

SUBDESENVOLVIMENTO, ADMINISTRAÇÃO E BUROCRACIA

MICHEL CROZIER

“No comércio, nas viagens de exploração etc., quando temos pela frente um negócio e um alvo, verificamos qual o caminho mais curto e por êle enveredamos sem perda de tempo. Na burocracia é o contrário: verificamos qual o caminho mais longo e é nêle que entramos com todo o vagar possível.” — C. DOSSI

Um dos fatores determinantes para o desenvolvimento de uma sociedade é a sua capacidade administrativa ou organizacional, quer dizer, a precisão, o rigor e a eficácia das administrações públicas e privadas, e a possibilidade de coordenar as complexas atividades modernas sem corrupção, sem opressão e sem desordem.

Certamente, essa capacidade administrativa não é, em si mesma, mais do que um resultado. Ela nos conduz a numerosos outros problemas culturais, econômicos e políticos que devem ser amplamente estudados. Por outro lado, a análise dessa capacidade administrativa se reflete, também, em problemas específicos cuja importância nem sempre é avaliada na medida das necessidades. (1) O crescimento das “burocracias” e a hostilidade que lhes é geral-

MICHEL CROZIER — Diretor do “Centre Européen de Sociologie”.

Nota da Redação: Este artigo é reproduzido com autorização do autor e da revista *Sociologie du Travail*, onde foi publicado em outubro/dezembro de 1962 (ano 4, págs. 367-378). Baseia-se em palestra proferida no Congresso Mundial de Sociologia, em Washington, em setembro de 1962, e foi traduzido do original francês por Carlos Osmar Bertero.

(1) FRED W. RIGGS, “Public Administration: A Neglected Factor in Economic Development”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, maio de 1956.

mente manifestada pela grande maioria da população podem ser considerados como fenômenos autônomos, com sua problemática própria, cuja análise empírica e teórica deveria permitir a descoberta de novos aspectos na sociologia do desenvolvimento e conduzir, eventualmente, à elaboração de novos métodos de ação.

A AUTONOMIA BUROCRÁTICA DO ESTADO

Nos países que se encontram em desenvolvimento, o problema se põe, sobretudo, no setor da administração pública, onde se reveste de uma acuidade particular. Diversos fatores, tanto políticos como sociais e técnicos, são responsáveis por essas dificuldades.

O primeiro desses fatores é de ordem histórica e contingente. Está ligado ao passado colonial da maior parte desses países e à maneira pela qual adquiriram sua independência. A luta contra o poder colonial mobilizou todos os esforços e todas as possibilidades de inovação da sociedade. O sucesso foi obtido através de meios políticos e administrativos que se situavam na esfera política. O seu símbolo é o novo Estado que atrai todas as habilidades, todas as esperanças e todas as ambições. Se o escol das sociedades modernas pensar em exprimir-se apenas por meio dos serviços do Estado, será na Administração e apenas na Administração que serão encontradas forças para renovar, transformar e dinamizar o processo de desenvolvimento.

A esta preeminência do Estado e de sua administração acrescentam-se geralmente dois fatos: de um lado, o descrédito das empresas capitalistas, freqüentemente em mãos estrangeiras ou alógenas e, de outro lado, a tendência natural do grupo dominante a fundamentar seu poder e a estender sua influência por meio da distribuição de empregos públicos e semipúblicos a uma clientela cada vez mais numerosa. (2)

(2) JOSEPH BEN DAVID, "La nouvelle classe dans les pays sous-développés", *Esprit*, fevereiro de 1958, págs. 201-212.

A luta contra o capitalismo estrangeiro ou contra o capitalismo mais estreitamente unido a grupos estrangeiros é consequência inevitável do processo de independência e do clima no qual êsse processo geralmente se desenvolveu. Mas, se as mesmas armas são empregadas, o terreno do combate é diferente, e desta vez não mais são os partidos políticos e a ação da massa que saem reforçados, mas apenas as burocracias do Estado, as únicas capazes de fazer funcionar as organizações expropriadas dos capitais estrangeiros. A importância dos riscos só reforça o fascínio que o Estado exerce sobre as elites, afastando-se das inovações técnicas, econômicas e científicas que constituem a infra-estrutura necessária do desenvolvimento dos países industrializados. (3)

O crescimento de grupos de "clientes" no poder responde a uma forte necessidade nas sociedades em transição, que procuram, desesperadamente, atingir a estabilidade. A multiplicação dos cargos administrativos constitui o único meio de recompensar os gestos de boa vontade e assegurar fidelidade.

A hipertrofia do setor terciário e administrativo que resulta das pressões conjugadas torna-se mais irresistível porque todos êsses países, em via de desenvolvimento, têm diante de si o exemplo de países industrializados que lhes oferecem a imagem de atividades administrativas numerosas e prestigiadas. No mundo atual o "status" de uma nação se mede, sobretudo por sua aparência como "Estado", e os governos, bem como as elites, são incapazes de resistir ao desejo de "aparecer" que os faz competirem. A rapidez da evolução parece, finalmente, propor aos países em via de desenvolvimento modelos superiores aos seus próprios recursos.

(3) Não queremos dizer com isso que as elites se afastam das técnicas modernas, mas que elas vêem estas técnicas como modelos a serem imitados ou receitas a serem aplicadas e que negligenciam as pesquisas e as inovações, os únicos elementos que lhes poderiam permitir um desenvolvimento independente e harmonioso.

Mas, êsses exemplos e os fatores históricos contingentes que os causaram não teriam influência tão grande, não existissem, ao mesmo tempo, condições técnicas imperativas. Os objetivos ambiciosos a que tôdas as sociedades em via de desenvolvimento se propõem exigem planificação rigorosa e intervenção do Estado. A pobreza de recursos é de tal ordem que apenas o conjunto estatal parece poder mobilizar os recursos interiores e exteriores, materiais e psicológicos, que são indispensáveis.

Surge, então, o problema da ação de uma minoria evoluída, partidária das perspectivas de industrialização, sôbre as massas analfabetas e conservadoras, sem dúvida influenciadas por idéias nacionalistas, mas naturalmente dispostas a resistir a tôda mudança.

Como poderá a minoria vir a exercer sua influência? Levando-se em consideração a ideologia dessa minoria e as condições de sua luta contra o poder colonial e o modelo idealizado de sociedade moderna, extraído dos exemplos ocidentais ou soviéticos — modelo que essa minoria deseja, apaixonadamente, impor aos seus países em via de desenvolvimento —, segue-se que só seria possível trabalhar pelo desenvolvimento na perspectiva de uma ação planificadora e coercitiva por parte do Estado.

Sucede que essa orientação da minoria se torna perigosa à medida em que tende a considerar apenas os objetivos a serem atingidos, sem levar em conta os meios necessários para tanto e sem perceber que, muito mais do que suas eventuais fraquezas políticas, o que de fato lhes limita as possibilidades de realização é a ignorância dêsses meios. Essa minoria tenderá a utilizar as formas de organização mais simples e mais brutais, aquelas que atingirão as massas mais de imediato. Tais formas, porém, vão perpetuar a distância social e os hábitos de submissão, tornando cada vez mais difícil aos novos dirigentes o exercício de uma ação em profundidade, ao que responderão com o desenvolvimento crescente do poder burocrático.

Eis que caímos num círculo vicioso. Não vemos outro meio de introduzir as formas modernas de organização, a não ser por meio da coação, que desperta a hostilidade e detém o progresso. A burocracia é indispensável e, ao mesmo tempo, o obstáculo mais difícil de ultrapassar. Ela se comporta, cada vez mais, como um fenômeno autônomo que impõe aos acontecimentos um curso determinado.

AS DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS

È nesta perspectiva que a reflexão do sociólogo sôbre os caracteres particulares da burocracia, como sistema de organização, pode trazer contribuição de notável valor para a solução dos problemas dos países em desenvolvimento.

De início, um primeiro equívoco deve ser dissipado. É o que diz respeito à confusão reinante entre, de um lado, a tendência geral à "burocracia", assinalada por Weber e, de outro lado, a burocracia no sentido vulgar e pejorativo do termo, que evoca a morosidade, a rotina, a ineficácia e a falta de democracia de um "organismo burocrático", e que corresponde aos estudos de disfunções realizados por sociólogos. Já o próprio Max Weber (4), em certas passagens, e, mais tarde, no essencial de suas obras, além de pensadores revolucionários como Rosa Luxemburg, Bruno Rizzi, Simone Weil (5), francos atiradores como James Burnham (6), e conservadores como William H. Whyte Jr. (7), todos confundiram o crescimento das organizações com o crescimento das disfunções burocráticas, ou seja, o crescimento da opressão. Essa tese, que ainda encontra numerosos adeptos, não deixa margem à esperança, salvo

(4) Vide, por exemplo, as observações de WEBER no Congresso do *Verein fuer Sozialpolitik* (1909) citadas por J. P. MAYER, *Max Weber and German Politics*, Londres, Faber and Faber, 1943, págs. 127-128.

(5) Vide, por exemplo, o número da revista *Arguments* 4 (17), 1960, sôbre a burocracia, com numerosas citações de TROTSKY, ROSA LUXEMBURG, BRUNO RIZZI e SIMONE WEIL.

(6) JAMES BURNHAM, *L'Ere des Organismes*, traduzido do inglês, Paris, Calmann-Lévy, 1947.

(7) W. H. WHYTE JR., *The Organization Man*, Nova Iorque, Simon e Shuster, 1956.

nas utopias revolucionárias milenaristas ou numa impossível volta ao passado. Ela é particularmente desencorajadora para os países em via de desenvolvimento, aos quais não deixa outra solução a não ser a opressão burocrática. Os estudos científicos das disfunções, infelizmente ainda pouco numerosos, mostraram, contudo, não existir relações simples entre o crescimento das organizações e o desenvolvimento da burocracia como forma de rotina e de opressão. Podemos, ao contrário, sustentar que nas sociedades onde as grandes organizações dominam há, geralmente, mais democracia, mais participação e mais iniciativa individual.

Não entraremos, aqui, no mérito dessas controvérsias. Mas, distinguiremos, precisamente, a concentração de atividades naturais humanas em unidades cada vez maiores — ou seja, nessas unidades que o grande público chama de burocracia —, e nos deteremos no estudo das disfunções que tal termo encobre. Esse problema aflige os países em desenvolvimento, que se encontram em dificuldades, não por deverem criar grandes organizações, mas por não possuírem capacidades administrativas necessárias para evitar, ao criar essas organizações, o desenvolvimento de disfunções burocráticas.

A primeira teoria sobre as disfunções burocráticas, exposta por Merton em 1940, acentua a deformação sofrida pelo agente executivo, ou seja, pelo burocrata. (8) A disciplina necessária para obter, no quadro burocrático, um comportamento padronizado, tem como conseqüência um desvio dos objetivos por parte dos funcionários — a 'atitude ritualista' — e a rigidez resultante acaba por tornar difícil a adaptação do funcionário ao seu trabalho. Paralelamente ao nível do grupo, essa rigidez desenvolve o espírito de casta, o que cria uma lacuna entre o público e a organização, tornando esta, conseqüentemente, menos eficaz.

(8) ROBERT K. MERTON, "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, VIII, (1940), pags. 560-568.

Gouldner, dez anos mais tarde, propôs um esquema mais complexo e mais geral: a disfunção constitui uma espécie de círculo vicioso. (9) As regras burocráticas reduzem as tensões criadas pela subordinação e pelo controle, mas, ao mesmo tempo, protegem essas tensões e aumentam as dificuldades que tornam indispensável o recurso à subordinação e ao controle, em particular as diferenças de valores entre grupos, a impossibilidade de elaborar normas aceitáveis para todos e o declínio das intenções informais de amizade.

Essas teorias chamam a atenção a pontos sensíveis de um sistema de organização e, mais particularmente, às fontes da rotina e da ineficácia burocráticas. Entretanto, elas continuam sendo estáticas e descritivas e não colocam em evidência os fatores de evolução que determinam a maior ou menor importância das referidas disfunções burocráticas.

Tentamos, recentemente, propor uma teoria mais dinâmica, a partir de progressos recentes da teoria das organizações, utilizando em especial os resultados dos estudos sobre tomada de decisão. (10) Para nós um sistema de organização burocrática é um sistema bastante rígido para ser corrigido em função dos seus erros e para adaptar-se, sem crise, à transformação do seu meio ambiente. A rigidez, ou se quisermos, o círculo vicioso burocrático está condicionado ao sistema de governo adotado pela organização, ou, em termos mais simples, aos meios que a organização utiliza para obter de seus membros o mínimo de sintonia necessário ao seu funcionamento. Esses sistemas de governo ou esses meios devem responder, simultaneamente, aos fins da organização e às necessidades do indivíduo. Os indivíduos e os grupos que exercem pressão, num sentido burocrático ou ritualístico, não o fazem por terem

(9) ALBIN GOULDNER, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Free Press, 1953.

(10) MICHEL CROZIER, "De la Bureaucratie Comme Système d'Organisation", *Archives Européennes de Sociologie*, 1961, n.º 1, pags. 18-46.

sido deformados pelo mundo ao qual devem submeter-se, ou por estarem ligados ao passado, mas sim por terem necessidade absoluta da proteção que lhes oferece a rigidez burocrática para promover seus interesses. Quanto mais brutais e coatores forem os meios empregados para obter a sintonia, tanto mais forte deverá ser essa proteção.

Se admitirmos essa primeira definição e esse esquema, a importância da rigidez burocrática depende de vários fatores independentes. Temos, em primeiro lugar, a aptidão da população para sintonizar-se com as condições ambientais necessárias; em segundo, o "quantum" de sintonia requerido pelas atividades para que estas sejam bem conduzidas; e, finalmente, a escolha de objetivos e meios, efetuada pelos dirigentes em função dos fatores precedentes.

A aptidão do pessoal potencial de uma administração para sujeitar-se às regras depende de seu grau de desenvolvimento tecnológico e dos traços particulares de seu sistema cultural. Não há necessidade de insistir sobre os fatores acima mencionados. Eles constituem o tema central de muitas das pesquisas levadas a efeito sobre os problemas de desenvolvimento. Temos observado, entretanto, que, freqüentemente, se persiste em examinar os problemas da adaptação à vida urbana e à vida industrial, sempre considerados os indivíduos no seu aspecto mais passivo. Gostaríamos de sugerir que as novas pesquisas fôsem realizadas com o fim de compreender o papel ativo desempenhado nas organizações administrativas pelos grupos em via de aculturação, bem como a pressão que estes exercem sobre a organização e, finalmente, os meios de que se valem para exercê-la.

Menos estudado, ainda, foi o montante de sintonia necessário dentro de uma organização. Parece confirmar-se que o progresso das técnicas de organização e uma melhor compreensão da psicologia do indivíduo e dos grupos que se encontram no seio de uma organização, já permitem que uma menor sintonia seja suficiente dentro das organizações

mais avançadas. A previsão com um pessoal melhor adaptado poderá substituir gradativamente, pelo menos em parte, a coação e a manipulação no interior das organizações. Enfim, na sociedade como um todo a planificação menos rígida permitirá ao agente econômico o exercício de sua liberdade, atingindo-se com isto o resultado desejado pela coordenação.

Podemos concluir, de maneira muito geral, que a evolução das formas de organização em nossas sociedades industriais deveria permitir uma tolerância maior em face das singularidades e das necessidades de cada indivíduo, e que, por outro lado, os próprios indivíduos deveriam sentir-se mais livres e mais fortes em face da sociedade e das organizações de que fizessem parte, à medida em que toda participação os aliciasse menos acentuadamente e eles fossem mais facilmente capazes de libertar-se dessas organizações e da sociedade, encontrando soluções de substituição materiais e morais. Enquanto na Idade Média apenas as organizações de formas rígidas, talvez apenas as de tipo monástico, absorviam o indivíduo até o mais íntimo de seu comportamento, fazendo-o atingir uma eficácia razoável, na nossa sociedade industrial temos de ligar-nos a organizações muito mais superficiais, capazes de satisfazerem-se apenas com uma lealdade temporária sem que sua eficácia seja atingida.

O último dos três fatores limita, todavia, a extensão destas conclusões. A escolha que os dirigentes podem fazer dos objetivos a serem procurados e os meios a serem empregados em função dos fatores precedentes não são insignificantes. Certo é que nas sociedades mais avançadas a importância deste último fator é relativamente pequena, via de regra, porque o desenvolvimento, teórico e prático, da reflexão sobre as organizações tende a tornar os dirigentes cada vez mais conscientes da interdependência dos fins e dos meios e da prioridade a ser dada ao estudo dos meios organizacionais na definição dos objetivos e dos programas. Cada vez mais nos certificamos de que o único meio

de que uma organização dispõe para superar os obstáculos que se opõem ao seu crescimento é a descentralização, ou seja, é tornar-se mais flexível e quebrar os círculos viciosos burocráticos que a paralisam. O que podemos dizer, afinal, é que a flexibilidade, à medida que torna mais suportável a participação dos indivíduos em atividades padronizadas e controladas, permite que estas atividades se desenvolvam ao máximo.

O BLOQUEAMENTO BUROCRÁTICO NO DESENVOLVIMENTO

A situação é totalmente diferente nos países em desenvolvimento. Governantes e governados recusam-se, geralmente, a reconhecer a interdependência dos fins e dos meios, porque temem, implicitamente, que, se derem muita importância aos meios, terão de renunciar aos objetivos que simbolizam sua independência e maturidade. Tentemos ver como pode nosso esquema aplicar-se a tal situação. Ao contrário das opiniões dos pessimistas revolucionários de 1920, parece, afinal, que a opressão burocrática é mais um fato do passado do que um fenômeno atual, pois são justamente os países em desenvolvimento, e destes os mais revolucionários, aqueles que estão mais arriscados a ser atingidos pela opressão burocrática. Se aceitarmos o esquema que acabamos de propor, veremos que é nos países em desenvolvimento, especialmente nos mais revolucionários, que os fatores de rigidez são mais numerosos e mais poderosos.

Para que uma organização ou um conjunto social pudesse corrigir-se, facilmente, em função de seus erros, e adaptar-se, sem crise, às transformações de seu ambiente, seria necessário que as comunicações fôsem mais fáceis entre a base e o tôpo, entre os dirigentes e os dirigidos. Seria, ainda, necessário que as transformações do meio ambiente não fôsem muito grandes e que os objetivos estivessem à altura dos meios organizacionais disponíveis. Sobre todos êsses pontos os países em desenvolvimento, naturalmente, acumulam as maiores dificuldades. Não só serão êles mais

profundamente afetados que os desenvolvidos pelas disfunções burocráticas, como também a natureza dessas disfunções será anacrônica com relação às disfunções dos países mais adiantados.

O ritualismo, descrito por Merton e que se constituiu na alegria dos romancistas europeus do século XIX, quase desapareceu das administrações adiantadas, públicas e privadas e floresceu com mais exuberância nas administrações dos países em desenvolvimento. Aqui os fatores de deformação profissional se encontram com as necessidades de proteção, procedendo as duas influências da existência da imensa lacuna entre dirigentes e dirigidos. Para poder obter dos funcionários recrutados a fidelidade e a responsabilidade indispensáveis é necessário submetê-los a treinamento rigoroso que os padronize e os limite, da mesma forma pela qual o "drill" prussiano transformava os granadeiros em robôs. É necessário, também, que se obtenha dos funcionários uma adaptação completa, se quisermos que escapem das pressões exercidas pela tradição. Funcionários submissos a tal tipo de regime não podem trabalhar sem a proteção de uma rigidez a tóda prova, tanto nas relações com seus superiores como nas relações com o público. O ritualismo assegura, ao mesmo tempo, essa proteção e sua legitimação. Num mundo violento, onde a coação é onipresente e onde a arbitrariedade é uma ameaça, apenas as ligações às "formas" oferece a estabilidade necessária para o prosseguimento de uma atividade organizada.

Os diferentes graus de cultura e, por vêzes, até de linguagem, que separam os dirigentes e os burocratas do restante da população, reforçam ainda mais a necessidade de proteção e, conseqüentemente, a própria disfunção. Se os burocratas e os subordinados não se puderem comunicar, pela ausência de uma língua comum ou pela ausência de concepções comuns sôbre os objetivos e os meios de ação, o esquema descrito por Gouldner será inevitável. Apenas a subordinação e o contrôlle permitem obter a sintonia jul-

gada imprescindível. Para abrandar as tensões que o emprego de tais métodos cria é indispensável a adoção de regras burocráticas impessoais, muito embora, com isso, se perpetuem as tensões. O burocrata se refugia no ritualismo. Os subordinados se recusam a participar e a máquina administrativa opera inutilmente.

As dificuldades que os governantes experimentam para traduzir a realidade dos planos grandiosos de desenvolvimento, que elaboram segundo a imagem das nações mais desenvolvidas, não os conduzem, pelo menos no primeiro estágio em que se encontra a maior parte dos países em desenvolvimento, à revisão de seus objetivos. Seguindo o mesmo círculo vicioso que encontramos por trás das inflexibilidades burocráticas, aquelas dificuldades acabam por reforçar sua pressão autoritária e regulamentadora, que se traduzirá pela generalização do ritualismo. Quanto mais forte for a coação, tanto mais apática será a administração e tanto mais limitado o pequeno burocrata.

A única solução para esse impasse, além dos disfarces oficiais, será o recurso aos processos ideológicos revolucionários de tipo geralmente carismático. Não é por acaso que tantos países em desenvolvimento recorrem a esse tipo de ideologia, apesar das orientações políticas totalmente diferentes. Mas, se o entusiasmo telecomandado das massas restabelece uma corrente de participação, quebrada pelos métodos autoritários dos dirigentes, essa participação permanece relativamente fictícia e não permite escapar às disfunções burocráticas. Ela apenas atenua suas consequências desfavoráveis, e tende, ao final, da mesma forma anterior, a perpetuar as tensões que se tornam mais facilmente suportáveis.

As consequências sociais da ação administrativa e da ação ideológica dos dirigentes, procurando acelerar o desenvolvimento de uma sociedade até então estagnada ou colonial, não são menos importantes. Elas terminam por criar e reforçar uma classe social de burocratas que aparece à população como parasitária. A função dessa classe social é cer-

tamente indispensável. Ela constitui o único meio de ação, o único fermento de que dispõem os dirigentes para atingir as massas. Mas êsse fermento, êsses meios de ação, por causa das técnicas de organização utilizadas, só vêm a desempenhar suas funções pagando o alto preço de um grande desperdício de recursos. A classe burocrática procura aproveitar-se de sua posição estratégica e, agindo desta forma, tende a diminuir o ritmo do progresso, dêsse mesmo progresso que a burocracia deveria acelerar. (11)

Por tôdas essas razões podemos falar de bloqueamento burocrático em todos os países em desenvolvimento. A observação das experiências mais diversas atualmente em curso, por mais cheias de nuances que sejam, mostra-nos que as conclusões que podemos tirar da teoria são confirmadas pelos fatos. A burocracia não constitui o futuro ameaçador que espreita os países em desenvolvimento. Constitui, sim, mais um obstáculo herdado do passado contra o qual lutam os dirigentes e seus povos, por ser impossível, no ponto em que se encontram, a descoberta de métodos mais simples que lhes permitam evitar a longa gestação por que passaram os países ocidentais. (12)

AS POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Até aqui nos contentamos em propor um esquema de interpretação das dificuldades que devem encontrar os países em desenvolvimento por causa da sujeição burocrática. Pudemos concluir, permanecendo no domínio da teoria, que essa sujeição era de ordem diferente daquela de que se queixavam os cidadãos dos países industrializados. Indo mais longe, poderíamos chegar a propor, senão soluções, pelo menos caminhos de pesquisa.

(11) FRED W. RIGGS, "Agraria and Industria. Toward a Typology of Comparative Administration", em WILLIAM S. SIFFIN, *Toward the Comparative Study of Public Administration*, págs. 23-117.

(12) MONROE BERGER, *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*, Princeton University Press, 1957.

O problema que se apresenta, agora, é o da ação social. No quadro de uma sociedade tradicional a ação social não é consciente de seus fins ou, antes, propõe-se fins que são do domínio do sobrenatural. O homem muda, a sociedade se transforma, sem que indivíduos e grupos, governantes e governados, tenham querido conscientemente essa mudança. A idade moderna se caracteriza por uma tomada de consciência mais aguda dos fins e dos meios. A ação social torna-se consciente. Isto ocorre primeiro no quadro de uma racionalidade mecanicista e empobrecida, o que implica numa dicotomia profunda entre dirigentes e dirigidos, entre o mundo dos fins e o mundo dos meios, onde os processos normativos e constrangedores têm, naturalmente, conseqüências burocráticas disfuncionais. Foi apenas nos últimos vinte anos, com o aparecimento das novas técnicas de pesquisa sobre a tomada de decisão e com a invenção de instrumentos cada vez mais aperfeiçoados, que permitem um salto qualitativo no domínio do raciocínio administrativo, que um novo tipo de racionalidade, mais flexível e menos coator, menos categórico mas certamente muito mais rico, acabou por desenvolver-se nos países mais avançados. (13) A ação social no quadro dessa nova racionalidade pode-se dar conta de uma multiplicidade de fatores variáveis, devendo permitir, finalmente, que se diminuam os erros e as difíceis correções necessárias no quadro da racionalidade mecanicista.

Os países em desenvolvimento se encontram exatamente no momento de escapar da racionalidade tradicional, e é natural que não cheguem a escapar dessa racionalidade, como outrora seus precursores europeus, por causa da superestimação e valorização das categorias, se bem que insuficientes, da racionalidade mecanicista "taylorista". Seu entusiasmo natural por essa nova racionalidade implica numa dicotomia entre dirigentes e dirigidos, entre uma autoridade coatora e uma eventual mobilização ideológica. Por outro lado, a situação, sob certo prisma, agora é

(13) JAMES C. MARCH e HERBERT SIMON, *Organizations*, Nova Iorque, Willey, 1958, especialmente o cap. VI: "Cognitive Limits on Rationality".

ainda muito mais difícil do que na época das revoluções industriais européias, pois o progresso foi acelerado. Dessa forma, os esforços a serem realizados são muito maiores, e existe, de fato, um modelo bem mais coator que se apresenta muito próximo, no quadro da racionalidade científica, ao mesmo tempo que, na ordem dos fatos, continua inacessível.

A existência do modelo oferecido pelos países desenvolvidos deverá facilitar a adaptação a partir do momento em que as elites dos países em desenvolvimento forem capazes de inspirar-se nos métodos e não apenas nos resultados. O progresso das técnicas e dos conhecimentos em matéria de ação, a contribuição das ciências sociais modernas e as novas concepções da racionalidade, que começam a emergir a partir de todos êstes progressos, poderiam fornecer, efetivamente, possibilidades insuspeitáveis aos países em desenvolvimento. Não é temerário esperar que a passagem da sociedade tradicional à sociedade industrial possa ser feita poupando-se algumas das mais duras provas que o recurso ao cientificismo constrangedor dos pioneiros do século XIX anunciava.

Sem dúvida, encontramos-nos, ainda, no terreno das especulações. Já podemos definir, entretanto, certo número de problemas-chave cujo estudo objetivo traria decisiva contribuição para a luta contra as tendências burocráticas. Muito embora o primeiro desses problemas, o da comunicação, haja sido o mais estudado, talvez não se tenha dado a devida atenção aos seus aspectos mais diretamente ligados à ação administrativa. (14)

Em particular, o estudo sobre o significado das regras e sobre a maneira pela qual elas são interiorizadas poderia ser de grande auxílio. Após os trabalhos dos psicólogos sociais as teorias da motivação, sobre as quais repousa implicitamente a ação administrativa nos países em desenvolvi-

(14) BERT HOSELITZ, "Non Economic Barriers to Economic Development", *Economic Development and Cultural Change*, março de 1952, págs. 18-21.

mento, foram no Ocidente completamente abandonadas. É muito fácil afirmar que, nos países que têm um espaço muito grande a completar no seu caminho para o desenvolvimento, apenas sejam eficazes os métodos de coação e de mobilização ideológica. A tendência natural dos dirigentes os conduz a tal ponto de vista, mas vimos que ceder nestas questões representa o enorme desperdício que é o preço da rigidez burocrática. Não se pode negar que a pesquisa venha a mostrar que, mesmo num terreno difícil, outros métodos de comunicação, mais lentos talvez no início, possam conduzir a melhores resultados. Algumas experiências industriais permitiriam essa previsão. (15) Pode-se pensar, outrossim, numa ação geral de formação capaz de quebrar o monopólio dos burocratas sobre as formas de comunicação privilegiadas da ação administrativa, o que permitiria se evitassem os obstáculos mais graves do ritualismo e do espírito de casta.

Outro tipo de pesquisa que poderia trazer grandes contribuições é o relativo ao problema dos "corpos intermediários". O desenvolvimento se faz, geralmente, contra os corpos intermediários tradicionais que tendem a transformar-se no refúgio do conservantismo. (16) Sua supressão acarreta, geralmente, a paralisação de uma série de circuitos de comunicação informal; acumulam-se, destarte, processos burocráticos que implicam na apatia, na coação e na revoita esporádica. As possibilidades de transformação e de reconversão dos corpos intermediários constituem outro elemento decisivo na luta contra a burocracia.

Outra linha de pesquisas que já deu lugar a progressos muito interessantes poderia completar as duas primeiras. É a que trata do problema do engajamento e da participa-

(15) A. K. RICE, *Productivity and Social Organization; The Ahmedabad Experiment*, Londres, Tavistock Institute, 1958.

(16) DAVID APTER, *The Gold Coast in Transition*, Princeton University Press, 1955.

ção. (17) A êste respeito os trabalhos inicialmente dedicados ao mundo industrial poderiam ser estendidos ao mundo administrativo. O problema essencial é o de compreender como os indivíduos vindos da sociedade tradicional podem chegar a participar, ativa e limitadamente, dum engajamento sério, mas temporário. Como podem os indivíduos submeter-se a uma concorrência, sem se deterem pelo medo do risco. Um melhor entendimento dos meios individuais de aculturação abriria novas perspectivas sobre a estratégia da transformação e sobre o papel administrativo no processo de transformação. Tal pesquisa auxiliaria a aprofundar a reflexão sobre a utilidade e os limites de regra coatora.

Finalmente, o trabalho mais importante seria o de tratar da função, do papel e da ideologia dos dirigentes dos países em desenvolvimento, e da possível utilização dos cálculos estratégicos mais avançados nas decisões a tomar. (18) Efetivamente, é neste nível que se põe o problema mais decisivo: o do abandono da racionalidade mecanicista do século XIX. E é provavelmente aqui que o impacto dos países desenvolvidos pode ser maior. Nada obsta que possamos, paulatinamente, obter um modelo completamente diferente de ação social, fundamentado, não mais sobre a primazia do resultado e sobre uma concepção estreita da eficácia, medida em termos de conformidade ao fim, mas sobre um cálculo estratégico que leve em consideração as resistências, os desvios e o custo real dos erros burocráticos. Alguns dos elementos desse modelo impor-se-iam empiricamente e à custa de pesados sacrifícios aos dirigentes dos países industrializados ocidentais, por causa da existência de uma pluralidade de centros de decisão. E a tomada de consciência que começamos a realizar agora, através das mais aperfeiçoadas técnicas de análise estratégica,

(17) WILBERT MOORE e ARNOLD FELDMAN, *Labor Commitment and Social Change in Developing Areas*, Nova Iorque, Social Science Research Council, 1960.

(18) Vide a êste respeito, MONROE BERGER, obra citada; HARBISON e MYERS, *Management in the Industrial World*, Nova Iorque, McGraw-Hill, 1959, especialmente os capítulos 2, 7 e 8.

haveria de permitir a transformação das regras tradicionais e empíricas em modelos de ação racionais, que evitassem, de um lado, os obstáculos burocráticos da planificação mais coatora, e de outro, a anarquia, a morosidade e a injustiça que a aplicação da tradicional economia de mercado aos países em desenvolvimento provoca.