tivemos todo o passado da Europa, mas reproduzimos de forma peculiar o seu passado recente, pois este era parte do próprio processo de implantação e desenvolvimento da civilização ocidental moderna no Brasil. Falar em Revolução Burguesa, nesse sentido, consiste em procurar os agentes humanos das grandes transformações histórico-sociais que estão por trás da desagregação do regime escravocrata-senhorial e da formação de uma sociedade de classes no Brasil” (grifos nossos). Florestan Fernandes. *A revolução burguesa no Brasil – ensaio de interpretação sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1988. p. 20. Ver também, entre outros: Furtado, Celso. *A pré-revolução brasileira*. 2. ed., Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962; Guerreiro Ramos, Alberto. *Mito e verdade da revolução brasileira*. Rio de Janeiro, Zahar, 1963; Ianni, Octávio. *O ciclo da revolução burguesa*. Petrópolis, Vozes, 1984. Observa-se, na maioria dos estudos referentes às transformações da sociedade brasileira, um conteúdo modernizante, quando não evolucionista, ignorando-se o significado histórico e antropológico da sociedade de mercado e suas importantíssimas implicações.

teriais e morais suficientes para sustentar a autonomia necessária ao surgimento da Nação.

Em termos de desenvolvimento econômico, esses dois elementos apresentam importância distinta. Enquanto o aspecto revolucionário afetou o desenvolvimento econômico indiretamente, pelo fato de ter sido por seu intermédio que as elites de origem rural influíram na elaboração da política econômica nacional, o segundo o afetou de modo direto. As primeiras consequências dinâmicas da Independência surgiram na expansão do mercado interno.

A forte influência do liberalismo no processo de Independência recomenda que sejam feitas considerações de natureza conceitual. O liberalismo é o princípio organizador da sociedade na qual a indústria se baseia na instituição de um mercado auto-regulável. Mercado auto-regulável significa que toda a produção é destinada à venda, todos os rendimentos derivam de tais vendas e não pode haver qualquer interferência no ajustamento dos preços às mudanças das condições de mercado, quer sejam bens, trabalho, terra ou moeda. Até a Revolução Industrial o mercado auto-regulável era desconhecido na história, sendo os sistemas econômicos absorvidos pelo sistema social.

A reação a esse credo surgiu espontaneamente como autoproteção da sociedade. A história social do século XIX é resultante de um duplo movimento: ampliação do mercado em relação às mercadorias genuínas e restrição em relação às mercadorias fictícias (trabalho, terra ou moeda).

As restrições ao pensamento liberal são recusadas pelos seus adeptos sob o argumento de intervencionismo. Polanyi, que em trabalho escrito à época da II Guerra Mundial considerava a discussão uma das questões mais importantes da história recente, afirma: "... uma vez atingido um tal sistema, mesmo aproximadamente, é cada vez menos necessário um certo tipo de intervenção. Todavia, isto não quer dizer que um sistema de mercado e intervenção sejam termos mutuamente excludentes. Enquanto este sistema não é estabelecido, os liberais econômicos apelarão, sem hesitar, para a intervenção do estado a fim de estabelecê-lo e, uma vez estabelecido, a fim de mantê-lo."¹⁷ Longe de abolir a necessidade de controle, paradoxalmente o liberalismo implicou o desenvolvimento do Estado.

Concordamos plenamente com a opinião de Polanyi de que quaisquer que tenham sido as medidas tomadas em defesa da sociedade, elas prejudicaram a auto-regulação do mercado, desorganizaram a vida industrial e ameaçaram – e ameaçam – a vida humana, associada em mais de uma maneira.

Para Florestan Fernandes, o liberalismo cumpriu duas funções: a) deu forma e conteúdo às manifestações contrárias ao "esbulho colonial", servindo como instrumento de emancipação dos estamentos senhoriais; b) redefiniu, aceitavelmente, pelo estamento, as relações de dependência que continuaram a vigorar na vinculação do Brasil com o mercado externo. Foi um instrumento das elites para a construção do Estado, concebido como meio para internalização dos centros de decisão e promoção da nativização dos grupos dominantes, e fim de ambos os processos, na medida em que ele consubstanciava a predominância daquelas elites e dos interesses com que se identificavam.¹⁸ Aqui ele não tinha como objetivo a libertação

¹⁷ Polanyi, Karl. op. cit. p. 153.

¹⁸ Faoro lamenta a conciliação entre o absolutismo de D. Pedro I e a soberania popular, o que, em seu entender, constitui uma deturpação do pensamento liberal. Ao comentar a Constituição outorgada de 1824, afirma: "O regime colonial não se extingue, moderniza-se; os remanescentes bragantinos se atualizam, com a permanência do divórcio entre o Estado, monumental, aparatoso, pesado, e a nação informe, indefinida,

das regulamentações da produção nem expressava, como na Inglaterra, os dogmas do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadoria. De comum com a Inglaterra, porém, com razões distintas, existiu a ação promotora do Estado.

A absorção do liberalismo – um episódio de transplantação cultural – teve duas funções básicas: uma de construção do arcabouço material e moral de uma Nação e outra interferente, ou seja, a propensão dos estamentos superiores de interpretar todo o processo de mudança social como “assunto privado”, reagindo à mudança sócio-cultural como norma ideal de comportamento inteligente. Nesse sentido, a burocratização da dominação patrimonial surge em conexão com o privilegiamento dos estamentos senhoriais. A introdução da competitividade pela reorganização do fluxo da renda nas relações dos senhores rurais entre si ou com outros agentes econômicos fê-los meros agentes das transações comerciais. Reagiam aos benefícios econômicos da liberação colonial na esfera dos costumes e do poder político organizado, insistiam em ver na agricultura a verdadeira fonte da riqueza, manipulavam a seu favor os fatores de defesa interna em face da situação de dependência externa. Daí provinha um envolvimento do Estado numa rede de obrigações em favor do estamento. O Estado emergia na vida econômica como condição para a eficácia ou regularidade da dominação estamental. Estado onipotente, estamental na forma e patrimonial no conteúdo. Fiel aos princípios do liberalismo, o Estado orientou-se no sentido de proteger a iniciativa privada, tendo essa filosofia importância para a organização da economia de subsistência e para as manufaturas. O Estado assumiu encargos que tinham como objetivo a garantia da continuidade da mão-de-obra escrava, comunicação, transporte e serviços públicos, sob pressão do estamento ou por interesse independente.

Uma análise do mercado brasileiro no período compreendido entre a Abertura dos Portos e a sexta década do século XIX – quando se evidencia a crise da economia escravista – nos permite compreender três enlances distintos¹⁹ que definem sua importância para a dinamização da economia:

a) enlace da economia interna com a economia mundial e com o mercado externo hegemônico (particularmente a Inglaterra). A passagem da satelização colonial para a satelização de mercado tornava necessária a articulação da economia interna, sob o aspecto institucional, tanto com a economia mundial como com o mercado externo hegemônico. O novo tipo de mercado tinha por função incorporar o impacto modernizador do mercado externo, que exportava “desenvolvimento econômico capitalista”, além de empresas, controles econômicos e produtos acabados;

b) enlace da moderna economia de mercado com a cidade. A população urbana dava suporte ao funcionamento desse mercado e ao de um interior longínquo – composto pelos segmentos ricos do pequeno e médio comércio – disseminado por regiões vizinhas. Esses laços davam ao novo mercado potencialidades de crescimento pela via do comércio interno.

c) enlace da economia de mercado moderna com o sistema de produção escravista. O novo mercado permite que, ao contrário do mercado colonial, onde a drenagem para o exterior deixava o mercado interno sem qualquer função, as parcelas do excedente econômico retidas no País encontram aplicação fora do circuito es-

inquieta. Uma ordem metropolitana, reorganizada no estamento de aristocratas improvisados, servidores nomeados e conselheiros escolhidos, se superpondo a um mundo desconhecido, calado, distante” (*Os donos do poder*, v. 1, p. 288-9). As elites não tinham qualquer preocupação com a pureza do pensamento liberal, mas com os fins práticos a que ele podia servir.

¹⁹ Fernandes, Florestan. op. cit. p. 224-7.

cravista. Esse mercado estimulou a passagem da acumulação estamental para transações especulativas e impôs-se ao comércio interno, inclusive de alimentos e bens produzidos pela economia artesanal.

A expansão econômica subsequente à Abertura dos Portos, à criação do Estado Nacional e à burocratização da dominação patrimonial origina novas funções econômicas e sociais para os estamentos. Além de o senhor inserir-se pessoal ou institucionalmente na comercialização das exportações e das importações, surge a necessidade de criar instituições complementares ou suplementares ao Estado (dos serviços aos bancos) e a oportunidade de emprego para ocupações qualificadas e profissionais liberais, parte da sociedade que passa a funcionar como setor livre dentro da livre competição.

A internalização do controle político e econômico fez surgir novos padrões de fluxo da renda, que deixou de ser canalizada para fora. Como consequência, deu-se a absorção das instituições econômicas e da tecnologia que elas exigiam no tocante à comercialização do produto – a grande lavoura e, em seguida, o comércio – paralelamente à transferência do capital estrangeiro para o país. Este fato não só deu origem a uma rápida evolução do comércio de exportação e do sistema de crédito, como também levou a participação do País nos negócios de exportação a estender-se à renda gerada nas fases de comercialização. A este fator acrescentem-se, como efeito dinâmico da constituição do Estado Nacional, os novos tipos de contato e comunicação, novos padrões de mobilidade horizontal e novos papéis políticos, o que implicava em novos dispêndios no financiamento do novo *status*. Houve, como consequência, um crescimento da circulação, que alcançou maiores proporções nos principais centros urbanos.

O processo de absorção cultural, iniciado sob as pressões modernizadoras do desenvolvimento político e econômico e do crescimento urbano, assumiu importância particular na formação e consolidação da ordem social utilitária. A criação do Estado Nacional significou a organização do espaço econômico, social e político de forma peculiar. A regularidade e a eficácia de certos serviços, certos tipos de comunicação e certas instituições integrativas de âmbito nacional foram desnecessárias. O fundamental foi assimilar a tecnologia que tornasse possível esta organização do espaço, “na qual se funda o conhecimento, a capacidade de previsão e controle dos homens sobre os processos econômicos e sociais que operam neste espaço, preservando ou alterando seu padrão de equilíbrio segundo objetivos ou direções determinadas pelo querer coletivo.”²⁰

3. *Ordem utilitária: a sociedade de mercado periférica e os modelos liberais de organização.*

Na década de 70 do século XIX, a sociedade brasileira se apresenta sob nova ordem. A atividade econômica, ao contrário da ordem patrimonial – anteriormente

²⁰ Id. *ibid.*, p. 65.

Dentre essas tecnologias vale citar, além dos partidos políticos, a monarquia constitucional e a descentralização da autoridade. A monarquia constitucional conciliou a partilha do poder entre os cidadãos e o absolutismo de D. Pedro I. O poder moderador indica o autoritarismo do monarca, cabendo ao executivo o comando da administração e da política, colocando as atividades mais importantes fora do alcance parlamentar. A estrutura governamental (Conselho de Estado, ministérios, câmara e senado) disfarça seu cunho autoritário, com a rearticulação de um estamento de tintas liberais e cerne absolutista. A descentralização, transplantada do *self-government* anglo-saxão e submetendo a população ao controle do latifúndio pelo emprego público no município e na província, por interesse dessas províncias e principalmente pela crescente influência do comércio de exportação do café, é substituída pela reação centralizadora.

subordinada ao poder político e à autoridade social – deles se desvincula e passa a se constituir em esfera de significação própria. O poder político e a força das instituições materiais transferem-se das pessoas para a lógica das transações comerciais, as quais têm lugar no interior de uma entidade cada vez mais onipresente e onisciente – o mercado.²¹ Como ingredientes dessa transformação figuravam a crise do escravismo, o crescimento da população urbana, a emergência do comércio – o “setor novo” – como fator de riqueza, de conforto e de civilização, a presença do imigrante e do fazendeiro de café como protagonistas históricos, que se somaram aos requisitos básicos com os quais já contava a sociedade brasileira para assimilar os modelos de organização econômica predominante nos países centrais.

A adoção de tais modelos, entretanto, sofreu as injunções da condição periférica da economia brasileira e das estruturas sociais elaboradas sob o regime colonial, fenômenos que se manifestam de modo inter-relacionado.

No que se refere ao primeiro tema, havia uma situação de mercado onde: a) preponderava a exportação; b) a importação funcionava como mecanismo corretivo da especialização na produção agrícola; c) havia dependência em face do exterior para formar e aplicar o excedente econômico²², configurando-se uma situação que tornava necessário um impulso inicial forte no sentido do desenvolvimento capitalista. O fato de produzir para fora e consumir de fora restringia as possibilidades de absorção dos modelos que podiam ser transplantados e apresentava duas ordens de restrições: a) aspectos da situação de mercado que eram conseqüência da emancipação política (internalização das fases de comercialização do produto e aplicação do excedente), limitando a assimilação de padrões econômicos novos ao âmbito das atividades de exportação e importação; e b) dependência da situação de mercado para extensão dos modelos a outros segmentos da vida econômica. Algumas tendências de fortalecimento da produção e do consumo capazes de nutrir formas relativamente autônomas de crescimento econômico são contemporâneas da emancipação política, com consolidação posterior. As influências iniciais ocorreram em conjunção com as pressões do desenvolvimento urbano sobre o consumo e o incentivo que isto representou para a agricultura de subsistência, a pecuária, a comercialização de alimentos e expansão da produção artesanal e manufatureira. Até o presente, os elementos de autonomização não foram capazes sequer de contrabalançar os de natureza heteronômica, uma vez que não surgiu uma situação de mercado independente dos nexos coloniais inerentes ao mecanismo de exportação e importação controlado de fora.²³ Os modelos econômicos transplantados – e seus conseqüentes desdobramentos tecnológicos – ficaram limitados às relações econômicas onde já existiam determinados requisitos institucionais das economias centrais. Essas condições ocorriam nas transações econômicas controladas de fora (exportação e importação) e nas transações associadas ao desenvolvimento interno do “alto comércio”. Além disso, como a situação de mercado combinava elementos heteronômicos com elementos autonômicos, boa parte dos modelos transplantados não visava a criação de processos econômicos análogos aos que eram produzidos nas economias centrais, consistindo, ao contrário, em manter e intensificar a incorporação dependente. A correção dos elementos básicos da situação de mercado teria que surgir dos dois aspectos de autonomização da economia interna.

²¹ Garcia, Ramon Moreira. *op. cit.*

²² Fernandes Florestan. *op. cit.* p. 88

²³ *Id. ibid.* p. 89.

Nesse contexto surgem os vários fatores que desencadearam o processo de implantação do padrão de organização da economia, da sociedade e da cultura em termos capitalistas, ou seja, a Revolução Burguesa. O primeiro fator refere-se ao comportamento das economias centrais. Embora sua ação já se tenha feito notar por ocasião da Abertura dos Portos e na Independência, esse comportamento adapta-se às transformações estruturais da economia brasileira. Os agentes econômicos estrangeiros assumem o controle da apropriação colonial e substituem a Coroa na comercialização dos “produtos tropicais”, cabendo aos estamentos senhoriais a condição de sócio menor no negócio possibilitado pela autonomia política.

Visando a uma melhor articulação com as economias centrais, o País inicia um processo de modernização tendo como principal aspecto o aparelhamento burocrático controlado pelas “elites nativas”. Firms ou filiais estrangeiras dedicadas a operações comerciais (exportação e importação) e bancárias são transferidas para o Brasil, processando-se juntamente com capitais e agentes a transferência de tecnologia.²⁴ Assim, passavam a ser observados modelos capitalistas de organização da personalidade, da economia e da sociedade. A transferência tinha caráter eminentemente cultural na medida em que instalava no Brasil um novo *padrão de controle*. Ao contrário do comércio colonial, baseado em controles pessoais e diretos, os negócios de exportação e importação podiam ser controlados à distância através de mecanismos eficazes e com a colaboração de um pequeno número de agentes de confiança.²⁵ A absorção de capitais, instituições, agentes econômicos e técnicas, soma-se a difusão da mentalidade burguesa do negociante, em contraste com o padrão cultural dos estamentos senhoriais.

A nova forma de controle apresenta vantagens várias, entre as quais: a) impressão de que as adaptações surgiram de dentro da economia periférica; b) visibilidade reduzida, dando aos nacionais a impressão de atendimento dos próprios interesses (ilusão do desenvolvimento auto-sustentado). Como consequência dessa transformação de fora para dentro observam-se, no plano econômico, transformações tais como integração regional, desenvolvimento da produção manufatureira reduzindo o artesanato, dinamização do mercado, irradiação gradual do padrão capitalista do setor comercial para o setor agrícola tradicional. No plano institucional as principais consequências são: desagregação da ordem escravista, novo padrão de relações sociais (com base no mercado), formação e difusão de uma mentalidade que possibilita a tímida irrupção do povo no País.

O segundo fator foi o fazendeiro de café. Identificando-se no primeiro quartel do século-XIX com a aristocracia agrária, renegando o elemento burguês de seu *status* para monopolizar o poder e organizar o Estado Nacional, na penúltima década o fazendeiro de café assume postura burguesa. Subjugado ao capital comercial e financeiro nascido dos nexos da internalização dos laços de dependência neocoloniais, sua condição é agravada pelas pressões do mercado mundial sobre os custos sociais de produção. Sofre então duas transformações: a) é crescentemente incentivado a operar fora do contexto econômico da grande lavoura; b) é

²⁴ Já em 1840, metade do comércio exportador pertence a firmas inglesas, circunstância que não se atenua, nos anos seguintes. “Um embaixador brasileiro em Londres, no ano de 1854, queixa-se que o comércio brasileiro se faz com capitais ingleses, em navios ingleses, por companhias inglesas. Os lucros, os juros, o seguro, as comissões, os dividendos corriam sempre para o bolso dos negociantes ingleses. Philipps Brothers & Co., E. Johnston & Co. e outros dominam a rede exportadora (...).” “O capital financeiro – os bancos ingleses – comanda o jogo, sustentando o complexo exportador-importador e os negócios das companhias estrangeiras – estradas de ferro, serviços urbanos, portos, etc” (Faoro, R. op. cit. p. 414-5).

²⁵ Fernandes, Florestan. op. cit. p. 97.

forçado a renunciar ao *status* senhorial e adapta-se às funções de grande proprietário em termos puramente econômicos. Em São Paulo, particularmente no oeste paulista, adota procedimentos caracterizados por tecnologias gerenciais. Aproveitando as oportunidades do mercado interno, assume papéis capitalistas do setor urbano comercial e financeiro, adotando o que hoje se denomina estratégia de diversificação. Intensifica o trabalho escravo ou o combina com o trabalho livre, aumentando a produtividade. Importa técnicos e especialistas e usa seus conhecimentos, como fez para conhecer as consequências da escravidão. Elimina os custos diretos ou indiretos com que a ordem senhorial onerava a produção agrícola. Separa a residência da unidade de produção, eliminando fatores de natureza patrimonialista que oneravam a produtividade. Abandona a atitude de “barão do café”, onde o mais importante era o *status*, passando a agir como “homem de negócios” empenhado no resultado. Ocupa-se pouco com os problemas comerciais e financeiros da fazenda, a ela se dedicando nos momentos críticos, e delega a sua solução a subalternos, concentrando-se em questões fundamentais como o rendimento e a expansão da lavoura. Sua personalidade apresenta nova configuração; é propenso a aceitar ou estimular mudanças de significado econômico (transportes, comunicação, trabalho livre). Sua ação independe do código ético senhorial: é duro, aventureiro, agressivo, violento. Utiliza os valores patrimonialistas como base para fins eminentemente econômicos. A tradição deixa de ter vigência imperativa: aplica dinheiro a juros, aplica o excedente na agricultura ou fora dela, utiliza capital de terceiros. Tenta tomar consciência e dominar todos os fatores que intervêm na evolução do mundo dos negócios, visando a submetê-los ao seu controle a partir da organização econômica e de poder a seu alcance. Sua participação política o leva, em um primeiro momento, a arrebatar em três anos a liderança do movimento abolicionista. Em um segundo momento enfrenta as crises do café com mecanismos internos de “defesa do produtor”. Em termos típico-ideais (pois é evidente que o comportamento não deve ser generalizado) é possível afirmar que o fazendeiro do café do oeste paulista foi o pioneiro do que hoje entendemos como administração e gerência modernas.

O terceiro fator é o imigrante. O fluxo migratório foi consequência da necessidade de integração, funcionamento e evolução da ordem econômica, a partir do momento em que ela passa a participar diretamente dos mecanismos econômicos do mercado mundial. A inclusão pressupunha a adaptação de nossas instituições econômicas aos padrões vigentes no referido mercado. O processo, iniciado com a vinda, para o Brasil, de empresas e escritórios para controle da economia, teve como consequência a transplantação de agentes especializados e pessoal suplementar. Embora se significado demográfico pequeno, esse processo teve significado econômico, cultural²⁶ e político de grande importância. A necessidade de ajustar a economia aos padrões do capitalismo comercial e financeiro exigiu, numa segunda fase, uma economia de mercado integrada nacionalmente. Essa exigência se manifestava em dois aspectos: a) expansão do trabalho livre, em volume e diferenciação; b) expansão da produção destinada ao consumo interno, também em volume e diferenciação. Na medida em que a aristocracia agrária assumiu o controle econômico, social e político do País, a vinculação da economia exportadora às formas tradicionais de poder redundou na manutenção do trabalho escravo, impedindo o atendimento das duas exigências mencionadas. Diante da necessidade de

²⁶ Foi nesse processo que o futebol chegou ao Brasil, trazido pelos ingleses. O Bangu Atlético Club, do Rio de Janeiro, por exemplo, foi fundado em 1905 com o nome de The Bangu Athletic Club.

imprimir dinamismo ao setor econômico de mercado, transferido para o Brasil, o capitalismo comercial e financeiro promoveu a imigração em grandes números.

O imigrante contribuiu para o processo da Revolução Brasileira na medida em que, projetado na estrutura estamental que lhe era hostil, transplantou e adaptou a mentalidade de mercado, concentrando sua ação em áreas vitais para o aparecimento ou fortalecimento das conexões entre a produção para o consumo interno e o fluxo de capitais em ambas as direções. Motivado pela possibilidade de enriquecimento e retorno à pátria de origem com riqueza e possibilidade de ascensão, orientou sua perspectiva e seu cálculo econômico para a acumulação de riqueza sob forma monetária. Inspirado em código ético distinto dos estamentos senhoriais e com pecúlio insuficiente até para sua instalação, tem, no trabalho próprio – e não no alheio, sob a forma de trabalho escravo – sua fonte de subsistência e de possível prosperidade ou riqueza. Adotando como forma de acumulação a transformação do trabalho em dinheiro – como na cooperação doméstica na lavoura – e desenvolvendo a comercialização, obtinha, quando bem-sucedido, posições econômicas que lhe permitiam maiores possibilidades de acumulação que as requeridas pelo negócio explorado, alcançando a produção industrial. A adaptação da mentalidade capitalista às condições brasileiras e a valorização do trabalho foram contribuições do imigrante à experiência gerencial brasileira.

A ordem social escravocrata resistiu aos requisitos econômicos, sociais, culturais e jurídico-políticos do capitalismo. Mesmo quando tais requisitos foram incorporados àquela ordem, estavam condenados à ineficácia ou a um atendimento parcial, conforme os interesses dos estamentos senhoriais condicionados e dimensionados pelas estruturas econômicas sociais e políticas herdadas do mundo colonial. Embora pouco propícia à elaboração da competição como fator básico da vida social,²⁷ a ordem social senhorial sofreu impactos desagregadores. Os principais se referem a inconsistências do sistema de *status* e papéis e à falta de elasticidade da própria ordem social escravocrata.

3.1 Inconsistências do sistema de *status* e papéis

Organizada a sociedade em castas e estamentos, os focos de tensão senhorial localizavam-se nas posições das estruturas sociais privilegiadas e dominantes. O primeiro tipo de tensão foi resultante da contradição entre os fundamentos materiais e a legitimação formal do *status* senhorial. O que interessa em termos gerenciais é a maneira como se alternam a mentalidade e o comportamento do agente econômico mais privilegiado da economia escravista. Ele não punha em jogo sua posição privilegiada, mas sim a organização escravista, pois quem estaria errada seria ela e não ele. O senhor entendia como natural privilegiar sua posição-chave no que dizia respeito à “livre iniciativa” e à “empresa privada”, não correndo riscos. Coube à sociedade arcar com os ônus das medidas cambiais ou alfandegárias, política de preços, política de empréstimos e de tributação de bens de consumo, em atitude precursora da usualmente adotada pelos empresários de hoje.²⁸

O segundo tipo de tensão refere-se às incongruências existentes entre o *status* atribuído e o *status* real nos estamentos intermediários. Graças a ocupações e

²⁷ A competição era limitada às esferas senhoriais de socialização, interação e controle social, tendo importância na emulação de parentelas e grupos na disputa pela preservação e aumento da riqueza, poder e prestígio social.

²⁸ Referindo-se aos diversos setores da camada dirigente no II Reinado, Faoro faz a seguinte afirmação, atualíssima: “Sobre todos, o Tesouro vela e provê, pródigo em concessões garantidas, em proteções alfandegárias”.

alianças de nível social, elementos de famílias tradicionais mas sem condição senhorial eram incluídos nos estamentos dominantes. Colocando-se no topo de várias ocupações na rede institucional em face das oportunidades oferecidas pela expansão da economia de mercado e pelo funcionamento do Estado, transgrediam os limites das formas de competição socialmente aceitas ao adaptar os aspectos da ordem legal a seus interesses. Essa deformação do processo competitivo revela a assimilação do privatismo dos estamentos senhoriais pelos estamentos intermediários,²⁹ a manipulação da burocracia por esses mesmos estamentos e o uso dela como canal de mobilidade social.

3.2 Rigidez da ordem senhorial diante da reorganização e do desenvolvimento da economia urbana

As atividades que se tornaram possíveis como consequência da autonomia política – o “setor novo”³⁰ – fizeram surgir na cidade um segmento capitalista de estilo moderno, em virtude dos interesses econômicos externos e da intensidade com que controlavam as posições-chave do mercado interno e graças à reorganização de todo o comércio de exportação. Apesar da hegemonia social e política dos interesses senhoriais ou de sua significação básica para o crescimento da economia urbana, a ordem social escravocrata revelou-se incapaz de absorver e regular os processos econômicos que ela desencadeava. O novo setor expandiu-se desordenadamente, provocando conflitos de opinião na aristocracia, que resistia às providências para organizar a economia, principalmente no que se referia aos meios de troca, comunicação e transporte. A solução intermediária que veio a prevalecer no sentido de conter a subordinação externa visível em níveis predominantemente econômicos e técnicos e impedir que a modernização prejudicasse as vantagens decorrentes da implantação de um Estado Nacional limitou as tentativas de adaptação do mercado interno aos requisitos da economia mundial.

A inelasticidade da ordem escravocrata era uma reação de autodefesa. Pretendia-se a manutenção da ordem escravocrata do período colonial e nutria-se sentimento de repulsa às funções do mercado capitalista como meio de valorização e classificação social de setores marginalizados. A impossibilidade de absorver as implicações das relações sociais de uma economia capitalista estava na base da inelasticidade da ordem social escravocrata. A atitude seletiva dos estamentos senhoriais quanto à modernização da economia fez com que, até o último quartel do

degrais, em emissões, em patentes bancárias, socorrendo, na hora das crises, as fortunas desfalcadas. Nesse sistema, com o Estado presente na atividade econômica, pai da prosperidade geral, a política dá mãos ao dinheiro, como outrora.” Mais adiante, citando Joaquim Nabuco, diz: “(...) as grandes figuras financeiras, industriais, do país tinham crescido à sombra da influência e proteção que lhes dispensava o governo. Esse sistema só podia dar em resultado a corrupção e a gangrena da riqueza pública e particular” (Faoro, Raimundo. op. cit. v. 2, p. 405).

²⁹ Florestan Fernandes desenvolve na ácida crítica ao conservadorismo dos estamentos intermediários afirmar que jamais sequer almejavam uma revolução dentro da ordem. Segundo o autor, sua influência construtiva limitou-se ao clímax da decomposição da ordem senhorial, passando, na República, a “classe média emergente” apegada a privilégios. op. cit. p. 160-1.

³⁰ As atividades que compunham o chamado “setor novo” são as seguintes: atividades de crédito, financiamento ou do comércio, que foram internalizadas em consequência da erradicação do estatuto colonial e que eram controladas de fora através dos prepostos que os importadores dos “produtos tropicais” instalavam no país; expansão do comércio, particularmente o “alto comércio”, em parte nas mãos de firmas estrangeiras ou de seus prepostos nacionais ou portugueses; serviços públicos, que se organizavam em função do interesse ou da participação dos capitais e das técnicas estrangeiras.

século XIX, a expansão do mercado capitalista seguisse no ritmo das oscilações da desagregação da ordem social.

A tensão formada afetou a ordem social existente, que não resistiu à incorporação direta ao mercado mundial e à absorção de instituições que iriam regular a economia de mercado. A falta de visão histórica e de sensibilidade não permitiu que as elites percebessem as possibilidades de conciliação do setor escravista com o “setor novo” como caminho para a economia de mercado. Em face da expansão da economia de mercado, a inelasticidade da ordem social escravocrata gerou uma acomodação de formas econômicas opostas e exclusivas. Daí resultou uma economia híbrida (setor arcaico e setor moderno) diferenciada mas periférica.

As bases do capitalismo dependente foram lançadas pela inelasticidade da ordem social escravista a partir da Independência. Houve uma rotação do crescimento colonial para o neocolonial e, em seguida, para o crescimento dependente, de modo similar ao que ocorreu em Portugal, Espanha e América Latina.

Não se identificando com o mundo capitalista, as elites dos estamentos sociais dominantes não enfrentaram o presente nem previram o futuro nessa direção. Empenhavam-se ferrenhamente na defesa do espírito antiburguês e na negação da racionalidade capitalista. O comércio e a organização do trabalho, pela importância que possuem, servem para comprovar a afirmação.

Embora o comércio tenha tido sua monetarização promovida a partir das transações financeiras ligadas à exportação, à importação e à implantação do Estado Nacional, suas práticas continuaram a ser reguladas por padrões tradicionais e princípios estamentais. O comércio possuía dois segmentos, aos quais correspondiam lógicas econômicas distintas: o “alto comércio” – vinculado aos padrões de consumo dos estamentos dominantes, abastecimento de grandes fazendas e à venda por atacado, e que tendia a adotar uma orientação capitalista – e o “comércio comum” – dedicado à venda a varejo, fretes de serviço, mascateação – onde os mecanismos de mercado tinham vigência superficial. Os ramos de atividades que se inseriam no segmento específica ou predominantemente capitalista, uma vez que privilegiado econômica, política e socialmente, absorviam os critérios estamentais da ordem escravocrata. Esse setor, embora inovador, tinha suas ações orientadas pelos interesses e valores da aristocracia agrária. Ao nivelar seus interesses aos daquela, foi impelido a aceitar a relação de dependência e a ficar com a parte que lhe cabia no retorno. Politicamente, ao atuar como grupo não possuía condições de canalizar suas insatisfações diante da natureza dos negócios, do nível social da clientela e da classificação social dos próprios agentes. A ação inovadora da burguesia era pretendida *com* a aristocracia agrária e não *contra* ela, o que a destituiu de qualquer eficácia política como revolução dentro da ordem.

No comércio neocolonial, o importante era a capacidade de impor as condições dos “termos de troca”. A competição se dava em caráter estamental, ou seja, como privilégio. O agente econômico realizava seu destino como tal, fora e acima do mercado, pela manipulação das estruturas de poder capazes de regular, direta ou indiretamente, o fluxo dos custos, dos preços e dos lucros.

Os vestígios mais fortes do sistema de produção colonial foram deixados no trabalho. A superposição da escravidão ao regime estamental levou ao extremo a degradação do trabalho mecânico – que já na Península Ibérica envolvia uma mácula estigmatizadora – e impôs novos critérios de suplementação por trabalho de homens “livres” ou “semilivres” (artesãos, homens de confiança). A noção de trabalho se aplicava a tarefas “mecânicas”, implicando subordinação a outrem e

pressupondo perda de dignidade social e de liberdade. A mercantilização do trabalho não só era incipiente mas também ocasional, resistindo em transformar-se em uma relação normal, impessoal e desejável. O que se definia como mercadoria era o escravo e não o seu trabalho.

Após a fase neocolonial e sob os efeitos da crise provocada pelas medidas abolicionistas, o trabalho livre assume os papéis principais, configurando-se, a partir de meados do século XIX, como centro da organização do sistema econômico em expansão na cidade e em propagação desta para o campo. A presença do escravo, porém, condiciona a evolução. “O trabalho livre não nasce, aqui, sob o signo de um mercado que divide e opõe, mas, ao mesmo tempo, valoriza e classifica. Surge como expressão das convenções e das regularidades imperantes na sufocante ordem escravocrata e senhorial brasileira. Em vez de fomentar a competição e o conflito, ele nasce fadado a articular-se, estrutural e dinamicamente, ao clima de mandonismo, paternalismo e conformismo, imposto pela sociedade existente, como se o trabalho livre fosse um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo.”³¹

A extinção do trabalho escravo foi uma decorrência das incompatibilidades existentes entre trabalho escravo e trabalho livre, mercado colonial e mercado capitalista, produção colonial e produção capitalista, tendo sido antes mecânica que societária. Uma vez que o liberto e o homem livre não ofereciam alternativas para a reorganização tanto da economia urbano-comercial como da economia rural, recorreu-se à imigração para expansão do trabalho livre, que tem início como um processo de incorporação ao mercado mundial. Alterado o padrão demográfico da população – o que ocorre rapidamente nas zonas de crescimento econômico – surgem os fundamentos das campanhas abolicionistas ou republicanas contra o antigo regime. Alteram-se as disposições de identificação ou de conflito diante da ordem escravocrata, realizando o que a irrupção do mercado capitalista do trabalho não fizera. A “fome de braços” na lavoura e nos centros urbanos das áreas do crescimento facilitou a transição.

O ex-agente do trabalho escravo sofre, entre outros impactos destrutivos da transição, as auto-avaliações que o predispunham a resistir à mercantilização do trabalho como se fosse mercantilização da pessoa. Juntamente com ele viviam momentos críticos outros setores da população, que encontravam dificuldade em compreender o trabalho livre, “como se fosse impossível separar o trabalho, como mercadoria, da pessoa do trabalhador.”³² Essa situação contribuiu, de um lado, para retardar o surgimento de uma consciência operária e para debilitar o uso da competição e do conflito em relações tipicamente contratuais. De outro lado o senhor, que se transformara em patrão, reagia de modo simétrico ao escravo, entendendo que o trabalhador vendia, de algum modo, sua pessoa como trabalho.

Essas observações nos ajudam a compreender a atual situação das relações de trabalho e a realidade da “Administração de recursos humanos”. Esse processo tem raízes na emancipação nacional controlada de fora, no desenvolvimento de um mercado capitalista interno e no crescimento urbano comercial. A transformação da dominação senhorial em dominação oligárquica limitou a eficácia econômica, social, legal e política do contrato, da livre competição ou do conflito regulado e legítimo.

³¹ Fernandes, F. op. cit. p. 193.

³². Id. ibid. p. 194.

A ordem utilitária se consolida em um processo de convergência de interesses internos e externos. No plano interno – valendo-se da fragilidade dos estratos inferiores – a burguesia brasileira se compromete, por igual, com tudo aquilo que lhe fosse vantajoso, pratica adaptações ambíguas e opta por uma mudança gradual e pela composição. Por outro lado, sua origem provinciana – pois tinha origem e vivia em um mundo de essência rural – a levava a sofrer larga socialização e forte atração pela oligarquia. O mandonismo oligárquico era praticado pelo burguês em suas relações sociais. Sua atitude revolucionária era simulada, pois, embora condicionada pelos requisitos da sociedade de mercado, a I República manteve a coexistência das duas nações do Império: a rala minoria, que se incorporava à ordem civil, e a grande maioria, aproximadamente 4/5 da população, dela excluída.

No plano externo, o processo de industrialização, que se desenrola até 1930 e que tinha como eixo o esquema de exportação e importação, se ampliara e se aprofundara, limitando-se, porém, à difusão de valores, técnicas e instituições instrumentais para a criação de uma economia dependente. O impulso modernizador, que era considerável, anulava-se antes de converter a modernização econômica em base de transformação histórica de vulto.

A convergência dos interesses internos e externos fazia da dominação burguesa fonte de estabilidade econômica e política, componente essencial para o tipo de crescimento pretendido por ambos. “Portanto, a dominação burguesa se associava a procedimentos autocráticos herdados do passado ou improvisados no presente, e era quase neutra para a formação e a difusão de procedimentos democráticos alternativos, que deveriam ser instituídos (na verdade eles tinham existência legal ou formal, mas eram socialmente inoperantes).”³³

Havia acordo tácito quanto à necessidade de manter e reforçar o caráter autocrático da dominação, mas as concepções liberais e republicanas a tornavam um arranjo espúrio, uma vez que ela entrava em contradição com os valores e requisitos formais da ordem social utilitária. As racionalizações, embora abrandassem as implicações práticas da contradição, não impediam que o conflito axiológico minasse a dominação burguesa. O surgimento de uma efetiva “oposição dentro da ordem” e a “partir de cima” no regime de classes pulverizava os interesses das classes dominantes (não só entre as diversas categorias da burguesia, mas transformando os setores médios em crescente pressão divergente). Essa oposição tornou mais amplo o cenário dos conflitos em potencial, possibilitando a emergência de uma oposição “contra a ordem”. As elites brasileiras acomodaram-se à diferenciação que surgia do ápice, mas reagiam à possibilidade de uma oposição “contra a ordem”, recorrendo ao mandonismo, ao paternalismo, à farsa eleitoral e à manipulação dos movimentos populares.

Se de um lado os conflitos encerram o monopólio do poder pela velha oligarquia, de outro possibilitaram o rápido deslocamento do poder da oligarquia “tradicional” para a “moderna” – processo que tem início no último quartel do século XIX, com o envolvimento da aristocracia agrária no mundo urbano dos negócios. A dominação burguesa se consolida no entrelaço de conflitos da mesma natureza ou convergentes e de sucessivas acomodações, uma consolidação conservadora. “Foi graças a ela que a oligarquia – como e enquanto oligarquia “tradicional” (ou agrária) e como oligarquia “moderna” (ou dos *altos negócios*, comercial-financeiros, mas também industriais) – logrou a possibilidade de plasmar a mentalidade burguesa e, mais ainda, de determinar o próprio padrão de dominação burguesa.

³³ Id. *ibid.* p. 207.

Cedendo terreno ao radicalismo dos setores intermediários e à insatisfação dos círculos industriais, ela praticamente ditou a solução dos conflitos a longo prazo, pois não só resguardou seus interesses materiais “tradicionalistas” ou “modernos”, apesar de todas as mudanças, como transferiu para os demais parceiros o seu modo de ver e de praticar tanto as regras quanto o estilo do jogo.”³⁴ Quando o desenvolvimento do mercado e de novas relações sociais levou a descolonização aos alicerces da economia e da sociedade, as bases comerciais do engenho e da fazenda pré-capitalista envolveram a aristocracia agrária no cerne da transformação capitalista. Nessa circunstância, a questão central passou a ser a preservação das condições extremamente favoráveis de acumulação inicial, herdadas da Colônia e do período neocolonial e a preparação, paralelamente, das condições modernas de acumulação de capital. A preservação e a renovação das estruturas de poder só interessavam à oligarquia como instrumento político e econômico, tendo como finalidade o desenvolvimento capitalista interno e sua própria hegemonia. Dispondo de poder em sua plenitude, só ela podia oferecer, aos novos participantes, procedentes dos setores intermediários, dos grupos imigrantes e seus descendentes ou categorias econômicas, a maior segurança na passagem da ordem patrimonial para a de mercado. Definindo o inimigo comum – o escravo no passado e o assalariado no presente – tornou possível proteger tanto as fontes de acumulação patrimonial quanto o modelo de mercado. Essa lógica foi percebida pelos operários anarquistas, socialistas e comunistas vindos da Europa.

A expansão da economia de mercado em termos internacionais até a crise de 1929 transformou as sociedades ocidentais em unidades estreitamente ligadas, porém sob tensões. Essas tensões surgiram das imperfeições do mercado auto-regulável, sendo resultantes da defesa estabelecida pela sociedade contra seus efeitos nocivos no que se referia à terra, ao trabalho e, principalmente, à moeda. Essas tensões internas na economia (declínio da produção, do nível de emprego) e na política (impasse nas relações de poder) somam-se às dificuldades na esfera da economia internacional (queda nas exportações, termos desfavoráveis de comércio, escassez de matérias-primas importadas, perdas nos investimentos estrangeiros) e na economia internacional (rivalidades imperialistas). Um trecho de Polanyi é bastante elucidativo: “As tensões que emanavam do mercado corriam assim para e contra o mercado e as outras zonas institucionais principais, afetando algumas vezes o funcionamento da área de governo, outras vezes a do padrão-ouro ou do sistema de equilíbrio-de-poder, conforme o caso. Cada área era comparativamente independente das outras e procurava um equilíbrio próprio; quando esse equilíbrio não era alcançado, o desequilíbrio se difundia sobre as outras esferas. Foi a relativa autonomia das esferas que causou o acúmulo de tensões e gerou pressões que eventualmente explodiram, sob formas mais ou menos estereotipadas. Enquanto na imaginação o século XIX se ocupava em construir a utopia liberal, na realidade ela [utopia liberal] estava transferindo as coisas para um número definido de instituições concretas, cujos mecanismos dominavam a época.”³⁵

A interpretação das implicações do mercado auto-regulável e do protecionismo foi desenvolvida sob a forma de mito da conspiração protecionista, mito este suplementado pelo mito da loucura imperialista, na versão liberal, e interpretação única na versão marxista. Refutando os argumentos liberais, Polanyi afirma que o comércio livre e o sistema de padrão-ouro não foram prejudicados por benevolên-

³⁴ Id. *ibid.* p. 209.

³⁵ Polanyi, Karl. *op. cit.* p. 210-1.

tes leis sociais, capricho ou tráfico de tarifas egoístas. Ao contrário, o próprio surgimento do padrão-ouro apressou a difusão dessas instituições, tanto mais bem-vindas quanto mais pesado era o encargo dos câmbios estabelecidos. A partir desse fato, as leis fabris e uma política colonial passavam a ser pré-requisitos de uma moeda estável. A explicação do imperialismo está no receio das grandes potências de que as outras nações conseguissem tais pré-requisitos para a introdução segura dos métodos da economia de mercado. A chave do paradoxo está na aparentemente inexplicável recusa dos países de comerciarem juntos e, ao invés disso, visarem à dominação econômica. Diz mais Polanyi: "O imperialismo econômico era principalmente uma luta entre potências pelo privilégio de estender seu comércio aos mercados politicamente desprotegidos. A pressão exportadora foi reforçada pela disputa de suprimentos de matérias-primas causada pela febre manufatureira. Os governos emprestavam apoio a seus nacionais engajados em negócios nos países atrasados. O comércio e a bandeira corriam na esteira um do outro. O imperialismo e a preparação semiconsciente para a autarquia eram a inclinação das potências que se encontravam mais e mais dependentes de um sistema crescentemente falível de economia mundial."³⁶ No cerne da questão está o fracasso da utopia do mercado.

O relacionamento da economia brasileira com a expansão da economia de mercado nos países hegemônicos não diferiu do padrão assumido nas áreas mais pobres da economia mundial. Até o início da II Guerra Mundial, as grandes corporações surgem entre nós quase que simultaneamente ao seu aparecimento nas economias centrais. Desenvolviam aqui um controle parcial por meio de filiais ou concessionárias, ficando sua influência diluída nos mecanismos de uma economia em diferenciação e expansão. Só em casos excepcionais passam de um controle econômico segmentar para o monopólio efetivo (caso da Light e de outras empresas de utilidade pública). Frequentemente submetiam-se aos mecanismos de controle da economia interna, gozando de privilégios legais ou de vantagens em virtude de sua capacidade empresarial, organização etc. As corporações contribuem para a expansão da economia de mercado nos países hegemônicos na medida em que transferem parcelas do excedente e matérias-primas para fora.

4. *Ordem semiúrgica e modernização gerencial*

A partir da década de 1950 a sociedade de mercado, até então baseada na produção e na máquina, apresenta novas características de organização. Apoiada em um progresso sem precedentes na tecnologia, a produção ocorre em grande escala e sob forma padronizada. Grandes massas de produtos e serviços são produzidos para serem consumidos por grandes massas de pessoas, transformadas em grandes massas de consumidores. É a sociedade de consumo.³⁷ As mercadorias passam a adquirir algum valor além do uso e da troca: a ambos se acrescenta o "valor-signo".³⁸ A linguagem, representação do pensamento e feita com signos,³⁹ passa a

³⁶ Id. *ibid.*, p. 216.

³⁷ Baudrillard, Jean. *A sociedade de consumo*. Lisboa, Edições 70, 1981.

³⁸ Baudrillard, Jean. *A sombra das maiorias silenciosas*. São Paulo, Brasiliense, 1985. p. 39-40.

³⁹ O conceito de signo é o de "código que, gerando mensagens, representa a linguagem para o homem" Santos, Jair Ferreira dos. *O que é pós-moderno*. São Paulo, Brasiliense, 1986. p. 14. Segundo Castoriadis, que faz ácida crítica à semiótica, a linguagem não é apenas código, mas um conjunto de significações imaginariamente instituídas pela sociedade. Ver Castoriadis, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, particularmente cap. 5.

ser dominada pela tecnociência aplicada à informação e à comunicação. A tecnologia eletrônica, que logrou notável desenvolvimento com a invenção do transistor em 1957, possibilitou o tratamento computadorizado do conhecimento e da informação, ou seja, a informática. Entre o indivíduo e a sociedade passam a estar presentes os meios tecnológicos de comunicação, que não se limitam a nos informar sobre o mundo. Eles o simulam na medida em que o refazem a seu modo, na medida em que o hiper-realizam. A esta sociedade super-recriada por signos, mobilizada pelo consumo e pela informação, denominamos ordem semiúrgica.⁴⁰

Embora essas mudanças sejam típicas das sociedades industrializadas (Japão, Estados Unidos, principais países europeus) envolvendo a filosofia, as ciências e as artes, atingiram as sociedades dependentes (dentro dos limites de suas peculiaridades), principalmente nos centros urbanos de maior porte.⁴¹ O mercado auto-regulável expandiu-se (apesar das tensões produzidas pelo protecionismo, que deram origem à I e à II Guerras Mundiais), apoiado nas grandes unidades de produção, nos meios de transporte e comunicação e nos serviços. Embora os países dependentes tivessem adquirido consciência de sua condição, insurgindo-se sob formas várias (movimentos nacionalistas, ideologia do desenvolvimento, independência política), a necessidade de matérias-primas e de mercado por parte dos países hegemônicos transformou-os em centro de investimentos. Para isto concorreu o crescimento econômico e demográfico dos países periféricos. A expansão do socialismo, sob a forma de governo ou de movimento político, deu a tais investimentos uma conotação estratégica.

No Brasil, a disposição das economias centrais e da comunidade internacional de negócios em alocar recursos manifestou-se repetidamente após a I Guerra Mundial, encontrando obstáculos na exigüidade de um mercado financeiro e na inflação, obstáculos que, de modo algum, impediram suas ações. Para a internacionalização da economia brasileira foi fundamental o novo posicionamento empresarial, favorável à cooperação financeira externa, possibilitando a implantação, dentro do país, das concepções de organização e de crescimento da grande corporação. Essa decisão, que se esboça particularmente após 1930, fixa-se a favor do impulso externo em fins da década de 1950, para caracterizar-se como elemento fundamental após 1964. Os investimentos externos, aprofundando as antigas formas de dependência – empréstimos financeiros e comércio exterior – foram responsáveis pelo áureo desenvolvimento econômico no período 1956-61.⁴² Realizados com o apoio de privilégios concedidos pelo Estado – refletindo os interesses sociais e as orientações econômicas e políticas dos estamentos e classes que predominavam em seu controle – esses investimentos possibilitaram não só a manutenção do mercado como sua adaptação aos interesses dos países líderes da economia de mercado.

⁴⁰ Ver nota 10.

⁴¹ A urbanização brasileira, assim como dos demais países dependentes, tem sido examinada por diversos autores em função de suas circunstâncias histórico-econômicas e não como um fenômeno em si mesmo. Ver, entre outros autores, os seguintes trabalhos de Milton Santos: *Espaço e sociedade* (Petrópolis, Vozes, 1982) e *Urbanização desigual* (Petrópolis, Vozes, 1980) e *Espaço dividido* (Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1978).

⁴² Neste período – apesar de uma inflação de 26,2% em 1954, declínio das relações de troca e crise de infra-estrutura – o Brasil alcançou uma taxa média de desenvolvimento industrial de 11% ao ano, merecendo menção o desenvolvimento da indústria automobilística (com um aumento da produção de materiais de transporte de 700%). Enquanto no período 1947-53 os investimentos estrangeiros totalizaram 97 milhões de dólares, entre 1954 e 1961 o montante chegou a 721 milhões. Fonte: Pereira, L.C. Bresser. *Desenvolvimento e crise*. 7. ed. São Paulo, Brasiliense, 1977. p. 53 e segs.

Embora a sociedade brasileira venha vivendo de crise em crise a partir de 1962⁴³ – manifestação de sua condição de sociedade de mercado periférica – ela incorporou, dentro de suas peculiaridades e a partir dos princípios de desenvolvimento capitalista e da internacionalização da economia de mercado, os padrões de sociedade de consumo. Embora não haja a abundância decorrente do aumento da produção como nas economias centrais, observa-se um consumo de massa inspirado nos países hegemônicos – principalmente os Estados Unidos – limitado, porém, pela alta concentração da renda. A “opção de consumir entre uma infinidade de artigos, mas não a de não consumir”⁴⁴ se restringe a uma pequena parcela da população e aos principais centros urbanos. Interpondo-se entre os indivíduos e os objetos, os meios de comunicação de massa saturam a sociedade de informação e serviços, veiculam produtos, difundem valores, programam o cotidiano. A televisão, talvez o mais popular resultado da tecnociência, inspira o consumo, influencia comportamentos e é consumida independentemente de condição social. Sua produção pela indústria nacional (em colaboração com investimentos externos) e sua venda financiada permitem que seja adquirida pelos segmentos menos favorecidos da população.

O individualismo, traço peculiar da ordem semiúrgica, na sociedade brasileira deve, a nosso ver, ser interpretado à luz das profundas desigualdades sociais existentes. Não chegando a negar os ideais de mobilização dos países líderes da economia de mercado (que dispõem de enorme quantidade de bens para escolher e combinar), por não tê-los alcançado, seu individualismo manifesta-se freqüentemente ora como oportunismo, ora como descrença na solução de suas dificuldades. Na carnalidade, traço peculiar da cultura brasileira,⁴⁵ a população mobiliza-se à sua maneira, elabora sua versão de espetáculo antecipando-se ao simulacro dos meios tecnológicos de comunicação.

O predomínio do grande capital sobre a economia brasileira foi acompanhado pela difusão de sua tecnologia gerencial, que passou a vigorar como “pensamento moderno”. A grande empresa estrangeira, além de suas máquinas e técnicas, transplanta políticas e sobretudo estruturas. A este respeito afirma Brum: “...nesse novo contexto, torna-se mais gritante a valorização da planificação, da técnica, da necessidade de profissionais especializados, pelo vínculo profundo que se redefine e se firma com o capitalismo internacional e com as aspirações deste. Toda a estrutura econômica se caracteriza por um processo de concentração que resulta em grandes empresas, basicamente estrangeiras, estatais e algumas nacionais, impondo sua visão e interesse, ou seja, o predomínio do grande capital ao resto do sistema econômico.”⁴⁶ Já a partir do Governo Vargas o Estado, em sua função de

⁴³ Citamos, entre os diversos autores que se dedicaram ao tema: Pereira, L.C. Bresser. Op. cit.; Singer, Paul, O milagre brasileiro: causas e conseqüências. *Caderno Cebrap*, São Paulo, n. 6, 1972; e, do mesmo autor, Origens históricas da crise econômica. *Boletim Ierj*, (26): 20, ago./out. 1983.

⁴⁴ Santos, Jair Ferreira dos. op. cit. p. 88.

⁴⁵ Ver da Matta, Roberto. *Carnaval, bandidos e heróis*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979; Sant’anna, Afonso Romano de. Contribuições para uma teoria do Brasil – carnaval e carnavalização. *Jornal do Brasil*, 17 fev. 1980. *Caderno Especial*, p. 1.

⁴⁶ Segundo Florestan Fernandes, a decisão do empresariado brasileiro no sentido de contar com os investimentos externos envolve duas ilusões principais: a) seria a maneira de possibilitar a solução, dentro de ordem, dos problemas econômicos, sociais e políticos herdados do passado; b) a redução do poder econômico da iniciativa privada e do Estado seria temporária, diluindo-se na transição para o novo padrão de desenvolvimento tanto as desvantagens da dependência quanto do aumento da influência estrangeira. O verdadeiro obstáculo foi escamoteado, uma vez que se ignorou que ele não se encontrava nos padrões alternativos de desenvolvimento da economia de mercado, mas sim nas articulações interna – do setor agrário exportador com o setor urbano-industrial – e externa – do complexo econômico agrário exportador com as economias centrais. (Fernandes, Florestan, op. cit. p. 259).

controlador da sociedade, havia absorvido o modelo da grande empresa estrangeira em termos organizacionais, técnicos e políticos, tornando-se elemento central na adaptação da sociedade aos requisitos do capital externo, ao qual classes dominantes recorreram para captação de financiamentos externos e internacionalização da economia. Diante de seu novo papel, organiza-se o Estado com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, transformando-se hoje em empresário, além de manter suas funções tradicionais.⁴⁷

Entre 1808 e 1976 foram criadas no Brasil 571 empresas estatais, sendo 200 pelo governo federal, 339 pelos governos estaduais e 32 pelos municípios.⁴⁸ É importante observar que 79,4% das empresas foram criadas a partir de 1961. No período 1966-75 as 231 empresas estatais criadas apresentavam a distribuição setorial mostrada na tabela 1.

Tabela 1
Distribuição por setor de empresas criadas entre 1966 e 1975

Sectores	Número de empresas	% do total
Mineração	12	5,2
Indústria de transformação	42	18,2
Agropecuária	2	0,9
Construção	10	4,3
Transporte e armazenagem	24	10,4
Outros serviços públicos	108	46,8
Comércio	5	2,2
Serviços em geral	28	12,1
Total	231	100,0

Fonte: Martins, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985. p.67

A adoção dos padrões organizacionais das grandes empresas estrangeiras resultou na adoção de tecnologias gerenciais de alto nível de racionalidade, de aumento de controle⁴⁹ visando ao aumento da produção e do consumo. Essas tecnologias – difundidas entre nós por obras de autores estrangeiros e por profissionais com cur-

⁴⁷ Storck, Vera Sueli. op. cit. p. 61. A esse respeito, diz Daland: “A fim de governar com eficácia, era necessário uma burocracia responsável, e Vargas instituiu uma série de reformas administrativas, tendendo a estabelecer o controle sobre os instrumentos do Governo. O foco central dessas reformas foi o estabelecimento do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). O Dasp constituía o instrumento racional, ‘científico’ e central de controle administrativo, tal como era concebido no movimento de administração científica (...)” (Daland, R. *Estratégia e estilo de planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro, Lidador, 1969. p. 15). É importante mencionar que, antes do plano decenal de investimentos elaborado pela Missão Taub (1942), o Dasp já havia produzido uma série de estudos conhecidos como Plano Quinquenal de Obras Públicas e Reparelhamento da Defesa Nacional.

⁴⁸ Martins, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p. 62. Segundo o autor, além dos dados controversos a respeito do assunto, “é também freqüente encontrar a idéia de que a expansão do Estado do Brasil – e isto quando a importância desta não é simplesmente negada – não obedece propriamente a um projeto específico, a uma vontade estatizante, mas se vem realizando pragmaticamente, por força de circunstâncias nem sempre claramente identificadas” (op. cit. p. 41).

⁴⁹ A necessidade de pessoal especializado correspondeu a criação de instituições de ensino e pesquisa: no final da década de 40, o padre Sabóia de Medeiros cria em São Paulo a Escola Superior de Administração e

nos no exterior – têm sido adotadas de modo mecânico, desconsiderando os fundamentos sociais do fenômeno administrativo. Sua sofisticação crescente e suas formas sutis de controle freqüentemente colidem, na prática, com os padrões autocráticos da sociedade brasileira. Subordina-se a realidade brasileira aos padrões das economias centrais, menosprezando uma experiência – mesmo que incipiente para os dias atuais – como a de inspiração inglesa. Adotadas quase sempre como solução, freqüentemente são responsáveis pelo surgimento de problemas. O caráter “moderno” dessas técnicas tem feito com que elas sejam tidas como de validade absoluta, inclusive para as pequenas empresas, não só pela sua difusão como também pela inexistência de estudos e pesquisas a respeito de nossa experiência gerencial.⁵⁰ A estreita vinculação às economias centrais (particularmente aos Estados Unidos) e a ilusão das soluções acabadas para os desafios do cotidiano gerencial fazem com que periodicamente surjam modismos (orçamento-programa, desenvolvimento organizacional, Grid, *kamban*, círculo de controle de qualidade, participação e outros). Como toda moda, tendem a cair no esquecimento após o surgimento ruidoso ou a ter um uso adequado às circunstâncias.⁵¹

A adoção dos padrões importados tem levado ao formalismo – discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la. Embora não seja fenômeno exclusivo das sociedades periféricas, o formalismo é tema relevante, uma vez que seu ingrediente fundamental é a justaposição do padrão de relações sociais tradicionais dessas sociedades aos modernos padrões importados.⁵² São os controles e relatórios inúteis; o orçamento decorativo; recrutamento, seleção e

Negócios (Esan); aproximadamente na mesma época é criado o Idort – Instituto de Organização Racional do Trabalho, por iniciativa de Armando Sales de Oliveira; em 1946 cria-se o Instituto de Administração na Universidade do Estado de São Paulo; em 1952 é criada a EBAP – Escola Brasileira de Administração Pública, no Rio de Janeiro, e em 1954 a EAESP – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, ambas da Fundação Getúlio Vargas (Storck, Vera Sueli. op. cit. p. 61).

⁵⁰ As pequenas empresas no Brasil são responsáveis por 80% do valor da produção, 84% da mão-de-obra e 71% dos salários, enquanto nos Estados Unidos elas são responsáveis por 40% do valor da produção, por 50% no Japão e por 70% na Comunidade Econômica Européia (Cebrae. *Jornal do Brasil*, 21 dez. 1987. p. 19). Em número de estabelecimentos, as pequenas empresas no Brasil representam: cerca de 98% do total, enquanto nos Estados Unidos e na Alemanha Ocidental, aproximadamente 90% (Richers, Raimar. *O que é empresa*. São Paulo, Brasiliense, 1986. Coleção Primeiros Passos, n. 181). Esses dados refletem o pensamento convencional, que submete a sociedade à eocnômia. Dentro de uma perspectiva plural de riqueza, a importância das grandes e mesmo das médias empresas é bem menor. Empenhado em contestar tal concepção, Guerreiro Ramos apresentou, em termos preliminares, a seguinte classificação: monopólio estatal; sistema oligopolizado de produção; sistema de produção de relativa competitividade; sistema fronteiroço; sistema quase-formal de microprodução; sistemas conviviais e comunitários de produção (Guerreiro Ramos, Alberto. Problemas alocativos da economia brasileira. *Jornal do Brasil*, 2 ago. 1981. Caderno Especial).

⁵¹ Essas operações não entram no mérito de tais técnicas, referindo-se apenas à transplantação inadequada.

⁵² Em essência, esse é o ponto de vista de Riggs e Guerreiro Ramos, embora este possua uma interpretação particular. Diz Riggs: “Parece-me estar af uma das raízes do formalismo – a adoção de modelos e conceitos tomados a uma ordem social mais refratada (industrializada, segundo a metodologia do autor). Esses modelos pressupõem a existência de uma estrutura formal, sob os aspectos econômico, administrativo e político, e por isso fica difícil querer olhar e compreender, em função desses modelos, uma ordem social em que estruturas formais têm um papel apenas marginal” (Riggs, Fred W. *Ecologia da administração*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964. p. 155). Para Guerreiro Ramos, empenhado em estabelecer uma estratégia administrativa para o desenvolvimento brasileiro, “(...) a presença do formalismo numa sociedade atesta que ela está em movimento histórico, ascendente, positivo; que está deixando de ser o que era; que está percorrendo os graus intermediários que separam dois modelos teóricos: o concentrado e o difratado, em direção deste último” (Guerreiro Ramos, A. *Administração e estratégia de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1986. p. 395). Para esse autor, “o formalismo não é característica bizarra, traço de patologia social das sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular, que reflete a estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase em que se encontram. Em outras palavras, o formalismo nas sociedades prismáticas (ou seja, periféricas) é uma estratégia de mudança social, imposta pelo caráter dual de sua formação histórica e pelo modo particular como se articula com o resto do mundo” (op. cit. p. 8-9).

mesmo concursos públicos ocultando admissões já procedidas, em nítida prática de nepotismo;⁵³ treinamento de pessoal com outras finalidades que não o aprimoramento do desempenho do empregado,⁵⁴ denominação de “recursos humanos” para simples atividades de movimentação e registro de pessoal. Neste último exemplo há também modismo, pois a expressão “administração de pessoal” caiu em desuso.

O ponto alto do formalismo é a legislação. Abandonados os costumes mais antigos – modos e tradições populares – que outrora regulavam as relações sociais, importados padrões éticos do estrangeiro ou com o propósito de dobrar resistências, concebe-se a lei como instrumento de transformações sociais. A discrepância entre a norma e a realidade, somada à falta de recursos financeiros, pessoal, instalações, equipamentos, tecnologia, provoca um divórcio entre a lei e sua execução, principalmente em se considerando a tradição centralizadora do Estado. A elaboração de leis a partir de dados inadequados ou sem o necessário conhecimento de problemas locais propicia aos interessados em opor obstáculos à sua implementação maior oportunidade de resistência. Aqueles alcançados pelas imposições legais intensificam seus esforços para comprar garantias ou evitar a fiscalização (e freqüentemente dispõem de mais recursos que o Estado). A profissão de advogado cresce de importância, os administradores incumbidos de executar a lei recorrem a evasivas ou fabricam interpretações a seu talante ou em defesa de interesses escusos. Deturpam-se as leis, corrompe-se a administração em condições nunca vistas, como a partir do golpe militar de 1964, protegidos corruptores e corruptos pela certeza da impunidade garantida pelo conceito hipertrofiado de autoridade, imposto ao País.⁵⁵

O formalismo acarreta a prática do “jeito”, esse processo tão brasileiro de contornar dificuldades independentemente de normas, códigos, leis, tão comum na América Latina. O “jeito” é a prática popular, cotidiana, de contornar circunstâncias adversas, de submeter os fatos aos interesses, assim como fizeram e fazem os grupos dominantes.

O exercício do poder e da autoridade na administração brasileira, seguindo o caráter geral da sociedade, é marcado pela autocracia em suas diversas formas. A violência do escravismo, presente em 4/5 de nossa história, revela-se sob as formas de patriarcalismo e de paternalismo, em nítida manifestação do patrimonialismo ainda remanescente. No que se refere ao patriarcalismo, a autoridade se manifesta em relações que ultrapassam os limites da empresa, interferindo na vida particular do empregado, freqüentemente lançando mão de ações extremadas. A sucessão se processa por herança ou escolha, e raramente por mérito. Embora o paternalismo apresente aspectos liberais, como a promoção do bem-estar do empregado, em sua essência tende a se comprometer com o imobilismo diante de seus vínculos patrimonialistas. As relações funcionais são substituídas por relações de

⁵³ A prática do nepotismo passou a ser satiricamente designada pelo jargão QI (Quociente de Inteligência), em aproveitamento da difusão dos testes de inteligência em Psicologia. Ao mesmo tempo em que designa o conhecido fenômeno do apadrinhamento, historicamente incorporado à administração brasileira, jocosamente moderniza o velho termo “pistolão”. Aliás, o estudo dos jargões e das imagens em administração se constitui, a nosso ver, em excelente material para estudo, até agora pouco explorado.

⁵⁴ O treinamento tem-se constituído em gigantesco sorvedouro de recursos na administração brasileira, principalmente na esfera estatal. É visto por muitos como solução para praticamente todos os problemas administrativos. É utilizado tanto para beneficiar o empregado protegido das chefias, proporcionando-lhe títulos e afastamento do serviço (principalmente viagens), como para afastar o empregado inconveniente ou até mesmo aquele que não tem o que fazer.

⁵⁵ Dentre as diversas obras publicadas no Brasil a respeito do tema, ver Leite, Celso Barroso, org. *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

proteção, de caráter afetivo. O paternalismo vale-se predominantemente da barganha entre favores e vassalagem, utiliza mecanismos sutis de pressão como forma para atribuição artificial de prestígio, impõe o ostracismo como punição. Aqueles que têm conhecimento dos padrões de autoridade e de relações de trabalho nas empresas oligopolistas não têm dúvida em preferi-las, e muitas vezes as têm como ideal de emprego. As relações de trabalho da sociedade de mercado, já violentas pela heteronomia, são agravadas pelos resquícios da autoridade tradicional. Na administração pública, apesar de sua burocratização, o padrão tradicional de autoridade manifesta-se na solução de continuidade que caracteriza a mudança dos titulares, e nos cargos de confiança. A cada mudança corresponde uma nova orientação e novas lealdades.

Profundamente induzida – razão pela qual possui caráter distinto do processo ocorrido nas sociedades hegemônicas de mercado – a ordem semiúrgica no Brasil apresenta profundas distorções. A produção de massa encontra limitações na pobreza da população, que a ela pouco tem acesso. O conceito negativo de trabalho, marcado pelos valores escravistas, indica o achatamento salarial como a mais adequada estratégia de combate à inflação. A tecnologia de produção e o capital intensivo das grandes empresas restringem a absorção da força de trabalho. Os padrões organizacionais, longe de representarem uma evolução do processo produtivo, refletem um controle externo. Adotando uma tecnologia gerencial de racionalidade sofisticada, o país ignora o forte significado substantivo de sua vida humana associada. O individualismo promovido pela informação é um desafio ao controle do indivíduo. A informação, porém, produz a massa, infensa à participação, a maioria silenciosa, negação do social, fim da socialidade clássica. As Ciências Sociais, que poderiam ter contribuído para a formulação de um padrão organizacional, refletem o pensamento importado, atuando como tecnocracia: empenham-se em resultados e não no conhecimento da realidade. Uma cena frequente passa-se no cotidiano das organizações: a administração pensa que controla, enquanto os subordinados fingem que obedecem.

5. Conclusões

A análise das transformações básicas ocorridas na organização social brasileira nos permite melhor compreender os fundamentos de nossa experiência gerencial. Surgindo imersa nas relações sociais substantivas da ordem patrimonial – e conseqüentemente com seu caráter difuso – gerência toma corpo na construção da Nação como aspecto da transplantação cultural do liberalismo. A associação das camadas dominantes com a economia dos países centrais fez com que o liberalismo aqui se instalasse inicialmente como oportunidade limitada ao plano político. O caráter estamental da construção do Estado, sob forte influência do estatuto colonial, definiu um controle da economia na qual as mercadorias fictícias – trabalho, terra e moeda – eram vendidas sob condições de privilégios, limitando a prática liberal.

O surgimento de um mercado interno e de novos atores ensejou o estabelecimento da sociedade de mercado e a ampliação da experiência gerencial, embora a adoção dos modelos de organização transplantados das economias centrais sofresse as injunções das condições periféricas e das atitudes e valores elaborados sob o regime colonial. A expansão do mercado auto-regulável sob a ação protecionista da sociedade, representada, nesse aspecto, pelo Estado, levou as grandes potên-

cias a efetuarem investimentos externos por intermédio das grandes corporações. Esses investimentos, alicerçados em inédito desenvolvimento tecnológico, possibilitaram a produção de bens em grande escala e levaram à produção de consumidores pelos meios de comunicação de massa, ou seja, a sociedade de consumo.

Essa nova ordem social, induzida, provoca distorções várias, das quais as técnicas gerenciais são um exemplo. Introduzidas pelas grandes corporações estrangeiras, com apoio do empresariado nacional e do Estado a partir da década, de 1950 essas técnicas – aplicadas mecanicamente sob o argumento da universalidade – são destituídas dos fundamentos sociais que respaldam os fenômenos administrativos. Juntamente com os novos padrões gerenciais coexistem padrões e valores das ordens utilitária e patrimonial, variando conforme o segmento econômico e o espaço.

Summary

Brazilian managerial experience will be better understood as a bureaucracy, and not in the specific conceptual context of management, in which it should be seen as a recent phenomenon (from the '50s). Under such a focus, the managerial function transcends its condition of a technique of control while manifestation of power, thus becoming understandable as an organizational element of Brazilian society and of its foundations.

Immersed in primary relations of patrimonial order, management has grown in the building up of the nation as an aspect of the cultural transfer of liberalism, limited by the character of the State's construction.

The emergence upon the historical stage of an internal market and of new actors have propitiated the establishment of a market society (utilitarian order) and the expansion of managerial experience. Organizational patterns, transplanted from central economies, have been affected by impositions from peripheral conditions of the environment considered internally, and from attitudes and values structured in colonial times. Foreign investments from hegemonic countries, made through big corporations and founded on an unprecedented technological development, possibilitated a large-scale production of goods and led to the production of consumers, that is, to a mass society.

This new social order, also induced, entailed several distortions, among them the adoption of imported managerial techniques that, mechanically applied under the notion of this universality, are deprived of the social bases supportive of administrative phenomena. With the new managerial standards, therefore, coexist patterns and values of patrimonial and utilitarian orders, varying in accordance with the economic space and segment.