

As teorias administrativas modernas surgiram no início do século XX com os trabalhos de TAYLOR e FAYOL, para ficarmos com os autores mais conhecidos. Já de início, sublinho o caráter político dessas teorias afirmando que elas constituem a expressão ideológica de práticas sociais de controle e de dominação no âmbito não só das organizações mas, também, da sociedade.

A ação do nível político no capitalismo tem duas vertentes que incidem sobre dois grandes campos sociais que é preciso distinguir:

- A repressão e o controle sobre os explorados e o desenvolvimento dos mecanismos sociais da exploração tanto dentro quanto fora dos locais de trabalho;
- A coordenação das atividades das unidades econômicas, das instituições sociais em geral e dos vários grupos de capitalistas. Esta vertente implica igualmente práticas de controle e, eventualmente, repressão na medida em que toda classe dominante tem de criar mecanismos internos de autodisciplina que lhe confira a coesão necessária para o exercício do poder.

A primeira vertente incide sobre o campo de extorsão da mais-valia e dos conflitos que daí advém, atuando portanto no campo da relação entre as classes. A segunda incide sobre o campo da distribuição/apropriação da mais-valia e da regulação das disputas a este nível, além da coordenação do processo econômico global. Atua, portanto, no campo das relações intraclasses capitalistas.

1 Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo e Professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo - FEUSP.

Como se vê, a ação do nível político no capitalismo é não só de grande amplitude como também uma ação que não emana unicamente do aparelho de poder clássico, a que chamamos Estado. Aliás, hoje, cada vez mais, as duas vertentes da ação do nível político processam-se a partir dos centros de poder das próprias empresas e instituições, das maiores e mais poderosas dentre elas, cuja área de atuação extravasa, e muito, os espaços nacionais correspondendo ao processo de globalização da economia.

Mas não é esta a questão em pauta aqui. O que quero sublinhar é o caráter político das teorias administrativas. Político no sentido de consistirem em sistematizações dessas duas vertentes da ação do nível político, processando-se diretamente a partir dos aparelhos de poder das grandes empresas e instituições sociais que se desenvolvem fora da esfera formal do Estado. Se no âmbito do Estado temos as teorias políticas tradicionais - tradicionais no sentido de terem o Estado convencionalmente concebido, com o principal objeto de análise -, no âmbito desses outros pólos de poder, inscritos no interior das próprias empresas e instituições, e nas suas inter-relações, temos as teorias administrativas.

Vejamos, então, como no decorrer do século XX as duas vertentes da ação do nível político foram sistematizadas, projetadas e elaboradas pelas teorias administrativas.

Limitar-me-ei a analisar alguns elementos que me parecem centrais nas teorias administrativas elaboradas nas primeiras décadas do século XX para, em seguida, abordar o que considero ser o eixo em torno do qual as teorias contemporâneas vêm-se desenvolvendo, especialmente a partir dos anos 60, inserindo aí a questão da participação.

## **A Teoria Clássica: Taylor e Fayol**

Inicialmente gostaria de referir o processo através do qual uma organização do trabalho tipicamente capitalista foi-se desenvolvendo e se impondo como hegemônica ante as demais existentes.

Esse processo envolveu três inversões básicas:

- A primeira inversão já está inscrita na nova divisão do trabalho na manufatura. Esta divisão não decorre mais de uma hierarquia dos produtores, mas das características do produto.
- A segunda inversão ocorreu na relação entre o produtor e os instrumentos de trabalho. Se na manufatura tradicional e no artesanato o trabalhador servia-se da ferramenta, na fábrica ele passa a servir à máquina.

Vale a pena reproduzir um trecho de MARX sobre este momento fundamental no processo de constituição da organização capitalista do trabalho:

*"Sendo ao mesmo tempo processo de trabalho e processo de criar mais-valia, toda produção capitalista se caracteriza por o instrumental de trabalho empregar o trabalhador e não o trabalhador empregar o instrumental de trabalho. Mas esta inversão só se torna realidade técnica e palpável com a maquinaria."*  
(Karl MARX, *O Capital*, p. 483)

O que **MARX** sublinha **neste parágrafo é o caráter social da** determinação dessa inversão. Ou seja, é por ser um processo de **criação de mais-valia que a relação** homem-instrumental de trabalho se inverte relativamente a outros modos de produção. Esta relação já está inscrita tendencialmente no capitalismo desde a sua origem, mas só ganha realidade concreta com a maquinaria.

• Em decorrência desta inversão constitui-se o terceiro elemento que caracteriza a organização capitalista do trabalho. Como **diz MARX:**

*“A separação entre as forças intelectuais do processo de produção e o trabalho manual e a transformação destas em poderes de domínio do capital sobre o trabalho se tornam uma realidade consumada (...) na grande indústria fundamentada na maquinaria.”(idem, ibidem, p. 484)*

Não acredito que esta separação se dê de forma radical, como sugere MARX, já que todo trabalho manual tem um componente intelectual e vice-versa. Antes, a cisão parece situar-se entre a administração e organização do trabalho, de um lado, e, de outro, a execução do trabalho. Assim, não é necessariamente de todo o conhecimento que o sistema capitalista de produção priva o trabalhador. Apenas um tipo de conhecimento é absolutamente fundamental permanecer sob o controle das classes capitalistas: aquele necessário à administração/organização do processo de produção que inclui aspectos que vão além do conhecimento técnico do posto e até mesmo do processo de trabalho.

Além disso, esta cisão, se já está inscrita enquanto possibilidade com a introdução da máquina no processo produtivo, ela só vai tornar-se uma realidade efetiva e generalizada a partir de uma reorganização profunda do campo prático da administração/organização do processo produtivo. Esta reorganização só virá com a institucionalização da prática tecnogestorial no interior das unidades produtivas, configurando-se o campo da administração/organização do trabalho enquanto um campo prático específico, passível de ser diferenciado tanto do campo de atuação da burguesia, quanto do proletariado.

Será a partir da reorganização do campo da administração/organização do trabalho que a inversão na relação produtor-instrumental de trabalho vai-se realizar de maneira generalizada, bem como consumir-se a cisão entre administração/organização do trabalho e a sua execução.

Esta reorganização já se iniciara nas primeiras décadas do século XIX, quando os industriais começaram a recorrer ao auxílio de técnicos especializados, na sua maior parte engenheiros.

A formação dos quadros gestoriais data dessa época, quando aparecem várias escolas encarregadas da formação de engenheiros para a indústria, sendo a mais importante de todas a Escola Central de Artes e Manufaturas, fundada em 1829, na França.

A primeira escola de administração de empresas surge em 1820 em Paris, fundada por PERIER, LAFFITTE, PERNAUX e outros (Claude FOHLEN, 1974). O mesmo processo se repete na Alemanha, na Inglaterra e nos Estados Unidos, países onde a industrialização já atingia estágios bem avançados.

Serão esses administradores que, no início do século XX, junto com especialistas da área militar, vão dar origem às primeiras teorias administrativas numa base absolutamente

gestorial. TAYLOR, FAYOL e outros formaram-se neste ambiente racionalizador de orientação pragmática, que caracterizou esse período.

A obra de TAYLOR, primeira expressão ideológica da reorganização do campo da administração/organização do processo de trabalho, implicou a institucionalização da prática tecnogestorial no interior das unidades produtivas. O adjetivo "científico" que acompanha o seu modelo recobre exatamente o caráter gestorial dessa organização. Até então, ao proprietário da empresa cabia definir as quotas de produção, os termos da contratação da força de trabalho, a extensão da jornada. À administração da produção, composta pelos supervisores e capatazes - em geral ex-operários mais experimentados -, cabia as funções de vigilância, cuidando para que os trabalhadores cumprissem integralmente a jornada, não interrompessem a produção, não danificassem os equipamentos ou desviassem matéria-prima.

Ou seja, aqueles aspectos mais diretamente ligados à organização das tarefas, das formas operatórias, do ritmo de trabalho escapavam, na prática, à área de competência desses capatazes e supervisores, pois, apesar de sua origem (ex-operários), os "seus conhecimentos estavam muito abaixo daquele que em conjunto possuíam os trabalhadores". Além disso, "a inteligência de cada geração tem desenvolvido métodos mais rápidos e melhores para fazer as operações nos diferentes trabalhos", de tal forma que o conhecimento da administração se apresentava sempre defasado.

Sendo assim, "cada operário trabalhava como bem queria e operava a máquina à sua maneira". Em que pese a um certo exagero de TAYLOR, a falta de homogeneidade nas formas operatórias e no tempo dispendido para a realização das atividades produtivas atesta que à administração cabiam mais funções de vigilância do que propriamente de definição das formas de organizar o trabalho. Esta função permanecia sob o controle dos trabalhadores conhecedores do ofício, que controlavam e definiam as tarefas de seus auxiliares.

Com a reorganização do campo da administração do processo produtivo em bases gestoriais, tanto aqueles aspectos mais gerais a cargo do burguês, quanto esses mais diretamente ligados ao processo de trabalho, a cargo do segmento profissional do proletariado, são reunidos num só campo prático, passível então de ser distinguido tanto do campo de atuação da burguesia quanto do proletariado.

As conseqüências foram de grande alcance. Do ponto de vista do proletariado, que é o que nos interessa no momento, desaparece a antiga hierarquia existente entre os produtores - resquícios ainda do artesanato corporativista, em que os mais experientes controlavam os mais jovens, impondo a todos, indistintivamente, a administração e a organização do trabalho e da produção como algo que lhes é exterior e antagônico. Neste sentido, não foi esta reorganização do campo da administração/organização do processo produtivo que instituiu o controle sobre as atividades do trabalhador. Ela apenas o transferiu de um segmento do proletariado - os trabalhadores profissionais para os gestores.

Em termos do saber na concepção e na produção de mercadorias, o processo de produção deixa de apoiar-se no conhecimento técnico desse segmento da classe operária e passa a incorporar um novo tipo de conhecimento decorrente das ciências experimentais, produzido e veiculado numa esfera social que escapa inteiramente à prática direta dos trabalhadores, isto é, nas universidades, centros de pesquisas e, posteriormente, nos departamentos de pesquisa e desenvolvimento que foram criados no interior das próprias empresas. Daí as formas particulares que a sua utilização assumiu.

A partir de então altera-se o significado até então conferido ao termo qualificação, assim como a própria concepção de educação e formação profissional da força de trabalho, com implicações significativas no que diz respeito aos currículos, ao exercício da prática pedagógica e à própria condição social do professor.

A formação dos trabalhadores deixou de se realizar no interior da família ou das corporações de ofício e passou a se dar basicamente na Escola. Este momento marca o início da proletarização do professor e, conseqüentemente, a perda do caráter autônomo ou de trabalho artesanal das suas atividades.

Naqueles países onde já havia um processo de industrialização consolidado, com a implantação da Administração Científica do Trabalho - ACT -, o sistema produtivo deu um grande salto qualitativo, entrando numa fase de grande expansão.

No interior das empresas, a administração/organização do processo produtivo desdobrou-se em dois níveis fundamentais: o técnico-operacional e o político-administrativo. Do primeiro encarrega-se a Engenharia de Produção. Da Engenharia decorre a forma como os produtores se relacionam com as técnicas existentes, o instrumental de trabalho, a matéria-prima, o conhecimento, decidindo, neste âmbito, os métodos de fabricação (transformação e composição dos materiais) e os métodos de trabalho.

Do nível político-administrativo ocupam-se aqueles que definem as normas, as diretrizes da ação, impondo a partir daí padrões determinados de relacionamento entre as unidades econômicas e entre estas e as demais organizações sociais. No plano interno das empresas, o nível político-administrativo normatiza os padrões de relacionamento entre as classes em presença e entre os diversos segmentos que as compõem.

Um aspecto desse nível denomina-se Administração de Recursos Humanos e relaciona-se diretamente com a gestão-controle da força de trabalho. Neste campo prático desenvolvem-se tanto os mecanismos meramente repressivos, quanto os mecanismos integradores, que garantem a reprodução da exploração evitando as possibilidades de ruptura entre as classes e a conseqüente desarticulação do processo produtivo.

A partir da implantação das novas normas de produção regidas pelos princípios da ACT, este setor, ligado a gestão/controla da força de trabalho e às relações sociais no âmbito da empresa, assumiu grande importância, pois coube a seus agentes a administração dos conflitos que compõem estruturalmente o processo de trabalho.

Portadores de um saber especializado, produzido e veiculado em esferas distintas da prática proletária (a acadêmica e a empresarial), os gestores vão aplicar os princípios da ACT metamorfoseados na psicologia industrial, na ergonomia, na medicina do trabalho etc.

É importante lembrar que neste período, começo do século, o elemento da força de trabalho a ser explorado era fundamentalmente a sua destreza manual, a sua capacidade de executar as operações com rapidez e regularidade. Como diz ZARIFIAN (1990), a ciência do trabalho era, essencialmente, a ciência dos gestos.

A capacidade de pensar dos trabalhadores era ignorada. E o era porque cabia aos gerentes e aos mestres cronometristas fazê-lo. A rigidez da produção e a alta padronização das mercadorias podiam prescindir da capacidade de raciocínio dos trabalhadores, apoiando-se, basicamente, nos cálculos previamente realizados pelos técnicos e especialistas.

Neste período a forma de controle e de disciplina do capital sobre o trabalho incide sobretudo no corpo do trabalhador. E nenhum esboço de participação ao menos é referido pelos teóricos da administração.

Se a ACT é a primeira sistematização daquela vertente da ação do nível político que incide no campo da relação entre as classes, a teoria elaborada por FAYOL no início do século vai incidir fundamentalmente sobre a relação intraclasse capitalista.

Sua obra *Administration Industrielle e Générale*, publicada em Paris em 1916, vai tratar das funções gestoriais no âmbito político-administrativo, definindo o que é administrar e estabelecendo uma hierarquia de funções, ao reorganizar a distribuição diferencial do poder nesta esfera. Assim, diz o autor (p. 18):

*"À medida que alguém se eleva na escala hierárquica, a importância relativa da capacidade administrativa aumenta, enquanto a capacidade técnica diminui (..). A capacidade principal do diretor é a capacidade administrativa. Quanto mais elevado é o nível hierárquico mais essa capacidade domina."*

As atividades comercial, financeira, de segurança e de contabilidade subordinam-se a esta mais geral e de caráter essencialmente político, que é a atividade administrativa. FAYOL define-a nos seguintes termos:

*"Administrar é planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar o conjunto das diferentes atividades existentes no interior das empresas."*

Ou seja, administrar é administrar o tempo de trabalho alheio e é também coordenar a distribuição diferencial do poder no interior da classe capitalista.

Assim como TAYLOR, FAYOL propõe um modelo de organização com uma estrutura hierarquizada, em que o trabalho deve ser rigidamente controlado e as recompensas, sobretudo de caráter monetário.

Grande defensor das hierarquias e das virtudes da organização militar, FAYOL prega que cada homem deve restringir-se a um papel determinado, numa estrutura ocupacional parcelada mas monocrática.

A concentração de poder na cúpula administrativa, a centralização das decisões, a ordem, a disciplina, a hierarquia de comando são fundamentais para o bom desempenho da organização.

É interessante notar a influência dos critérios da organização militar na formulação das primeiras teorias administrativas. A organização linear, o princípio da unidade de comando, posteriormente desdobrado em centralização de comando e descentralização da execução, a separação entre oficiais de linha e oficiais de assessoria, o princípio de direção e disciplina decorrem todos da organização militar.

No momento em que são formuladas as primeiras teorias administrativas, as empresas passavam por grandes remodelações decorrentes não só do próprio crescimento como também do processo de verticalização encetado por muitas delas.

O modelo organizacional formulado pela Escola Clássica exerceu grande influência no campo da Educação, da Administração Pública e nos demais campos especializados, expandindo-se também para todos os países industrializados e em fase de industrialização.

Nesse momento, tanto o campo prático do proletariado quanto o campo prático dos capitalistas (burgueses e gestores) mostraram-se passíveis de serem organizados e racionalizados consoante as necessidades do capitalismo moderno.

A teoria administrativa passa, a partir de então, a expressar simultaneamente a ação do político sobre esses dois grandes campos inter-relacionados: o que se refere aos mecanismos de poder das classes capitalistas sobre o proletariado e aquele relativo aos mecanismos de distribuição do poder interno às classes capitalistas, regulando os seus conflitos internos.

Apesar dos desdobramentos posteriores das teorias administrativas, o modelo proposto pela Escola Clássica - TAYLOR e FAYOL - permaneceu como núcleo a partir do qual as inovações eram prosseguidas.

É a partir dos anos 60 que a teoria administrativa começa a evoluir num outro sentido. O que passa a caracterizar as teorias modernas da administração não são mais a coerção e a manipulação características da Teoria Clássica e de Relações Humanas, mas o "dirigismo" calcado nas práticas de motivação, cooperação e integração.

Diante da realidade essencialmente dinâmica e conflitual que caracteriza as sociedades modernas, a preocupação das teorias administrativas é sobretudo com a integração num contexto altamente diferenciado e com o controle da ação coletiva.

Até os anos 40, a administração era pensada, sobretudo, a partir dos aspectos internos da empresa enquanto um sistema fechado. A ênfase era dada à hierarquia, à imposição de regras e disciplinas rígidas. Procurava-se a padronização do desempenho humano e a rotinização das tarefas, para evitar a variabilidade das decisões e dos comportamentos individuais.

Este enfoque vai ser alterado em função das mudanças pelas quais passam as sociedades mais avançadas do ponto de vista capitalista, assim como as unidades econômicas.

As décadas de 50 e 60 marcam o processo de internacionalização da economia, através das empresas transnacionais. Ao mesmo tempo a inter-relação das organizações de todos os tipos se estreita, exigindo estudos mais específicos e aprofundados dos diferentes tipos de estrutura organizacional.

A nova empresa, resultante das grandes concentrações monopolistas, já não se adapta às estruturas tradicionais monocráticas de poder, apresentando um novo tipo de estrutura organizacional, caracterizado pela descentralização administrativa e pela despersonalização do exercício do poder.

A prática de gestão torna-se mais complexa e é preciso administrar não só o conflito entre as classes (fundado em verdadeiros antagonismos), mas também os conflitos intraclasses capitalistas, que surgem da diversificação das formas de propriedade, do aparecimento de novos pólos de poder político e do avanço decisivo dos gestores no controle do capital e do processo econômico global.

Neste sentido, ETZIONI (1967) vai destacar suas análises a tensão entre a autoridade administrativa e a autoridade profissional, para afirmar a necessidade de se formarem hoje não só burocratas mas administradores dotados de autoridade profissional. Isto é, trata-se de um momento em que as classes dominantes passam por um processo interno de renovação e reestruturação, ao mesmo tempo em que as estruturas de poder começam a se modificar encaminhando-se para formas pluricentradas.

Assim, BLAU & SCOTT (1970) tratam dos dilemas com que se defrontam as organizações: o dilema entre coordenação e comunicação livre, entre disciplina burocrática e especialização profissional, entre a necessidade de um planejamento centralizado e a necessidade de iniciativa individual. Este tipo de análise, que visa conhecer os determinantes do conflito, tem como objetivo central fornecer instrumentos para administrá-lo e, se possível, antecipar-se a ele.

Como lembra H. A. SHEPPARD (1962, p. 33), a administração deveria ter como objetivo criar condições ou situações em que o conflito pudesse ser controlado e dirigido para canais úteis e produtivos.

A teoria estruturalista vai inaugurar, nos anos 60, os estudos sobre os "ambientes", a partir do pressuposto de que as organizações são sistemas abertos em constante interação com o meio ambiente. A interdependência das organizações leva os autores estruturalistas, entre eles ETZIONI, a estenderem suas análises para outras instituições distintas da fábrica: as universidades, os hospitais, as empresas de assessoria, os centros de pesquisa, os sindicatos, os partidos políticos, as escolas. Agora, administrar é, sobretudo, administrar as inter-relações estabelecidas entre as organizações, sendo fundamental conhecer os condicionamentos recíprocos decorrentes dessas inter-relações.

Ao mesmo tempo, o ambiente externo apresenta-se altamente instável; daí a valorização da mudança pelas teorias administrativas modernas, que procuram pensar as possibilidades adaptativas da organização em tal contexto.

Na teoria sistêmica, por exemplo, a organização é vista como em contínua mudança, na medida em que só sobrevive, e eventualmente se desenvolve, quem se adapta a um ambiente em constante mutação. Como diz Prestes MOTTA (1985, p. 535), esta valorização da mudança oculta a manutenção do sistema, e a valorização da estabilidade oculta a sua reprodução ampliada.

Todos os estudos feitos tentando estabelecer correlações entre estrutura organizacional e ambiente e/ou opções tecnológicas visam instrumentalizar os dirigentes das organizações diante de uma realidade extremamente diferenciada e essencialmente dinâmica, o que por sua vez decorre da mundialização do sistema capitalista de produção. Este processo de mundialização implica que o sistema articule e combine formas organizacionais e produtivas bastante diferenciadas dentro de uma estratégia global, num contexto de crise e altamente instável. Daí a valorização da capacidade adaptativa das organizações, em que os conceitos de integração, mudança, conflito e consenso assumem papel de destaque.

A busca da integração, tanto da organização com o "ambiente externo", isto é, com o conjunto de instituições com as quais ela se relaciona, quanto dos diversos departamentos e níveis funcionais e das classes e segmentos de classes que se inter-relacionam no "ambiente interno", leva ao reforço e à diversificação dos mecanismos de controle, através da administração dos conflitos e da construção do consenso.



O controle social, nas teorias modernas **da administração, se expressa nas noções** de sistemas de papéis, normas e valores, **cultura e clima organizacional**.

As noções de cultura e clima organizacional surgiram nos Estados Unidos na década de 60; no bojo de uma linha do pensamento administrativo denominada Desenvolvimento Organizacional. Segundo Richard BECKARD (1972, p. 2-7), essa foi a "década da explosão". Explosão da economia, das comunicações, do conhecimento, da tecnologia. O ambiente empresarial apresenta-se inteiramente diferente do que foi no passado, diante da internacionalização dos mercados, da vida mais curta dos produtos, da crescente importância do *marketing*, das complexas relações entre linha e *staff*, das múltiplas participações dos indivíduos em diferentes grupos e organizações, da natureza mutável do trabalho, colocando uma série de exigências inteiramente novas para o administrador. Assim, segundo BECKARD (p. 9), diante disso, impõe-se

*"a necessidade de estratégias coordenadas e de mais longo prazo com o objetivo de desenvolver climas dentro da organização, maneiras de trabalhar, relações, sistemas de comunicações e sistemas de informações que sejam congruentes com as exigências prognosticáveis e não prognosticáveis dos anos futuros. E foi a partir dessas necessidades que surgiram os esforços sistemáticos de mutação planejada, o desenvolvimento organizacional".*

Essa linha do pensamento administrativo procura fundir o estudo da estrutura com o estudo do comportamento humano nas organizações, integrando-os através de um tratamento sistêmico.

Nessa perspectiva, cultura organizacional significa um dado "modo de vida", um sistema de crenças e valores, uma forma aceita de interação e de relacionamento característicos de determinada organização. Para que as organizações sobrevivam num mundo em permanente mudança é necessário que a cultura organizacional se revitalize e se renove permanentemente (BECKARD, p. 19).

O clima organizacional constitui o ambiente psicológico de uma dada organização, envolvendo diferentes aspectos que se sobrepõem em graus diversos, como o tipo de organização, os tipos de técnicas empregadas, as políticas de recursos humanos, as metas formais, os regulamentos internos, além de atitudes, sistemas de valores e formas de comportamento social que são encorajados no interior das organizações.

Esses dois conceitos, hoje tão em voga nos meios acadêmicos, expressam a hegemonia dos centros de poder das, grandes organizações na sociedade contemporânea.

Tanto a noção de cultura quanto a de clima organizacional recobrem os novos campos integradores que se desenvolvem no interior das grandes organizações tendo em vista a obtenção do consenso a partir da fusão de aspectos da prática proletária com aspectos da prática capitalista. Os métodos são os mais diversos e vão desde aqueles dirigidos às atividades diretamente ligadas ao processo de trabalho, em que se busca a cooperação entre proletários e médios gestores, como os círculos de controle de qualidade e outras formas participativas, até atividades impregnadas de poder simbólico, como as sessões de revitalização da lealdade, onde os trabalhadores são encorajados a prestar testemunhos pessoais dos motivos da sua adesão aos objetivos da empresa.

Assim, desenvolve-se uma infinidade de práticas e formas de obediência dentro da grande empresa, de caráter integrador, como a ginástica coletiva realizada antes do início da jornada de trabalho -como em algumas empresas no Japão, por exemplo -, os concursos internos, as festas coletivas e as atividades esportivas, devidamente compartilhadas por capitalistas e proletários.

A cultura organizacional, hoje, substitui a cultura cívica, que tão importante foi no período em que o Estado se constituía no centro hegemônico de poder. O culto à bandeira, aos símbolos da nação foi substituído pelo culto aos símbolos das grandes corporações e que se encontram nos times esportivos, e até mesmo em objetos de uso pessoal. Os hinos entoados coletivamente não são mais aqueles que revivificam os tempos heróicos da formação dos Estados Nacionais, mas aqueles que exaltam a empresa e seus produtos.

Neste sentido, as noções de cultura e clima organizacional expressam a crescente hegemonia dos centros de poder das grandes empresas na sociedade contemporânea. Essa hegemonia implica uma grande alteração nas estruturas de poder vigentes. Alteração ainda em curso; daí só ser possível detectar suas tendências gerais.

No que se refere às estruturas de poder no interior das organizações, estas passam a se caracterizar por uma pluralidade de chefias e suas articulações, que substitui o modelo tradicional monocrático em que o poder era personalizado e a tomada de decisões se dava por via hierárquica bem definida, em que as diretrizes emanavam de pessoas singulares e identificáveis e eram dirigidas a indivíduos em particular. Esta estrutura vigorou enquanto a burguesia foi hegemônica e a existência de um chefe no topo da organização coincidia com a figura do burguês proprietário, o qual exercia diretamente esta função ou a delegava a um gestor, que por sua vez se subordinava a ele tanto ideológica quanto hierarquicamente.

Na sociedade das grandes corporações, dos grandes sindicatos burocratizados, das transnacionais, o poder já não se encontra fixo numa cadeia de relações hierárquicas interpessoais, mas localiza-se na articulação de centros múltiplos de poder, de onde emanam não só as diretrizes da ação, como também um sistema abstrato de regras que se aplica a todos os membros que compõem a organização.

O poder de decisão pessoal tende a desaparecer diante do poder de uma estrutura abstrata de regras de funcionamento. Embora o poder permaneça vertical, processando-se de cima para baixo, ele perde a forma piramidal e assume a conformação de esferas articuladas que se sobrepõem. É o conjunto dos responsáveis por um nível que controla a atividade do pessoal do nível inferior, e eles próprios são controlados pelo conjunto dos responsáveis do nível superior.

Isto que para muitos (tal como para PAGÉS et alii, 1987) aparece como perda de autoridade pessoal em detrimento da organização é na realidade um reforço do poder das classes capitalistas globalmente consideradas. Os seus membros, enquanto indivíduos, perdem a autoridade implícita no modelo tradicional, mas reforçam-se a estabilidade interna das classes dominantes e o seu poder sobre o proletariado.

Atualmente, as hierarquias internas de poder das classes capitalistas serão mais solidamente estabelecidas quanto menos monocráticas elas se apresentem. Trata-se de uma estrutura de poder onde ninguém controla individualmente o conjunto, obedecendo todos a um sistema Impessoal de regras que funciona como elemento regulador da autoridade. Esta forma implica romper com toda apropriação de poder ao nível local, impedindo a constituição de "impérios" e "feudos" no interior das organizações (PAGÉS et alii, 1987, p. 67).

Este processo de despersonalização do **poder e de abstração da forma de dominação corresponde à forma gestorial (tecnocrática) de exercício** do poder, garantindo estabilidade política e social, questão de grande **importância hoje, quando a propriedade privada** individualizada do capital dá lugar ao controle coletivo do capital correspondente à hegemonia dos gestores, e, em conseqüência, aquela estabilidade que decorria das antigas formas de propriedade tem de ser obtida através de outros mecanismos sociais. A passagem de uma forma de estrutura de poder para outra é marcada pelo conflito, pela incerteza e pelas disputas intercapitalistas.

À medida que, a legitimidade baseada na propriedade privada perdeu substância, as organizações recorreram a procedimentos diversos para manter o equilíbrio ou instituir um novo nas relações intraclasses capitalistas.

Foi neste sentido que se desenvolveram nos Estados Unidos as técnicas de controle e alterações comportamentais direcionadas para os quadros gestoriais, como o desenvolvimento de equipes de trabalho, análise transacional, reuniões de confrontação, tratamento de conflito intergrupal, laboratórios de sensibilidade (Desenvolvimento Organizacional). Com a mesma preocupação surgiram as análises sobre os estilos gerenciais, visando ao treinamento de "habilidades" no relacionamento interpessoal. O objetivo é sobretudo integrar as necessidades dos indivíduos (gestores) com as da organização, adaptando-os às necessidades de mudanças, aumentando a sua eficiência e identificação/lealdade diante da organização.

O tipo de controle neste âmbito (das classes capitalistas) tende a ser sobretudo de ordem normativa, baseado em símbolos cuja utilização visa desenvolver um determinado tipo de obediência e conformação às regras da organização. Ele se baseia na produção do consenso quanto aos objetivos e métodos organizacionais. Seus participantes têm um alto envolvimento "moral" e motivacional (ETZIONI, 1961).

Este envolvimento é fundamental para o equilíbrio do nível institucional (PARSONS), isto é, para o equilíbrio das instâncias decisórias, onde se passa de um sistema baseado em ordens para um sistema baseado no regulamento: da obediência a um superior para a adesão a uma lógica.

Do campo da prática capitalista e considerando essas questões, Victor A. THOMPSON (1957) abordou o desequilíbrio existente entre o direito de decidir (autoridade burocrática) e o poder de realizar (habilidade e especialização). Em função desse equilíbrio existe, segundo o autor, um conflito permanente entre a especialização e competência de um lado, e a autoridade burocrática de outro, ou seja, entre o conhecimento (inovação) e a hierarquia (conservação). Neste conflito, concluiu THOMPSON, a hierarquia monocrática apresenta-se em decadência diante do crescente poder dos especialistas, uma vez que estes detém maior competência técnica. Este conflito gera tensão e insegurança no sistema de autoridade das organizações, enfraquecendo a capacidade dos dirigentes em controlar a situação. Analisando as deficiências da hierarquia presente no modelo tradicional de estrutura de poder (monocrática e rotineira), THOMPSON concluiu que esta hierarquia burocrática constitui um entrave para o desenvolvimento das organizações, pois dificulta os processos de inovação; cria "feudos" de poder locais, muitas vezes utilizados pelo dirigente para alcançar objetivos pessoais em detrimento da organização (na realidade, do conjunto dos gestores); dificulta os processos de comunicação na medida em que coloca no dirigente o monopólio da informação, podendo bloqueá-la tanto para cima como para baixo.

Além disso, segundo THOMPSON, a sociedade contemporânea, sendo uma sociedade de organizações, caminha para instituições pluralistas, constituídas por diversos centros de autoridade que se equilibram mutuamente e se auto-regulam.

A organização burocrática, ao contrário, reflete uma estrutura monística, com um só centro de autoridade, que reprime o conflito pois o considera ameaçador do status quo. As burocracias surgiram e se adequaram a uma época de escassez de informações e de morosidade nos processos de inovação e por isso não se ajustam a uma era de abundâncias de informações e de rapidez nas mudanças e inovações, que requerem a utilização adequada da inteligência, criatividade e a adaptabilidade de rápida e constante dos dirigentes.

Assim, impõe-se cada vez mais a necessidade de se substituir a antiga estrutura burocrática tradicional por uma estrutura mais flexível, adaptada aos enfrentamentos constantes com um ambiente extremamente mutável e dinâmico. Necessidade essa propalada por todos os teóricos modernos da administração.

A reformulação interna que vem ocorrendo nas grandes empresas encaminha-se para a criação de pequenas unidades descentralizadas, com autonomia local, conectadas por laços mais ou menos frouxos ao núcleo central da organização, que exerce o controle global através da definição dos canais de comunicação e informação e da distribuição de recursos.

Esta é, aliás, a forma de organização típica das estruturas de poder hoje: operando em sistemas de redes de unidades interconectadas, configurando sistemas que podem parecer muito difusos, exatamente porque possuem os canais que possibilitam uma elevada concentração de poder.

A expressão ideológica mais sistematizada dessa forma de organização das estruturas de poder é, no campo da Teoria das Organizações, a "análise das redes organizacionais". *Networks* - de origem funcionalista e que vem sendo aplicada nos Estados Unidos na análise de diversos níveis da realidade social. Edward J. JAY (in MOTTA, 1987, p. 6) define uma rede como sendo a "totalidade de todas as unidades conectadas por um certo tipo de relacionamento". A partir dessa definição bastante geral, ALDRICH e WHETEN (in MOTTA, 1987, p. 7) vão explicar a construção de uma rede pelo encontro

"das ligações *entre todas* as organizações numa população em estudo, sem que seja levado em conta o modo pelo qual a população está *organizada em conjuntos* de organizações ou conjuntos de ação. Dado um sistema *dotado de* limites, os investigadores identificam todas as ligações entre os elementos na população, no interior desses limites".

A rede constitui-se das unidades organizacionais e das ligações existentes entre elas. Aplicada ao estudo das organizações, a "análise de redes sociais" torna-se o estudo das conexões entre elas, considerando uma organização focal. Assim, é possível a observação da freqüência com que elas se comunicam, bem como da influência exercida pela organização focal sobre as demais e das várias correlações entre variáveis de interesse.

O centro da investigação são as ligações, as conexões existentes entre as unidades que compõem a rede. Segundo MOTTA (1987, p. 7) estas podem ser

*“firmes e estreitas, ou difusas, frouxas e folgadas, sendo, em geral, definidas em termos do grau em que as ocorrências em um elemento da rede são sentidas pelos demais. As ligações difusas, frouxas ou folgadas referem-se a mudanças em um elemento que não se correlacionam de forma perfeita com mudanças em outros elementos. Tais ligações permitem maior autonomia, isto é, atendimento às condições locais sem ameaça da estabilidade.”*

A teoria admite, entretanto, que redes montadas apenas na dependência de ligações frouxas tendem a apresentar grande fragilidade, o que significa que nem sempre as relações informais podem substituir as relações formais.

O que esse tipo de análise nos permite perceber é a forma assumida pela hierarquia interna das classes dominantes e as novas formas de exercício do poder. Além disso, evidencia os mecanismos através dos quais se dá a distribuição diferencial do poder no interior da rede, onde algumas organizações exercem o seu domínio sobre as demais. É exatamente através da coordenação da rede que o poder é exercido. Esta pode ser horizontal, vertical, diagonal ou multidirecional, dependendo do tipo de rede em questão. As organizações dominantes na rede são aquelas que controlam as informações, definem os canais de comunicação, transferem recursos e estabelecem padrões de ação para outras unidades constitutivas da rede (MOTTA, 1987, p. 7).

Como esses mecanismos de controle são relativamente invisíveis e as hierarquias perdem as formas piramidal e monocrática decorrentes das formas tradicionais de organizações do poder, a aparência assumida por esse novo sistema é a da participação e autonomia.

Trata-se, no entanto, de uma participação controlada e de uma autonomia meramente operacional, o que permite atendimento às condições locais sem ameaça da estabilidade de toda a rede sob o controle da organização focal.

No que diz respeito à relação entre as classes, a participação proposta aos trabalhadores resulta da compreensão do patronato de que as novas gerações de trabalhadores apresentam um outro elemento a ser explorado: sua capacidade de raciocínio.

Especialmente a partir das grandes lutas ocorridas no final dos anos 60 e durante toda a década de 70, em vários países onde os trabalhadores criaram as suas próprias organizações de luta e iniciaram processos de autogestão da produção dos bairros etc., o patronato percebeu que o taylorismo limitava a utilização da capacidade de pensar dos trabalhadores.

Com a introdução da automação microeletrônica nos processos produtivos e a informatização do setor terciário, as tarefas mais simples tendem a ser realizadas sem a intervenção do trabalho vivo, liberando a força de trabalho para tarefas mais complexas.

Sem querer entrar na discussão das conseqüências sociais da mudança de paradigma tecnológico, tais como o desemprego, a desqualificação das gerações formadas a partir dos paradigmas convencionais etc., não podemos ignorar que hoje, cada vez mais, é o cérebro do trabalhador o elemento a ser explorado. Daí as formas de controle e disciplina incidirem não mais sobre o corpo do trabalhador, sobre a sua capacidade de realizar gestos com regularidade e rapidez, mas sobre a sua estrutura psíquica. O fator envolvimento

psicológico é hoje fundamental para o bom desempenho do trabalhador e para garanti-lo torna-se necessário não apenas a contrapartida salarial, mas concessões por parte da empresa, no sentido de ampliar a participação dos trabalhadores nas decisões relativas ao processo de trabalho.

Nesta fase que começamos a atravessar, parecem indispensáveis a participação e a iniciativa dos trabalhadores, uma vez que eles passam a ser responsáveis, por exemplo, pelas tarefas de supervisão, regulamentação, manutenção das máquinas e prevenção/reparação de panes.

Isso implica duas mudanças importantes. A primeira é a posse de competências profissionais relativamente elevadas, bem como a responsabilização no que se refere à gestão do sistema técnico. A segunda é a importância que assume o envolvimento subjetivo dos trabalhadores, o que torna necessário contrapartidas de reconhecimento profissional, tal como ocorre, por exemplo, nos sistemas participativos.

No que diz respeito à gestão da Escola, o que pode significar participação e autonomia?

Diante da complexidade crescente das funções relativas à gestão da Escola e do sistema educacional, em razão da diversidade de situações com que se defrontam, a estrutura burocrática existente torna-se cada vez mais inoperante.

Faz-se necessária, assim, a descentralização administrativa inclusive dos recursos financeiros, o que confere maior autonomia às unidades escolares, permitindo a elas maior capacidade de adaptação às condições locais, sem riscos de alterações substantivas ou perturbações indesejadas em todo o sistema.

Ao mesmo tempo, é necessário uma participação maior dos agentes envolvidos no processo educacional no interior da Escola, na exata medida em que suas responsabilidades aumentam com a descentralização operacional.

O controle exercido pela organização central (Secretaria da Educação, por exemplo) passa a realizar-se basicamente através da distribuição de recursos, da definição e do controle dos meios de acompanhamento e avaliação dos resultados, do estabelecimento dos canais de distribuição das informações, da definição dos padrões gerais de funcionamento das unidades escolares, que estabelecem os limites em que elas devem operar e promover as adaptações necessárias para o bom funcionamento do sistema educacional como um todo.

Ao nível interno das escolas, é fundamental promover formas consensuais de tomada de decisões, o que implica a participação de grande parte dos agentes envolvidos, como medida de prevenção de conflitos que possam vir a obstruir a implementação das medidas tomadas.

É neste quadro de reestruturação das formas de organização e exercício do poder que muitas vezes é colocada a questão da eleição de diretores.

A idéia é que, conferindo maior legitimidade ao diretor, a eleição facilitaria o processo de implementação de medidas tidas como necessárias. Entretanto, na prática, essa questão vem suscitando grande polêmica, exatamente em função dos problemas que cria. Um deles é a reprodução das práticas eleitorais tão comuns no Brasil, fundadas não no debate de idéias e programas de ação, mas no tráfico de influência, no favoritismo e outras práticas afins.

Entendo que o debate acerca da participação, da autonomia, da eleição do diretor, enfim, de uma possível gestão democrática da Escola deve necessariamente partir de alguns pontos básicos:

- Autonomia com relação a quê? A alguns órgãos de decisão hierarquicamente superiores ou autonomia com relação às formas de organização das instituições vigentes?
- Qual o grau, qual a amplitude e qual o nível da participação dos diferentes agentes sociais envolvidos?
- Qual (quais) a(s) instância(s) decisória(s) na Escola e quem define os meios para implementar o que foi decidido? Quais as formas de avaliação e acompanhamento que deverão ser criadas para garantir a consecução dos objetivos propostos?
- Qual deverá ser a função do diretor? Coordenação horizontal das atividades da Escola e porta-voz das decisões coletivas ou controlador do processo de trabalho dos professores e funcionários, assim como das atividades dos alunos?
- Quais os pré-requisitos para se chegar à direção da Escola?

Penso que esses pontos, dentre tantos outros que deverão surgir nos debates acerca de uma possível gestão democrática da Escola, constituem um primeiro passo para sairmos da mistificação do discurso neoliberal e iniciarmos uma reflexão sobre um redirecionamento efetivo das práticas sociais no âmbito da Escola.

### **Referências Bibliográficas**

BLAU, P., SCOTT, R. W. Organizações formais. São Paulo: Atlas, 1970.

ETZIONI, A. Organizações modernas. São Paulo: Pioneira, 1967.

MOTTA, F. C. Prestes. Organização e poder.- empresa, estado e escola. Tese (Livre-docência) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1985.

. Redes organizacionais e estado amplo. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 27, abr./jun. 1987.

PAGÉS, M. et alii. O poder das organizações: a dominação das multinacionais sobre os indivíduos. São Paulo: Atlas, 1987.

SHEPPARD, H. A. Responses to situations of competition and conflict. In: *Conflict management in organizations*. Michigan: Foundation for Research on Human Behavior, 1962.

ZARIFIAN, Philippe. As novas abordagens da produtividade. In: *Gestão da empresa automação e competitividade*. IPEA/IPLAN, 1990.