ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE ENTIDADES PÚBLICAS: ASPECTOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS DE UM PARADIGMA EMERGENTE

João Benjamin da Cruz Júnior*

1. Introdução; 2. A grande transformação; 3. A falácia da fartura nacional bruta; 4. O conceito de delimitação organizacional; 5. Organização e administração de entidades públicas: um novo paradigma; 6. Natureza e caráter do novo paradigma; 7. Observações finais.

Fundações teóricas e bases conceituais da atual sociedade organizacional burocrática. Organizações formais como paradigma para a organização da existência humana. Administração pública encarada a partir de matriz conceitual resultante da ideòlogia do mercado. Construção de novo paradigma para a organização e administração de entidades públicas, baseado na teoria de delimitação de sistemas sociais como instrumento para promover a ordenação da vida humana associada e redefinir a noção de administração pública.

1. Introdução

Hoje em dia, tanto nos países industrializados quanto nas nações em desenvolvimento, estão sendo intensamente questionados determinados aspectos básicos da vida humana. Alguns deles, inclusive, têm sido severamente atacados: os resultados distorcidos, em termos de progresso social, da contínua busca do progresso econômico; a crescente concentração de poder político nas mãos dos administradores de grandes corporações empresariais e/ou de agências governamentais; o inalienável direito à propriedade e à acumulação de capital, que embasa o crescimento econômico, mas que, também, aliena o homem do seu ambiente natural e social, talvez mesmo de si próprio.

Devido, em parte, a esse questionamento generalizado, mas também a um bem-fundamentado desapontamento com sua estrutura teórica, os modelos disponíveis para organização e administração de entidades públicas têm sido severamente questionados nos dias atuais. A questão básica que os teóricos e os profissionais da disciplina parecem estar propondo a si próprios é: por que a ciência organizacional não nos fornece mais, hoje em dia, o conhecimento necessário e adequado para a efetiva organização e administração de entidades públicas?

Este trabalho sugere que parte da razão para tal desapontamento reside no fato de que pesquisadores e professores de administração pública não chegaram, ainda, a perceber as falácias ideológicas do modelo conceitual sobre o qual se embasa a disciplina. Partindo dessa premissa, o artigo investiga as fundações teóricas e as bases conceituais da atual sociedade organizacional burocrática e analisa a

* Professor no Centro de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGA/UFSC) e diretor de pós-graduação da Escola Superior de Administração e Gerência (Esag) da Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina (Udesc). (Endereço do autor: Rua Jornalista Eugênio Lapagessa, 23 – Jardim Anchieta – 88.035 – Florianópolis, SC).

onipresença do sistema de mercado, noje em dia, como o principal critério ordenador da vida humana, pessoal e social.

De tal análise, o trabalho conclui que:

a) as organizações formais peculiares à atual sociedade centrada no mercado acabaram por assumir o caráter de um paradigma para a organização da existência humana de maneira geral;

b) em conseqüência, a administração pública tem sido encarada, pesquisada e ensinada a partir de uma matriz conceitual que é, essencialmente, uma expressão da ideologia do mercado. Enquanto não nos libertarmos dessa matriz conceitual que vem presidindo nossa visão de mundo há quase três séculos, não seremos capazes de exercitar uma forma mais viável e racional de vida humana associada. Por essa razão, é essencial, agora, desengajar nossa concepção de natureza humana das influências unilaterais do sistema de mercado.

Dentro desse contexto, são identificados e analisados os pontos básicos em torno dos quais articula-se, presentemente, um novo paradigma para a organização e administração de entidades públicas, baseado nos postulados na teoria da delimitação de sistemas sociais.

O trabalho conclui que esse paradigma emergente poderá vir a ser o instrumento efetivo para o atendimento, de forma adequada, de nossas necessidades de ordenação mais harmoniosa da vida humana associada, no âmbito generalizado da ciência social, e de redefinição da própria noção da administração pública, no domínio específico da ciência organizacional.

2. *A grande transformação*

No curso do século XVIII as idéias e os trabalhos de filósofos como Voltaire, Condorcet, Turgot e Saint Simon exerceram significativa influência sobre o pensamento da Europa ocidental. Em conseqüência, a Europa ocidental passou a se considerar a representação do estágio mais elevado do processo de desenvolvimento da humanidade.[1]

De fato, em 1748, como observa Guerreiro Ramos,[2] de repente a expressão "moderno" ganhava um novo significado na Europa: a superioridade do presente da Europa ocidental sobre o seu próprio passado. E esta auto-interpretação da Europa ocidental como um paradigma para toda a humanidade acabou se transformando na ideologia dominante do século XVIII. Por isso, todas as sociedades então contemporâneas que não refletiam as características sociais e políticas peculiares à Europa ocidental do século XVIII passaram a ser vistas como "sociedades primitivas".[3]

A economia política emergiu, no século XVIII, exatamente como mais uma manifestação da ideologia da modernidade. Assim é que em *A riqueza das nações*, publicado em 1776, Adam Smith proclama a então emergente sociedade mercantilista como representativa do mais avançado estágio da história humana. Na verda-

[1] Wolin, Sheldon S. *Politics and vision: continuity and innovation in Western political thought*. Boston, Little, Brown, 1960.

[2] Guerreiro Ramos, Alberto. Limites da modernização. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 20 maio 1979. 1. cad., p. 3.

[3] Id. ibid.

de, Adam Smith, tanto quanto Karl Marx, simboliza a penetração da ideologia da modernidade nos domínios da economia.[4] De fato, Smith rotulava de "atrasadas" as sociedades ancestrais, porque em nelas o mercado era incipiente.[5] E, realmente, tanto Smith quanto Marx viam como um salto rumo à modernização o processo pelo qual o mercado era expandido e transformado no referente maior para a alocação de recursos em qualquer sistema sócio-econômico. Tanto assim, que a metáfora da "mão invisível", por exemplo, é uma concepção criada por Smith exatamente para sugerir o caráter benigno do livre mercado. E esta mesma concepção da "mão invisível", com algumas restrições menores, permanece ainda hoje como o cerne de todas as teorias de desenvolvimento articuladas nas últimas décadas por economistas liberais.[6]

Efetivamente, nenhuma das alternativas até hoje propostas ao "modelo modernizante" chega a confrontar a premissa de que o mercado é o instrumento perfeito para o processo de alocação de recursos. Na verdade, tal processo pode ser efetivo, mas só na medida em que, através do mercado, assegure condições para a melhoria da qualidade de vida de uma dada população. Neste sentido, o que foi trazido à luz pela Revolução Industrial, em termos de ruptura com o passado, foi a liberação do mercado de certas prescrições institucionais, de forma a torná-lo mais operacional.[7]

Tal liberação do mercado de algumas prescrições institucionais acabou, entretanto, resultando na "grande transformação" a que se refere Polanyi no livro *The great transformation: the political and economic origins of our time*, sem dúvida uma das peças mais fundamentais para aqueles que, hoje em dia, se preocupam com uma revisão da economia política. Tal transformação, em essência, acabou por converter o mercado num sistema de relações autônomas, o qual, gradualmente, se superpôs a todo o espectro de relações sociais.[8] Em outras palavras, a Revolução Industrial deflagrou o processo pelo qual:

a) o mercado assenhoreou-se do papel de regulador político;
b) a economia, como percebida por Pietro Verri, veio a transformar-se em ciência,

[4] Adam Smith e a maioria dos economistas que escreveram depois dele – Marx aí incluído – acreditavam que o processo de expansão inerente ao mercado iria, forçosamente, "empurrar" a humanidade rumo a uma forma histórica superior. A diferença na forma com que Smith e Marx viam esse processo reside no fato de que Smith identificava a consumação da sociedade mercantilista como o derradeiro estágio histórico, enquanto Marx interpretava a sociedade mercantilista apenas como um estágio a ser vencido pelo advento do comunismo, quando então o mercado e a alienação a que ele conduz iriam desaparecer para sempre. Para uma análise mais completa, ver: Guerreiro Ramos, Alberto. op. cit.

[5] Smith, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. New York, Modern Library, 1965.

[6] Ramos esclarece que mesmo os economistas que aceitam a intervenção governamental no mercado, justificam tal aceitação em função da existência, nas sociedades atuais, de condições históricas inexistentes à época de Adam Smith. Eles acentuam, por exemplo, que a complexidade e a magnitude sem precedentes dos monopólios e oligopólios existentes hoje em dia não permitem mais que a concorrência perfeita vislumbrada por Smith funcione sem problemas. Assim, no dizer de Guerreiro Ramos, mesmo os economistas que aceitam a intervenção governamental no mercado não chegam a desafiar a noção do caráter benigno intrínseco à "mão invisível do mercado". Ver: Guerreiro Ramos, Alberto, op. cit.

[7] Tais prescrições foram caracterizadas por Max Weber como a essência daquilo que ele chama de patrimonialismo. No caso de sua Alemanha natal, Weber propunha que as prescrições institucionais impostas ao mercado fossem substituídas por um aparato burocrático. Somente dessa forma, segundo Weber, seria possível ao estado conseguir formar um mercado nacional na Alemanha. Ver: Weber, Max, *The theory of social and economic organization*. London, William Hodge, 1947.

[8] Polanyi, Karl. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. Boston, Beacon, 1957.

isto é, num método e num conjunto de axiomas logicamente integrados.[9] Além disso, central ao processo da "grande transformação", há, ainda, o curso progressivo da alienação do homem, um curso que atinge sua forma mais exagerada e mais significativa, em termos históricos, na formação econômica de hoje, a sociedade centrada no mercado.

O que é esta ubíqua alienação? Walter Weisskopf,[10] vê alienação como a resultante da "separação entre potencialidade e realização, na vida humana" e, ainda, como resultante da "consciência" que capacita o homem a perceber "aquilo que ele não é, mas poderia ser". Nesta visão, um "sistema de valores e atitudes sociais" determina que alguns aspectos da "pessoa humana" devem ser subjugados, contidos, reprimidos. Ora, o sistema de valores subjacente à ideologia do mercado é a "ética economicista racional". E este racionalismo, de uma forma ou de outra, acaba implicando "contenção, repressão das propensões humanas à libertação, relaxamento, fruição e gozo da vida".[11]

Esta repressão "racional" de algumas das propensões humanas é também analisada por Hirschman,[12] cuja tese é hoje aceita como uma alternativa à explicação de Marx sobre o surgimento do capitalismo. Ele propõe que, entre os séculos XVI e XVIII, em conseqüência de "modificações semânticas" e, mais ainda, do progresso intelectual, a natureza aquisitiva de homem, com a sua conseqüente busca de maiores conquistas materiais, passou a ser não só moralmente respeitada, como politicamente aplaudida. O que imaginava a filosofia política da época era que uma sociedade onde o homem age em função do interesse próprio, em busca de ganho material, é uma sociedade politicamente mais previsível, livre de turbulências políticas, já "que a paixão pelo lucro neutraliza a paixão pelo poder político".[13] Assim, naquele período, a conquista pessoal de interesses materiais, já semanticamente redefinida e moralmente aplaudida pela filosofia política, tornou-se moralmente respeitável. E Hirschman não negligencia ao apontar a irônica conseqüência dessa transmutação, lembrando que, na opinião de uma geração subseqüente de críticos, os otimistas filósofos do iluminismo e ideólogos da modernidade estavam errados: "Esperava-se do capitalismo a consecução daquilo que, muito cedo, passou a ser considerado a sua pior característica."[14] O autor refere-se à alienação do homem.

O que é pior, de acordo com Weisskopf[15] na sua visão do processo de alienação do homem, é que o processo acabou resultando no abandono da "razão crítica" (que diz respeito aos fins), pela "razão técnica" (que se preocupa somente com os meios). E isto, por sua vez, acabou conduzindo ao triunfo do "relativismo de valores", tanto na economia quanto na mentalidade técnica que controla nossos valores e nossa sociedade, num processo que atinge sua apoteose nos princípios do livre mercado, onde a produção, por exemplo, não chega a ser confrontada em

[9] Guerreiro Ramos, Alberto. A modernização e o declínio econômico do Brasil. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 jun. 1979. 1 cad., p. 11

[10] Weisskopf, Walter A. *Alienation and economics*. New York, E. P. Dutton, 1971. p. 36.

[11] Id. ibid. p. 45.

[12] Hirschman, Albert O. *The passions and the interests: political arguments for capitalism before its triumph*. Princeton, Princeton University Press. 1977.

[13] Id. ibid, p.41.

[14] Id. ibid. p. 132.

[15] Weisskopf, Walter A. op. cit.

termos morais de bom ou ruim, certo ou errado. Enquanto os indivíduos forem livres para escolher, aquilo que é produzido é o que eles querem, e o querem tanto que trabalham para obtê-lo.

Neste ponto, inclusive, encontra-se suficiente suporte para a tese galbraithiana de que o novo estado industrial transformou em balela a soberania do consumidor, pois a propaganda cria desejos e necessidades e o consumo atende aos ditames da produção, em vez de ser ao contrário.[16] Esta linha de argumentação, por outro lado, corrobora e legitima a concepção de "fetichismo do PNB", que Weisskopf entende como a idolatria das metas de cada vez mais bens e serviços, sem se considerar seu efeito sobre a qualidade e sobre "a multidimensionalidade e o equilíbrio da vida".[17] Aliás, Weisskopf advoga que o problema econômico real "é, na verdade, fruto da escassez: não a escassez 'econômica' dos fatores de produção, como recursos naturais, capital e trabalho, ou de bens e serviços produzidos para a venda a terceiros; mas a escassez existencial de recursos de vida, tempo e energia (...). Estas necessidades não-econômicas que não podem ser atendidas pelo aumento da produção no mercado são os *custos reais do crescimento econômico* e da batalha por cada vez mais bens e serviços. A sociedade que aloca a maior parte das atividades aos bens econômicos acaba impedindo que suas aspirações sejam realmente atendidas. Os membros de tal sociedade acabarão por considerar as atividades extramercado como inferiores, aspecto menos importante da vida. Pais, amigos, autoridades e meios de comunicação instilam a idéia de que o que quer que seja que não tenha valor de mercado dificilmente terá qualquer outro valor".

De tudo isto, o que mais deve ser levado em conta é o fato de que, agora, este tipo de alerta começa a surgir de dentro do próprio santuário dos economistas, dirigido aos próprios economistas e, inclusive, utilizando argumentos econômicos contra o *establishment* econômico. E ainda mais importante e digno de nota é o fato de que esta barragem crítica não tem sido dirigida, exclusivamente, aos "engenheiros-economistas", articuladores do capitalismo do Ocidente. Afinal, os porta-vozes da profissão têm-se mantido fiéis e solidários, combatendo em favor do crescimento econômico, em todas as partes do mundo. Não se pode, evidentemente, esquecer o fato de que também as diversas formas de nacionalismo e o comunismo não são mais do que "formas diferentes de organizar o 'fetichismo do PNB', o progresso através do crescimento econômico. Nós precisamos é de novas maneiras de pensar e de um sistema econômico que não seja vazio de valores".[18]

3. *A falácia da fartura nacional bruta*

Devido ao vazio de valores no sistema econômico e, particularmente, àquilo que ele vê como "a inexistência de uma concepção de mercado bem qualificada", Guerreiro Ramos afirma que tanto as doutrinas econômicas convencionais quanto as marxistas são muito mais uma forma disfarçada de credo religioso do que teorias científicas. Mais do que isso, Guerreiro Ramos investe contra os próprios economistas, marxistas ou convencionais, acusando-os de professarem uma ina-

[16] Galbraith, J. K. *The affluent society*. New York, New American Library, 1958.

[17] Weisskopf, Walter A. op. cit. p. 187-8

[18] Id. ibid, p. 191.

baiável fé, uma crença cega em símbolos deísticos, como "desenvolvimento", e em abstrações, como a "mão invisível" do mercado e "as leis da história".[19] Estes crentes, passionais e fervorosos, não se deixam convencer, jamais, por meros argumentos e simples fatos. E é por esta razão que propostas no sentido da redefinição e/ou da delimitação do papel do mercado têm sido objeto de preocupação apenas para um punhado muito seleto de homens, principalmente aqueles sensíveis à falácia das posições doutrinárias imutáveis. E, na verdade, é bastante compreensível que qualquer especulação em torno da redefinição e/ou da delimitação do papel do mercado venha a enfrentar seriíssimas resistências, basicamente de parte dos economistas e tecnocratas, liberais e/ou marxistas, que ainda acreditam na infalibilidade da "mão invisível" e/ou das leis da história.

É necessário enfatizar, neste ponto, que o conjunto de critérios providos pela "mão invisível" e pelas "leis da história" para a consecução da melhoria da vida humana é bastante limitado em escopo e caráter. Tais critérios, na sua essência ditados pelo mercado, negligenciam os aspectos normativos da "viabilidade social".[20] Em grande parte, é por esta razão que, no mundo "moderno" os nefastos resultados da ideologia da modernidade são tão dramaticamente evidentes. Os Estados Unidos, por exemplo, uma vez o paradigma do desenvolvimento e da modernização, constituem hoje o exemplo mais ilustrativo de uma nação vitimada pelo credo linearista. Sob os efeitos de uma crise sem precedentes, a sociedade americana começa a perceber, somente agora, o quanto a obsessão do progresso distorceu a sua vida societária e quão assustadoras são as suas "vulnerabilidades" [21] Não chega a ser surpreendente, portanto, que um movimento sem precedentes, de crítica da ideologia da modernidade esteja tomando corpo, atualmente, exatamente nos Estados Unidos. De acordo com tal crítica, a modernização foi indissoluvelmente associada a práticas comuns que são, acima de tudo, predatórias e prejudiciais, tanto à vida humana quanto às funções auto-restauradoras da natureza. E, no caso dos Estados Unidos, um dos exemplos mais significativos destas práticas predatórias é provido pela estrutura ilógica do "consumismo" nacional.

O caráter distorcido da estrutura do "consumismo" americano torna-se altamente visível quando analisado do ponto de vista da distinção entre bens *primaciais* e bens *demonstrativos,* sistematicamente articulada por Guerreiro Ramos.[22] Na sua investigação em torno dos detalhes técnicos de tal distinção, Guerreiro Ramos mostra que, através dos séculos, o objetivo maior de qualquer sistema econômico sempre foi a produção do *suficiente* para a manutenção da vida humana numa dada sociedade. Nesse contexto, os bens primaciais constituem o domínio do *suficiente* e abrangem todos os meios necessários para a preservação e a salvaguarda da vida física e espiritual do ser humano.

[19] Guerreiro Ramos, Alberto. A modernização e o declínio econômico do Brasil. *Jornal do Brasil,* Rio de Janeiro, 17 jun. 1979. 1 cad., p. 11.

[20] Id. ibid.

[21] Brown, Harrison. *The human future revisited.* New York, W.W. Norton, 1978.

[22] Explicando a distinção, Guerreiro Ramos diz que "bens primaciais são aqueles que atendem às limitadas necessidades biofísicas de alimento, abrigo, vestuário, transporte e serviços elementares que ajudam o indivíduo a se manter como um organismo sadio e um membro ativo, no funcionamento da sociedade. Bens demonstrativos são aqueles que visam, principalmente, a satisfação de desejos que têm os indivíduos de exprimir seu nível pessoal, relativamente à estrutura de *status*, sendo seus desejos concebidos em termos sociais e ilimitados" (Guerreiro Ramos, Alberto. *A nova ciência das organizações:* uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro. Fundação Getulio Vargas, 1981).

É verdade que a definição do que venha a ser *suficiente* varia de uma sociedade para outra, e às vezes dentro de uma mesma sociedade, mas também é verdade que todas as formas conhecidas de associação humana anteriores à sociedade mercantilista eram baseadas no "princípio dos limites à produção e ao consumo".[23] O "princípio dos limites" está implicitamente contido na distinção entre riqueza natural e riqueza artificial que Aristóteles propõe em *A política*. A primeira preocupa-se com meios, e a segunda torna-se um fim em si mesma. Na interpretação de Guerreiro Ramos,[24] Aristóteles vê, explicitamente, a produção de bens e serviços como um meio necessário ao sadio exercício da vida cívica. Além disso, Aristóteles vê vida e "vida virtuosa" como dois conceitos completamente diferentes. E a "vida virtuosa", de acordo com esta concepção clássica, só é possível na arena cívica. Assim, a vida cívica é um fim em si mesmo, ao qual, pois, deve ser subordinada a produção de bens e serviços.[25]

Entretanto, se a produção é que passa a ser considerada como um fim em si mesma, a vida cívica acaba sendo distorcida, se não anulada. Considerando-se a proposta aristotélica de que o ser humano é capaz de sentir-se apropriadamente realizado somente como um animal político *(zoon politikon)*, esta distorção ou anulação da vida cívica, por conseqüência e inevitavelmente, acabará resultando na inviabilidade social da vida humana.[26]

No caso dos Estados Unidos, as ameaças à viabilidade social da vida humana são dramaticamente retratadas pro Kirkpatrick Sale.[27] Definindo Idade Moderna como os 500 anos da civilizaçãc ocidental que se estendem do Renascimento à metade do presente século, Sale argumenta que estão em processo de mudança *todas* as características básicas que definiram a Idade Moderna:

"(...) Não foi por acidente, nem por intervenção divina, que uma multiplicidade de crises se abateu sobre nós nas últimas décadas. Isto foi um sinal de que os arranjos do passado e os sistemas que nos sustentaram por séculos estão, agora, aproximando-se do seu final.

"(...) Agora, pela primeira vez na história humana, os limites globais foram atingidos e não há mais fronteiras para as quais deslocar excesso de pessoas ou de capital, nem das quais extrair novas riquezas agrícolas e minerais.

"(...) O período 'moderno' foi marcado pelo triunfo do capital (...). Mas hoje a economia do mundo capitalista declina de forma mais acentuada do que ocorreu no século XVII, e seus elementos mais básicos – o livre mercado e o jogo da oferta e da procura – estão sendo transformados ou simplesmente descartados, mesmo nos Estados Unidos."

A descrição daquilo que Sale rotula de "disjunções sociais" parece, inclusive, confirmar que a previsão aristotélica de que as distorções da vida cívica pro-

[23] Guerreiro Ramos, Alberto. A modernização e o declínio econômico do Brasil. op. cit.

[24] Guerreiro Ramos, A. *A nova ciência das organizações* (...) op. cit.

[25] Aristóteles. *Politics*. New York, Oxford Press, 1972.

[26] Sobre a inviabilidade da vida cívica e sobre a sua natureza inferior nas sociedades industriais modernas, Guerreiro Ramos faz a seguinte observação: "As sociedades industriais de hoje são tecnicamente capazes de prover a seus membros, nas quantidades necessárias, os bens e serviços que lhes permitam um irrestrito exercício da vida cívica. Todavia, o exercício da vida cívica é apenas marginal em tais sociedades, já que nelas a produção de riqueza material acabou se transformando num fim em si mesmo. Assim, nas sociedades industriais modernas o objetivo de civilizar foi substituído pelo objetivo de consumir, este disfarçado sob o imperativo da modernização" (Guerreiro Ramos, Alberto. O milagre e a sociedade. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 1 jun. 1979. 1 cad., p. 9).

[27] Sale, Kirkpatrick. *Human scale*. New York, Coward, McCann & Georgehan, 1980. p. 32.

vocarão a inviabilidade social da vida humana está começando a acontecer nos Estados Unidos. Entre outras coisas, Sale demonstra que:

"(...) Hoje, nos Estados Unidos, 70 suicídios são consumados, e aproximadamente outros 1.000 são tentados, todos os dias. (...) A taxa de suicídios cresce mais rapidamente entre os jovens – cerca de 300% de aumento na faixa dos 15 aos 24 anos de idade, nos últimos 20 anos.

"(...) Dependendo de quem é responsável pelos dados, há entre 11 e 20 milhões de alcoólatras inveterados nos Estados unidos, atualmente, (...) e este número cresce à razão de 270.000 pessoas por ano.

"(...) Pesquisa do Departamento Nacional de Saúde, Educação e Bem-Estar, realizada em 1978, mostrou que 60% dos rapazes de 16 anos e 40% dos de 12 anos podem ser classificados como consumidores de álcool, de moderados a viciados.

"(...) Aproximadamente 60 milhões de americanos são anualmente tratados em hospitais de doenças mentais, e, de acordo com dados de 1978, da Comissão Presidencial para Estudos de Distúrbios Mentais, (...) 40 milhões de americanos foram diagnosticados com 'distúrbios mentais' e outros cinco milhões sofrem de 'problemas emocionais severos'.

"(...) Numa nação que se orgulha de ser o país mais rico da história (...), pelo menos 40 milhões de pessoas vivem em estado de pobreza deplorável (...). Com base em dados federais atualizados, cerca de 25 milhões de pessoas vivem abaixo de qualquer padrão aceitável e outros 15 milhões equilibram-se sobre a chamada 'linha de pobreza'."[28]

A aceitar-se a noção generalizada dos Estados Unidos como "uma nação que se orgulha de ser o país mais rico da história", esta contabilização das "disjunções sociais" pode ser entendida, então, como uma chocante surpresa. Entretanto, este não será um quadro surpreendente para quem vê os Estados Unidos como a mais representativa das sociedades centradas no mercado, onde a concepção aristotélica da vida virtuosa foi substituída pela concepção materialista da vida afluente.

De fato, o processo de sociabilização, também influenciado pelo mercado, não tem feito mais do que levar o cidadão comum a internalizar uma sensação permanente de privação relativa. Isto significa uma luta intensa e constante – por parte do cidadão comum – para adquirir e manter *status* social. Ele se sente privado, caso não possa assegurar para si próprio suficiente poder aquisitivo para acompanhar o nível de consumo que acentua o *status* social do "homem bem-sucedido", que ele vê, no fundo, como seu competidor no mercado do sucesso. Se não for bem-sucedido nessa luta, o cidadão comum, provavelmente, estará engrossando a lista dos milhares de casos contabilizados por Kirkpatrick Sale como "disjunções sociais".

O sentimento da "privação relativa", na visão de Guerreiro Ramos, é, hoje, um componente psicológico do sistema sócio-econômico dos Estados Unidos, onde a produção de bens *demonstrativos* prevalece sobre a produção de bens *primaciais*. Bens *demonstrativos* são produzidos para acentuar o sentimento de "privação relativa", e não para suprimir a privação propriamente dita. Assim, obviamente, fica claro que daí deriva o caráter descirtuado, e desvirtuador, da estrutura americana de consumo.

[28] Id. ibid, p. 22-3.

Evidentemente, sob este avassalador assalto de uma "economia de bens demonstrativos", uma abordagem equilibrada ao exercício da vida – o correspondente comportamental do equilíbrio ecológico, segundo Weisskopf[29] – acaba degenerando-se num exercício impulsivo e descoordenado, dominado pelo consumismo e em conformidade com o modelo unidimensional de homem econômico, necessário à sobrevivência do capitalismo. Na sua forma mais articulada, esta aberração humana, psicológica e social corresponde ao "fetichismo do PNB" referido por Weisskopf.

É esta, enfim, a mais abrangente forma de alienação: a contenção, e até mesmo a repressão, de algumas das propensões humanas. Nas modernas economias de produção em massa, centradas no mercado, exige-se que o homem comporte-se, fundamentalmente, como consumidor, um mero acumulador de bens. E o resultado disto é o desequilíbrio, uma abordagem não-valorativa da existência, que reprime propensões e instintos do homem, como amor, amizade, verdade, beleza, estabilidade, repouso e segurança. Assim como o crescimento econômico e tecnológico ilimitado e descontrolado destrói o todo equilibrado e interdependente dos sistemas ecológicos, também o consumismo descontrolado e a promessa de "fartura nacional bruta", inerentes ao mercado, destroem a viabilidade social da vida humana.

4. O conceito de delimitação organizacional

Este artigo procurou mostrar, até este ponto, que, com o advento do episódio histórico da modernidade, o mercado acabou por transformar-se no mais fundamental critério para a ordenação da vida humana associada. Antes do advento da modernidade, entretanto, o mercado existia como um enclave social delimitado, implicando uma forma de intercâmbio societário, "mais ou menos regulado pela preocupação de seus membros com o equilíbrio entre custos e benefícios".[30]

O mercado, assim, era apenas uma das várias dimensões de um tipo peculiar de vida humana associada, a qual, por sua vez, era organizada em função de critérios éticos e políticos.[31] Como já se procurou mostrar, a superexpansão do mercado acabou resultando na inclusão da sociedade – ou da vida humana associada, de maneira geral – dentro do domínio das próprias relações de mercado, do seu correspondente *ethos* (que prega, por trás de uma aparente diversidade, a conformidade individual às formas sociais e institucionais assumidas pelo mercado) e, ainda, do seu modo de pensar (que se baseia numa noção de racionalidade que legitima a expansão do mercado: o calculismo utilitarista).

Nesse contexto, o indivíduo é exposto a uma forma peculiar de sociabilização, pela qual internaliza o *ethos* do mercado. Este "processo de sociabilização unidimensional"[32] é executado pelas organizações formais, ou "economicistas", que se tornaram, por isso, a principal forma de organização social nas sociedades centradas no mercado. Assim, a auto-realização do homem moderno acaba sendo

[29] Weisskopf, Walter A. *Alienation and economics*. New York, E.P. Dutton, 1971.

[30] Guerreiro Ramos, A. Endurance and fluidity: a reply *Administration and Society, 8:* 519, 1977.

[31] Polanyi, Karl. *The great transformation*(...). Boston, Beacon, 1957. Pocock, J.G.A. *The machiavelian moment*. Princeton, Princeton University Press, 1979; Hirschman. Albert O. *The passions and the interests (...)*. Princeton, Princeton University Press, 1977.

[32] Marcuse, Herbert. *One-dimensional mass*. Boston, Beacon, 1966.

possível apenas quando ele procura realizar-se de acordo com imperativos organizacionais.[33]

Confrontando esta situação com sua concepção de delimitação de sistemas sociais, Guerreiro Ramos delineia um modelo multidimensional alternativo para a análise e o desenho de sistemas sociais (multidimensional, aqui, em oposição ao modelo proposto pela ciência econômica, política e social corrente, que é unidimensional porque aceita o mercado como a categoria dominante para a ordenação de interesses pessoais e sociais). O conceito de *delimitação organizacional* é a própria base deste modelo multidimensional. Tal conceito implica a visão da sociedade como um macrocosmo multifacetado (do qual o mercado é apenas uma das facetas operacionais), onde os indivíduos exercitam todas e as mais variadas formas de atividades substantivas, integrativas, mas diferenciadas entre si. Além disso, esta concepção implica, ainda, a visão de uma estrutura de governança societária, responsável pela formulação e implementação de políticas e decisões alternativas, tudo em função do melhor possível para as inter-relações das várias e diferenciadas facetas operativas do macrocosmo multifacetado.

No contexto da *delimitação organizacional,* a mais significativa unidade social é o indivíduo. E o indivíduo é único e diferenciado, nos termos em que somente ele possui a capacidade de exercitar substantivamente sua razão – não apenas formalmente ou economicamente – e, em conseqüência, de ativamente descobrir ou formular valores, em vez de tomá-los por dados. Assim, as instituições sociais são estabelecidas como expressões dos valores humanos, e não como a sua fonte.

Consistente com esta visão de homem, a noção de *delimitação organizacional* vislumbra uma sociedade fundamentalmente estruturada pelo homem, em vez de homens estruturados pela sociedade. A auto-realização do homem constitui, então, uma complexa empreitada, que somente pode ser levada a cabo através de múltiplos tipos de cenários sociais; ela não pode ser alcançada em um único tipo de organização formal, economicista.

O problema, neste ponto, consiste no fato de que, até o presente momento, apenas um tipo bastante peculiar de organização – as organizações formais convencionais – tem sido o objeto da preocupação da teoria das organizações e, conseqüentemente, das propostas disponíveis para organização e administração de entidades públicas. O resultado, então, não poderia ter sido outro: tanto os teóricos quanto os praticantes da administração pública não chegaram a perceber que, na verdade, o espaço macrossocial a ser organizado e administrado é formado por uma variedade de sistemas sociais, e não apenas por organizações formais.

Esta visão é compartilhada, entre outros, por Polanyi, Kaplan e Guerreiro Ramos.[34] Para todos eles, a organização formal, convencional – objeto da preocupação maior da teoria organizacional – está intrinsecamente atada à moderna sociedade centrada no mercado, a qual, por si própria, é um arranjo societário sem precedentes históricos. Polanyi, por exemplo, recorda que nas sociedades pré-industriais a existência dos indivíduos era assegurada pela prevalência de critérios substantivos, e não formais ou econômicos, de reciprocidade, redistribuição e in-

[33] Scott, William G. & Hart, David K. *Organizational America*. Boston, Houghton Mifflin, 1979.

[34] Polanyi, Karl. *The great transformation* (...). Boston, Beacon, 1957; Kaplan, David. The formal-substantive controversy in economic antropology. *Southwestern Journal of Antropology, 24:* 228-51, 1968; Guerreiro Ramos, Alberto. A substantive approach to organizations: the epistemological grounds. In: Bellone, Carl J., ed. *Organization theory and the new public administration*. Boston, Allyn and Bacon, 1980.

tercâmbio. A economia era mantida como uma parte do sistema social mais amplo, que a regulava. Ela não constituía, como hoje, um sistema auto-regulável. É nesse contexto que as economias existiam no sentido substantivo, e não formal ou econômica. A escassez de meios não constituía, então, princípio formal para a organização da produção e para as decisões humanas de modo geral, uma vez que a sobrevivência do indivíduo, como já dito, era garantida pela eficácia dos critérios sociais globais antes listados, e não por critérios ditados pela organização formal.

Nesse contexto, segundo Guerreiro Ramos, os indivíduos tinham uma vida compacta e não diferenciada, exercitando-a em bases substantivas, e não em bases formais, legais ou contratuais. De modo geral, as organizações constituíam campos de experiência, de que ninguém tinha formalmente consciência. Assim, nas sociedades pré-industriais, "(...) uma família é uma organização substantiva, no sentido de que ela não funcionaria como um sistema, a menos que existisse algum padrão nos relacionamentos entre aqueles que a constituem, e entre estes e o meio ambiente. A família de nossa sociedade, na medida em que ainda preserva algumas funções da família arcaica, partilha de seu caráter organizacional substantivo. No entanto, graças à natureza da sociedade global contemporânea, a família está, antes, se transformando num fenômeno de organização formal"

Nas sociedades pré-industriais "(...) a maior parte do espaço vital humano mantinha-se disponível sobretudo para a interação social, livre das repressões da organização formal".[35]

Nas modernas sociedades de mercado, onde o sentido substantivo da economia é uma característica que praticamente já não existe, a escassez de meios acaba por constituir o princípio formal para a organização da produção, ao contrário do que ocorria nas sociedades pré-industriais. Hoje em dia, como mostram Polanyi e Guerreiro Ramos, o exercício da economia parte da pressuposição de que, já que meios e recursos são escassos, é preciso otimizá-los através de decisões que atendam, da forma mais acurada possível, a exigências que não têm qualquer outra conotação, além da econômica.[36]

Nesse contexto, obviamente, as organizações formais de natureza econômica são o instrumento mais apropriado do mercado para o atendimento das exigências inerentes ao seu funcionamento. Max Weber, inclusive, já deixara este ponto bem claro ao caracterizar as organizações burocráticas formais como um "requisito funcional do mercado".[37] Assim, ao contrário das organizações substantivas, aquelas que operam onde a ordem econômica é meramente uma função da ordem social, as organizações burocráticas formais são fundadas em cálculos utilitaristas e, como tal, "constituem sistemas planejados, criados deliberadamente para a ma-

[35] Guerreiro Ramos, A. *A nova ciência das organizações:* uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1981. p. 124-5.

[36] Polanyi, Karl. op. cit.; Guerreiro Ramos, A. A substantive approach to organizations (...). op cit.

[37] A premissa fundamental subjacente a esta linha de argumentação baseia-se na constatação de que a ideologia da modernidade tornou-se efetiva porque foi operacionalmente articulada através de uma forma peculiar de organização social que tem, basicamente, caráter burocrático. Em outras palavras, o modelo weberiano de organização foi o veículo adequado para o atendimento dos imperativos estruturais das sociedades de mercado. Para uma análise abrangente deste tópico, ver: Rezende, Ubiratan S. *The fallacies of legitimacy:* limits of functional rationality. University of Southern California, 1979. Ph.D. dissertation. University of Southern California; Weber, Max. *The theory of social and economic organization.* London, William Hodge, 1947.

ximização de recursos". Como objeto de preocupação da teoria organizacional corrente, tais organizações são meros "artefatos sociais".[38]

Diversos outros cientistas sociais apontaram o aspecto socialmente ilegítimo das organizações típicas da sociedade de mercado. A onipresença de tais organizações, entretanto, "conduz à aceitação de pressupostos organizacionais que, na verdade, não podem ser moralmente suportados e, em conseqüência, à formulação e execução de políticas públicas em detrimento do homem".[39] O resultado disto, como observa Presthus, é que as organizações que hoje simbolizam a grandiosidade e a produtividade "tendem a solapar o ideal humanístico de que o homem deve ser visto como fim, e não como meio".[40]

Compreensivelmente, os efeitos das organizações sobre a vida humana, neste contexto, são apenas vagamente percebidos, pois são "sutilmente acumulados".[41]

Todo este posicionamento crítico pode ser utilizado para suportar a acusação de Guerreiro Ramos, segundo a qual as organizações típicas das atuais sociedades de mercado são prejudiciais tanto para seus membros quanto para a sociedade, já que tanto seus membros quanto a própria sociedade acabam sendo conduzidos: a aceitar como desejável o que quer que seja as organizações produzem e a acreditar que a existência das organizações é vital para os interesses da sociedade como um todo. Neste sentido, as organizações "tendem a se transformar na sociedade".[42]

Dadas tais considerações, não se pode negar que as organizações formais de natureza econômica, hoje em dia, desempenham um papel sem precedentes, e altamente efetivo, no processo de socialização dos indivíduos.[43] Nas sociedades pré-industriais, ao contrário, as organizações formais exerciam uma influência muito reduzida, se chegavam a exercê-la, no processo pelo qual o indivíduo aprende a viver em sociedade. A propósito, na sua reconstituição da vida da Inglaterra pré-industrial, Laslett mostra que "(...) a vida institucional era praticamente desconhecida. (...) Os grupos familiares, onde vivia a grande maioria das pessoas, constituíam aquilo que hoje se chama de grupo equilibrado e sadio".[44]

O processo de socialização, assim, tomava lugar em uma variedade de grupos sociais igualmente sadios e equilibrados que não tinham o caráter instrumental das organizações de natureza econômica que existem hoje. Isto é confirmado por Guerreiro Ramos: "(...) em nenhuma sociedade anterior à sociedade industrial, as organizações de caráter econômico jamais assumiram papel central e deliberado no

[38] Guerreiro Ramos, A. A substantive approach to organizations (...). op cit. p. 147.

[39] Sale, Kirkpatrick. *Human scale*. New York, Coward, McCann & Georgeham, 1980. p. 80.

[40] Presthus, Robert. *The organizational society:* an analysis and a theory. New York, Random House, 1962.

[41] Id. ibid. p. 18.

[42] Guerreiro Ramos, A. A substantive approach to organizations (...). op. cit. p. 158.

[43] Nos Estados Unidos, este é o tema central do produtivo trabalho de Scott e Hart. Em seu livro *Organizational America* (Boston, Houghton Mifflin, 1979), por exemplo, eles advogam que, no final da década de 1960 e no início da de 1970, "a maior transformação ocorrida no país foi a consolidação do poder nas mãos das organizações formais". Este fato, segundo os autores, provocou "a substituição dos tradicionais valores americanos pelos valores das organizações modernas" (p. 8). Além disso, Scott e Hart afirmam que, "tendo criado um novo sistema de valores nos Estados Unidos, as organizações modernas são hoje aceitas como o mais significativo agente do processo de socialização dos americanos" (p. 36).

[44] Laslett, Peter. *The world we have lost*. New York, Charles Scribner's Sons, 1965. p. 11.

processo de socialização. Essa circunstância é característica da sociedade centrada no mercado, sobretudo em seu estágio industrial mais recentes."[45]

Na verdade, esta tendência do mercado no sentido de tornar-se a força preceptora única da sociedade parece estar-se fortalecendo cada vez mais. E as organizações formais de natureza econômica, este modo peculiar de organização social que atende às exigências do funcionamento do mercado, estão sendo, hoje, aceitas como o próprio paradigma para a ordenação da vida humana associada, de maneira geral, e para a organização e administração de entidades públicas, de maneira particular.

Assim, deve ter ficado bem claro, pelo que foi discutido até este ponto, que o grande desafio que se põe, hoje, perante a ciência organizacional, implica, exatamente, a ruptura com a matriz conceitual que informou a ordenação política, social e econômica, ao longo dos últimos 300 anos.

Agora, a questão que permanece é a exclusão dos intelectos individuais, dos mecanismos institucionais e da própria teoria organizacional das garras da ideologia da modernidade, de maneira geral, e das exigências do mercado, de modo particular. Isto posto, a tarefa com que nos confrontamos, hoje, consiste no alinhavo das idéias básicas de um novo paradigma que oriente, no geral, a ordenação da vida humana associada e, no particular, a organização e administração de entidades públicas de forma mais adequada à verdadeira natureza humana.

5. Organização e administração de entidades públicas: um novo paradigma

A articulação sistemática das linhas básicas de um novo paradigma para a ciência organizacional deve procurar, preliminarmente, convencer os estudiosos e os profissionais da disciplina, da irrelevância e das falhas epistemológicas do atual arranjo dos conhecimentos sociais, políticos e econômicos. Deve, ainda, a partir da rejeição dos modelos prevalentes para análise e desenho de sistemas sociais, porque estes são mero reflexo do paradigma da modernidade, que, por sua vez, supõe o mercado como a categoria cardinal para a ordenação de assuntos pessoais e sociais. Mais do que isso, a articulação sistemática das linhas básicas de um novo paradigma para a ciência organizacional deve confrontar os padrões de pensamento e de comunicação inerentes ao sistema de mercado e às suas decorrentes noções de acumulação, crescimento, progresso, consumo, afluência e interesse pessoal.

Isto posto, um novo paradigma para a ciência organizacional pode ser preliminarmente alinhavado em torno dos seguintes pontos básicos:

a) as organizações burocráticas formais são o agente funcional econômico do sistema de mercado, o qual, por sua vez, está-se tornando o regulador único da vida humana associada em geral;
b) a idéia de "progresso", comumente formulada em termos de modernização e desenvolvimento, deve ser descartada como o objetivo apriorístico das políticas públicas, em favor de políticas de governo que procurem aplicar critérios mais seletivos de bem-estar e, além disso, dirijam a engenhosidade e os recursos nacionais para a recriação de um ambiente que inspire e ratifique a condição humana;

[45] Guerreiro Ramos A. *A nova ciência das organizações:* uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1981, p. 92.

c) nossas sensações, nossas próprias percepções daquilo que é bom, desejável, possível e obtenível são percepções cativas de um *ethos* utilitarista que, normalmente, exclui juízos de valor a respeito dos fins almejados;
d) esta orientação funcionalista, além de tudo, limita e distorce nossa visão daquilo que deve ser considerado relevante na teoria e na prática das ciências sociais;
e) a teoria sociológica, particularmente o modo de pensar em funcionalismo e estruturalismo, é uma mera reflexão do *status quo* e, portanto, subserviente a interesses velados;
f) o mesmo se dá em relação à teoria e à prática da ciência política ocidental, nos termos de que ideais fraudulentos de "lei natural" e de "soberania popular" disfarçam e sustentam a autoridade política ilegítima;
g) a economia mundial dos dias presentes – a economia da riqueza global, das organizações multinacionais, das redes internacionais de produção, distribuição e consumo, a economia da aldeia global, enfim – é um fenômeno simplesmente além da competência de qualquer pessoa, grupo de pessoas ou nação; além, inclusive, da capacidade humana, que é real mas que também é bastante limitada, de planejar, organizar, dirigir e controlar, e não há esquema de acordos internacionais ou mercados comuns que possa mudar este fato; afinal, as teorias econômicas, quaisquer que sejam os rótulos que ostentem, são, elas próprias, um mito, disfarçando a dobradinha sinistra dos sistemas de mercado e de planejamento que nos domina tanto econômica quanto politicamente;
h) as instituições e as práticas sociais, políticas, econômicas e administrativas não se ombreiam com o desafio da mudança – na extensão em que a mudança é hoje necessária e desejável – e isto se dá em conseqüência tanto de miopia ideológica, quanto de conluios e conspirações.

Estas considerações, como já foi salientado, podem ser vistas como o conjunto dos pontos básicos a partir dos quais poder-se-ia tentar alinhavar as idéias mestras do esboço de um novo paradigma para a ciência organizacional e, conseqüêntemente, para a organização e administração de entidades públicas. Entretanto, isto não é mera tentativa epistemológica, nem um simples esboço preliminar. Estas considerações não são mais nem menos do que a superposição das propostas recentemente formuladas por alguns dos autores mais lidos e respeitados em todo o mundo, na área da administração pública, como Polanyi, Weisskopf, Bellone, Mishan, Commoner, Georgescu-Roegen, Daly, Ophuls, Bernstein, Tribe, Gouldner, Wolin, MacPherson, Coleman, Lindblom, Brown, Galbraith, Kaplan e Sale[46] entre muitos outros.

[46] Polanyi, Karl. Weisskopf, Walter A. *Alienation and economics*. New York, E.P. Dutton, 1971; Bellone, Carl J., ed. *Organization theory and the new public administration*. Boston, Allyn & Bacon, 1980; Mishan, E. *J. Costs of economic growth*. New York, Praeger, 1967; Commoner, Barry. *The porverty of power*. New York, A. Knopf, 1976. Georgescu-Roegen, N. Energy and economic myths. *The Ecologist*, 5:164-74, 1975; Daly, Herman E. *Steady-State economics*. San Francisco, W.H. Freeman, 1977. Ophuls, William. *Ecology and the politics of scarcity*. San Francisco, W. H. Freeman, 1977; Bernstein, Richard J. *The restructuring of social and political theory*. New York, Harcourt, Brace, Jovanovich, 1976. Tribe, Lawrence A. et alii, eds *When values conflict*. Cambridge, Ballinger, 1976; Gouldner, Alvin. *The coming crisis of western sociology*. New York, Basic Books, 1970. Wolin, Sheldon S. *Politics and vision* (...). Boston, Little, Brown & Co., 1960; MacPherson, C.C. *The political theory of possessive individualism*. New York, Oxford Press, 1975; Coleman, Frank M. *Hobbes and America:* exploring the constitutional foundations. Toronto, University of Toronto Press, 1977. Lindlblom, Charles E. *Politics and markets*. New York, Basic Books, 1977; Brown, Harrison. *The human future revisited*. New York, W.W. Norton, 1978; Galbraith, J.K. *Economics and the public purpose*. Boston, Houghton Mifflin, 1973; Kaplan, David. The formal-substantive controversy (...) *Southwestern Journal of Antropology, 24*:228-51, 1968; e Sale, Kirkpatrick, *Human scale*. New York, Coward, McCann & Georgeham, 1980.

Se bem que a visão do que deve ser feito varia de acordo com cada autor em particular, todos concordam em diversos pontos básicos. A maioria, por exemplo, percebe que a corrente dominante do corpo teórico que estuda o fenômeno organizacional é uma mera articulação do sistema cognitivo inerente ao tipo de organização humana peculiar ao episódio histórico da modernidade. Mais do que isso, todos eles percebem, na teoria organizacional corrente, diversas evidências epistemológicas inerentes ao sistema de mercado: objetivos modernizantes, socialmente inviáveis, mas insistentemente perseguidos em nome do progresso e da prosperidade; abordagens teóricas que iludem mais do que descrevem; orientações teóricas generalizadas que relegam considerações substantivas em favor de considerações formais e, principalmente, noções de racionalidade confusas e divergentes.

Acima de tudo, nenhum destes autores discorda do fato de que a teoria organizacional corrente, por sua natureza paroquial e ingênua, acabou por internalizar o *ethos* do mercado, assumindo, em decorrência, este *ethos* como o padrão normativo superior de todo o espectro das relações interpessoais do homem e, conseqüentemente, materializando uma dramática ameaça à viabilidade da vida humana associada.

O desafio que se nos põe, então, como já foi dito, é a exclusão dos intelectos individuais, dos mecanismos institucionais e da própria teoria organizacional das eficazes garras da ideologia da modernidade, de maneira geral, e das exigências do mercado, de modo particular. Como também já foi dito, a visão do que deve ser feito varia de acordo com cada proponente em particular, mas, de maneira geral, a resposta ao desafio é articulada por Guerreiro Ramos, que integra as demais propostas na *teoria da delimitação dos sistemas sociais,* um modelo multidimensional para a análise e o desenho de sistemas sociais, no qual o mercado é entendido como um enclave legítimo e necessário, mas limitado e socialmente regulado.

De maneira geral, depois de considerar que "este é o momento aprazado para a emergência de um novo paradigma de ciência organizacional", Guerreiro Ramos propõe que é essencial, agora, libertar das restrições impostas pelo sistema de mercado não só a concepção de natureza humana, mas também as propensões humanas a ela relacionadas. Com base numa abordagem substantiva ao fenômeno organizacional, esta nova ciência das organizações tem por tarefa essencial "(...) a conceptualização da variedade dos objetivos básicos do homem e seus correspondentes sistemas específicos, dos quais as organizações econômicas formais são um caso limite".[47]

6. *Natureza e caráter do novo paradigma*

O conceito de *delimitação de sistemas sociais* foi utilizado pela primeira vez, por Guerreiro Ramos, em 1976,[48] e tem sido, desde então, abordado como tema de inúmeras publicações e trabalhos acadêmicos. Realmente, neste curto

[47] Guerreiro Ramos, *A nova ciência das organizações:* (...) op. cit. p. 97.

[48] Realmente, Guerreiro Ramos utiliza, pela primeira vez, a expressão *delimitação de sistemas sociais* em seu artigo Theory of social systems delimitation: a preliminary statement *(Administration and society, 8:* 249-72, 1976). Todavia, ele articula sistematicamente a matriz conceitual de uma nova ciência das organizações em seu último livro, *A nova ciência das organizações:* uma reconceituação da riqueza das nações, publicado simultaneamente nos Estados Unidos e no Brasil (Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1981)

período o conceito de *delimitação* despertou o mais vivo interesse, principalmente nos Estados Unidos, mas também em diversas outras nações.[49] No seu atual estágio de desenvolvimento teórico, as principais características da teoria da delimitação podem ser sumarizadas, *grosso modo*, da seguinte maneira:

a) a delimitação de sistemas sociais é uma teoria interdisciplinar que delineia a estrutura conceitual de uma nova ciência das organizações, incluindo não só temas pertinentes aos campos correntemente rotulados de administração de empresas e administração pública, mas também tópicos pertinentes especificamente à economia, à ciência política, às políticas públicas e às ciências sociais de maneira geral;

b) a delimitação de sistemas sociais tem como fundamentos, além de abordagens organizacionais, econômicas e políticas, a teoria geral dos sistemas, as ciências administrativas, a teoria do conflito, a análise estratégica e outras áreas de estudo similares e modernas; as ciências físicas e humanas, por outro lado, também provêem importante fundamentação à delimitação;

c) basicamente, a teoria da delimitação dos sistemas sociais propõe que o modelo para análise e desenho de sistemas sociais que hoje predomina nas áreas de administração, economia, ciência política e ciências sociais de maneira geral é um modelo unidimensional, porque reflete o paradigma da modernidade que aceita, de forma irrestrita, o mercado como a categoria principal de ordenação da vida humana e social;

d) o propósito operacional maior da delimitação de sistemas sociais é contrapor ao atual modelo de organização e administração de empresas públicas e privadas, que é centrado no mercado, um novo modelo de análise e planejamento de sistemas sociais, multicêntrico e multifacetado, capaz de orientar adequadamente a ordenação da vida pessoal e social, tanto em termos de micro, quanto de macroperspectiva;

[49] Sintomas deste intenso interesse são evidentes nas diversas publicações que, nestes últimos seis anos, abordam o tema da delimitação: Dunn, E. N. The future which began: notes on development policy and social systems delimitation. In: Aspa National Conference, 1976. *Annals*. 1976; Thayer, F.C. Rejoinder to Ramo's theory of social systems delimitation. *Administration and Society*, 8:515-8, 1977; Najjar, George K. Social systems delimitation and allocative mechanisms: perspectives on budgeting for development. *Administration and Society*, 9:495-517, 1978; Dennis, Charles M. Mutually supportive interaction or delimitation. *Administration and Society*, 10:371-6, 1978. Especificamente sobre a importância da teoria da delimitação para países em desenvolvimento, ver: Ferrel, Heady. *Public administration:* a comparative perspective 2. ed. New York, Marcel Dekker, 1979. p. 117-25. Além disso, é também bastante significativo o número de dissertações de doutorado, defendidas nos Estados Unidos, aprofundando a investigação de aspectos acadêmicos e operacionais da proposta delimitativa: Najjar, George K. *Theoretic legocy in the study of administration*. University of Southern California, 1976. Ph.D. dissertation. University of Southern California; Ahmad, Mohamad Q. *Development Theories and Administrative Policies*. University of Southern California, 1979. Ph.D. dissertation. University of Southern California; Rezende, Ubiratan S. *The fallacies of legitimacy* (...). University of Southern California, 1979. Ph.D. dissertation. University of Southern California, Nasir, Shahir bin. *Farmland underutilization and agrarian reform:* institution building within social systems delimitation. University of Southern California, 1980. Ph.D. dissertation. University of Southern California; Cruz Jr., João Benjamin. *An academic and research program in public administration based on social systems delimitation*. University of Southern California, 1981; Ph.D. dissertation. University of Southern California; Castor, Belmiro V.J. *A busca de uma tecnologia apropriada ao Brasil*. Florianópolis, UFSC, 1980. Cadernos de Administração Pública. Finalmente, mas não menos importantes, devem ser lembradas as publicações da Universidade Federal de Santa Catarina, abordando o mesmo tema: Rezende, Ubiratan S. *Os diferentes níveis de abstração do pensamento administrativo*. Florianópolis, UFSC, 1980. Cadernos de Administração Pública; Castor, Belmiro V. J. op. cit. Fora da área editorial, três seminários internacionais foram recentemente realizados para debate da teoria da delimitação: dois no Brasil (Ibam, 1981 e FGV/EBAP, 1982) e nos Estados Unidos (USC, 1982). Mais significativo ainda é o prêmio de melhor livro do ano, na área, conferido ao último livro de Guerreiro Ramos, nos Estados Unidos, em 1981.

e) este modelo multicêntrico para análise e planejamento de sistemas sociais considera o mercado um enclave social legítimo e necessário, mas limitado e *regulado;* neste sentido, tal modelo reflete um "paradigma paraeconômico";[50]
f) a noção de delimitação organizacional é central à teoria da delimitação de sistemas sociais; como já foi discutido neste trabalho, isso implica uma visão da sociedade como um macrocosmo multifacetado (do qual o mercado é apenas uma das facetas operacionais) onde os indivíduos exercitam todas as possíveis formas de atividades substantivas, integradas mas diferenciadas;
g) fundindo pesquisa pura e aplicada, a teoria da delimitação preocupa-se com o desenvolvimento dos padrões de formulações de políticas públicas, na base do conhecimento sistemático e da racionalidade substantiva; desta forma, não apenas o mundo real, mas também o "legado do conhecimento humano" atuam, de várias maneiras, como quadro de referências e como laboratório para a delimitação de sistemas sociais;
h) o novo paradigma de ciência organizacional embutido na teoria da delimitação de sistemas sociais envolve metodologias básicas não-convencionais (como a simples rejeição de parte dos princípios do mercado), tanto quanto esforços metodológicos no sentido de criar novos desenhos, interpretativos e/ou prescritivos de comportamento organizacional, político e social;
i) neste sentido, a teoria da delimitação enfatiza metapolíticas (isto é, as políticas da formulação de políticas), aí incluídos os modos de formulação de políticas públicas e de avaliação de políticas, os sistemas formuladores e as estratégias políticas; em outras palavras, a delimitação não lida com problemas políticos de distribuição discreta, mas procura prover conhecimentos e sugerir métodos para fazê-lo;
j) uma característica adicional é o "senso de missão", claramente perceptível nas propostas e nos proponentes da delimitação, no sentido da crescente utilização de critérios delimitativos na formulação de políticas públicas e, ainda, na preparação de pessoal para atuar em todo o sistema de governança social (sem permitir que este senso de missão interfira ou influencie a orientação analítica quanto a aspectos políticos substantivos).

[50] A respeito do "paradigma paraeconômico", Guerreiro Ramos escreve em *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. (op. cit.): "Contrariamente aos modelos centrados no mercado, o paradigma paraeconômico fornece um arcabouço sistemático para desenvolvimento de um impulso multidimensional e delimitativo, em relação ao processo de formulação de políticas. Este paradigma, dando ênfase às alocações de recursos e de mão-de-obra nos sistemas sociais, em dimensões micro e macro, parte do pressuposto de que: 1. O mercado deve ser politicamente regulado e limitado, como um enclave dentre outros enclaves que constituem o conjunto da tessitura social. Em outras palavras, o mercado tem critérios próprios que não são os mesmos dos outros enclaves, nem da sociedade como um todo. Ainda, a qualidade da vida social de uma nação resulta das atividades produtivas que elevam o sentido de comunidade de seus cidadãos. Nessa conformidade, tais atividades não devem, necessariamente, ser avaliadas do ponto de vista inerente ao mercado (...). 2. A natureza do homem realiza-se através de várias atividades, entre as quais estão aquelas requeridas pela sua condição incidental de detentor de emprego. A realização humana é inversamente proporcional ao consumo individual de produtos e artigos do mercado e, mais particularmente, ao tempo exigido por esse tipo de consumo. Tal concepção significa que um indivíduo completamente socializado é, necessariamente, menos do que aquilo que uma pessoa deveria e poderia ser. Significa, também, que o sistema educacional deveria, sobretudo, estar interessado no crescimento do indivíduo como pessoa e, só secundariamente, como detentor de emprego. Além disso, na medida em que o consumo ilimitado de produtos do mercado é poluidor e conduz ao esgotamento dos recursos naturais, em última análise deve ser considerado contrário à ética. 3. O desenvolvimento de adequadas organizações e instituições, em geral é avaliado do ponto de vista de sua contribuição direta ou indireta para o fortalecimento do senso de comunidade do indivíduo. Isso conduz ao tipo multidimensional de teoria política e organizacional (e de sua prática), conceitual e operacionalmente qualificada para o encorajamento tanto das atividades produtivas dos cidadãos quanto de seu senso de significativa realização pessoal e social" (p. 184-5).

Esta descrição das características da teoria da delimitação de sistemas sociais permite, adicionalmente, a compreensão mais ampla do que sejam o seu escopo e conteúdo. Mas, com base apenas nessa descrição de características, pode-se ter a impressão – absolutamente errônea, por sinal – de que a teoria da delimitação de sistemas sociais é apenas uma mudança incremental do atual conhecimento, ou uma mera coleção eclética de conceitos e métodos extraídos de diferentes disciplinas tradicionais. Muito mais do que isso, a teoria da delimitação articula um novo paradigma que, a médio prazo, poderá ser facilmente caracterizado como uma "revolução científica" – nos termos exatos em que o conceito de revolução científica é proposto por Kuhn[51] – no âmbito generalizado das ciências sociais, bem como no domínio específico da ciência organizacional.

7. Observações finais

Face ao exposto, o sistemático desenvolvimento de uma nova proposta de organização e administração de entidades públicas com base na concepção delimitativa terá profundas implicações, não só para a administração pública, mas para a ciência política. A afirmação é justificada pelo fato de que o progressivo encorpamento da teoria da delimitação virá a refletir-se, mais cedo ou mais tarde, em significativas mudanças no papel hoje atribuído à razão e ao conhecimento, principalmente em termos de empreitadas humanas, com conseqüências de longo alcance no relacionamento entre conhecimento e poder e entre administradores e políticos.

Tal mudança, porém, não deve e não pode ser encarada como coisa inédita, ou mesmo surpreendente. Afinal, a própria história da humanidade mostra que, ao longo do tempo, determinadas épocas foram significativamente marcadas por profundas mudanças no complexo conjunto das inter-relações do homem com a sociedade e com a natureza. Nessas épocas, inclusive, o homem modificou até mesmo a sua própria visão de mundo e a sua percepção da natureza.

Em todas as instâncias de que se tem notícia, muitos foram capazes, intuitivamente, de perceber as mudanças em curso. Entretanto, poucos foram suficientemente hábeis para entender claramente a natureza da mudança e para articular uma visão compreensiva do emergente "mundo novo".

Hoje a humanidade está testemunhando, mais uma vez, a ocorrência do estágio preliminar de uma dessas eras. E, mais uma vez, o homem procura, desesperadamente, articular novas soluções para seus problemas básicos, mas percebendo apenas relances de novas possibilidades de ordenamento político, econômico e social. E não há dúvida de que sucumbiremos, a menos que nos libertemos dos grilhões ideológicos que primaram por prover a forma e o conteúdo da vida humana em sociedade no decurso dos três últimos séculos.

A hora é chegada, portanto, para a redescoberta das fundações sobre as quais haveremos de assentar as bases conceituais de uma forma mais harmoniosa de vida humana em sociedade. E é exatamente dentro desse contexto que um paradigma emergente de organização e administração de entidades públicas, baseado nos postulados da teoria da delimitação de sistemas sociais, poderá atender, de forma adequada, a esta necessidade de ordenação mais harmônica da vida humana asso-

[51] Kuhn, Thomas S. *The structure of scientific revolutions*. Chicago, University of Chicago Press, 1962

ciada, no âmbito generalizado da ciência social, e de redefinição da própria noção de administração pública, no domínio específico da ciência organizacional.

Summary

Assuming that teachers and researchers on public administration have not been aware of ideological fallacies in the conceptual paradigm adopted by the science of organization, this article probes into the theoretical grounds and conceptual tenets of our present organizational and bureaucratic framework, and concludes that:

a) formal organizations ended by assuming the character of a model for the arrangement of human existence;
b) public administration has been seen from the standpoint of a conceptual matrix which results from the prevailing market ideology. It also studies the basic points around which a new paradigm for organizing and managing public entities is being built. This paradigm is based on the theory of social systems delimitation. This new insight may become an effective tool for properly establishing the ordainment of man's life in a society and for a new definition of public administration.

LANÇAMENTO

* ***NORMAS TÉCNICAS DE CONTABILIDADE***
Américo M. Florentino