

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Luiz Carlos Borghetti

EXPANSÃO ESTATAL, CAPITALISMO E BUROCRACIA

Porto Alegre
1980

Luiz Carlos Borghetti

EXPANSÃO ESTATAL, CAPITALISMO E BUROCRACIA

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Costa Fachin

Porto Alegre
1980

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B732e Borghetti, Luiz Carlos

Expansão estatal, capitalismo e burocracia / Luiz Carlos Borghetti. – 1980.

253 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, 1980.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Costa Fachin.

1. Administração pública. 2. Empresas públicas.
3. Comportamento organizacional. I. Título.

CDU 35

Ficha elaborada pela Biblioteca da Escola de Administração UFRGS

LUIZ CARLOS BORGHETTI

EXPANSÃO ESTATAL, CAPITALISMO E BUROCRACIA

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Conceito Final _____.

Aprovado em MARÇO/1980.

BANCA EXAMINADORA

Orientador – Prof. Dr. Roberto Costa Fachin - UFRGS

AGRADECIMENTOS

Fazer os agradecimentos ao que colaboraram num trabalho como este é para mim uma tarefa indigesta. Não gostaria de pecar por um formalismo excessivo, nem de deixar pessoas aborrecidas por não citar seus nomes.

Desta forma, os meus amigos sabem que colaboraram, que merecem o meu respeito e continuarão a recebê-lo, bem como não nos desligaremos nas atividades intelectuais e nas relações de amizade.

Por outro lado, cabem algumas menções.

Ao Dr. Roberto Costa Fachin, orientador da dissertação e coordenador do PPGA, agradeço pela liberdade que me deu na realização do trabalho, bem como por ter garantido institucionalmente a própria realização da dissertação.

O Dr. Fernando Coutinho Garcia é a pessoa a que devo, acima de tudo, a indicação dos rumos do meu desenvolvimento intelectual, num processo de aprendizagem que estimulou a crítica dos conhecimentos e uma tomada de posição também crítica frente à burocratização dos espaços sociais.

Ao CNPQ devo o auxílio que me possibilitou fazer o curso de mestrado, através da bolsa de estudos concedida.

Agradeço também aos dirigentes da CORLAC e demais entrevistados na pesquisa pela boa vontade e pelo apoio que deram no fornecimento das informações e dados para o estudo de caso.

“O mais importante ato constitucional do rei é, portanto, a sua atividade sexual, dado que através dela faz um rei e perpetua o seu corpo. O corpo do seu filho é a reprodução do seu próprio corpo, a criação de um corpo real”.

Karl Marx

RESUMO

Baseado num posicionamento crítico perante a denominada teoria da administração, o autor propõe uma análise do comportamento da administração pública nas empresas estatais brasileiras, a partir dos limites estruturais-históricos que conformam o campo dentro do qual agem os atores sociais. O argumento básico do trabalho é o de que as especificidades históricas brasileiras, sem prejuízo da utilização crítica de quadros referenciais teóricos desenvolvidos em outros contextos, são um elemento crucial para a compreensão do comportamento administrativo nas organizações locais. Os postulados da teoria da administração, desde o Taylorismo até a teoria dos sistemas abertos, obscurecem ou desconsideram os determinantes históricos-políticos, econômicos, e ideológicos – do comportamento administrativo. Daí que nos levam a elaborar interpretações falsas ou parciais da realidade. A análise do comportamento da administração das empresas estatais brasileiras elaborada pelo autor, faz uso de um referencial teórico histórico-estrutural, valendo-se em especial da ciência política e da sociologia. Analisando um caso particular – uma empresa estatal real – o autor explora as relações entre o comportamento dos seus dirigentes e os seus determinantes, econômicos, ideológicos e políticos. Neste último nível, destaca as relações do Estado com a sociedade civil, e as relações internas na estrutura organizacional do Estado. As conclusões realçam algumas questões. Primeiramente, a eficiência e a eficácia da empresa estatal, vistas de uma ótica política, apresentam-se de acordo com os interesses da direção. Daí resulta que a racionalidade burocrática na empresa estatal. Por sua vez os interesses da direção coadunam-se com os interesses dominantes a nível do Estado. Em segundo lugar, esta questão remete ao problema do controle das empresas estatais, as quais apresentam-se formalmente com objetivos sociais. Tal questão envolve-se com a democratização da sociedade, o que pressupõe também a democratização da gestão organizacional. Os postulados clássicos impossibilitam a compreensão das influências do contexto da sociedade no comportamento administrativo. Os postulados atuais, fundamental na teoria dos sistemas abertos, obscurecem o exercício da dominação nas organizações. Por conseguinte, não questionam a distribuição do poder na sociedade, e comprometem seus *status* científico ao desconsiderar as lutas pela democratização na sociedade e nas organizações.

Palavras-chave: Organizações. Burocracia. Empresas Estatais.

ABSTRACT

Based on a critical positioning against the so-called “Administrative Theory”, the author makes an analysis of the behavior of public administration in State-owned enterprises in Brazil, having as a starting point the historical-estructural limitations which set the boundaries within which social forces interact. This study starts from the assumption that the historical specificities of Brazil – no harm done to the use of referential and critical frameworks developed in different contexts – are the crucial elements for the understanding of administrative behavior in local business organizations. From Taylorism to the Open-system theory, all of the postulates used by the administrative theories lessen the role – or else do not consider at all – the historical (political, economic and ideologic) factors as determining ones in administrative behavior. Thus, these lead one to the elaboration of false, or partial, interpretations of reality. The author’s analysis of administrative behavior in Brazilian State-owned enterprises makes use of a historical-estructural theoretical framework as reference – the same ones used in Political Science and Sociology. In the analysis of a particular case – a State-owned enterprise, the author explores the relations between the behavior of its managers and its contextual economic, ideological and political determining factors. The relations between the State and civil society, as well as the State’s organizational structure’s internal relations are analysed in depth. Firstly, this study concludes that the efficiency of State-owned enterprises – when analysed from a political point of view – is consonant with the interests of their managers; that results in the fact that their bureaucratic rationality is run politically by authoritarian management. Furthermore, management’s interests are highly tuned with the State’s dominant interests. Secondly, it is also concluded that this first issue leads one to the problem of control in these State-owned enterprises; who are presented as having social objective. This raises the question of the democratization processes of a society, which, by its turn, presupposes the democratization of organizational management. Finally, the author shows the limitations of the Administrative Theory. The classical assumptions make it impossible for one to understand the influence of a social context over administrative behavior. Current assumptions in this field – mainly the open-system theory – cover up the use of domination powers in different organizations. Thus, they do not question a society’s distribution of power; that hampers their scientificity, since they do not consider the struggles for democratization as a social and organizational fact.

Key words: Organizations. Bureaucracy. State Companies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produção de leite no RS de 1970 a 1978.....	164
Tabela 2 – Produção leiteira nos municípios de Gravataí e Viamão em 1971 e 1973.....	166
Tabela 3 – Indicadores macro-econômicos do setor de laticínios do RS de 1972 a 1974 ...	169
Tabela 4 – Indicadores micro-econômicos do setor de laticínios do RS de 1972 a 1974	170
Tabela 5 – Preços relativos do leite na grande Porto Alegre de junho 1970 a abril 1976	172
Tabela 6 – Disponibilidade de leite no RS de 1970 a 1976, importações e exportações de leite em pó de 1970 a 1973.....	173
Tabela 7 – Consumo de leite por capital no RS de 1970 a 1976 e no Brasil de 1971 a 1973	173
Tabela 8 – Crescimento dos derivados do leite em SP de 1974 a 1978	184
Tabela 9 – Participação das vendas da CORLAC no setor de laticínios no RS em 1975.....	189
Tabela 10 – Indicadores macro-econômicos da CORLAC de 1972 a 1974	190
Tabela 11 – Indicadores micro-econômicos da CORLAC de 1972 a 1974	192
Tabela 12 – Distribuição do patrimônio líquido por emprego – 1978.....	194
Tabela 13 – Investimentos totais da CORLAC e do setor de 1972 a 1974.....	195

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASCAR - Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CEAP - Comissão Estadual de Abastecimento e Preços

CEEE - Companhia Estadual de Energia Elétrica

COAP - Comissão de Abastecimento e Preços

CORLAC - Companhia Rio-grandense de Laticínios e Correlatos

CORSAN - Companhia Rio-Grandense de Saneamento

CRT - Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações

DEAL - Departamento Estadual de Abastecimento de Leite

FEBEM - Fundação para Bem-estar do Menor

FEE - Fundação de Economia e Estatística

FGV - Fundação Getulio Vargas

ICM - Imposto de Circulação de Mercadorias

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

SABEL - Sociedade Anônima Beneficiadora de Leite

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SUNAB - Superintendência Nacional do Abastecimento

TA - Teoria da Administração

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	APRESENTAÇÃO DO ESTUDO	11
1.2	OBJETIVOS	14
1.3	JUSTIFICATIVAS DA RELEVÂNCIA DO ESTUDO	15
2	DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	17
3	METODOLOGIA	25
3.1	MODO DE INVESTIGAÇÃO.....	25
3.2	OBJETO DA PESQUISA E UNIDADE DE ANÁLISE	27
3.3	NÍVEIS E DIMENSÕES DO ESTUDO	28
3.3.1	Nível da Sociedade	29
3.3.2	Nível organizacional	30
3.3.3	Nível individual	31
3.4	COLETA DOS DADOS	31
3.5	ANÁLISE DOS DADOS.....	33
4	SOCIEDADE ATUAL: ASPECTOS ESTRUTURAIS HISTÓRICOS	36
4.1	CAPITALISMO	36
4.2	ESTADO	40
4.3	BUROCRACIA	45
4.4	DEMOCRATIZAÇÃO: É ESTA A QUESTÃO?.....	51
5	CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO	59
5.1	ASPECTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS.....	59
5.2	PODER E PROCESSO POLITICO	67
5.3	INTERVENCIONISMO ECONÔMICO E EMPRESAS ESTATAIS	80
5.4	IMPLICAÇÃO PARA A TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO.....	101
6	BUROCRACIA: formalismo efêmero ou ilusório	108
6.1	QUESTÃO DE MÉTODO	108
6.2	A QUESTÃO DO PODER E DA BUROCRACIA	122
7	O CASO CORLAC	141
7.1	INTRODUÇÃO	141
7.2	QUESTÃO DO LEITE E AÇÃO ESTATAL NO RIO GRANDE DO SUL.....	142
7.3	PRODUÇÃO LEITEIRA, INDUSTRIALIZAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO ..	162

7.3.1	Produção leiteira	162
7.3.2	Industrialização e Comercialização do leite	167
7.4	EXAME DO CASO CORLAC	176
7.4.1	Origem e evolução – ambiente e fatores institucionais.....	176
7.4.2	Aspectos Econômicos.....	188
7.4.3	Aspectos organizacionais	199
7.4.4	Autonomia organizacional	205
7.4.5	Elite dirigentes	214
8	CONCLUSAO	227
9	TEMAS SUGERIDOS PARA NOVAS PESQUISA.....	233
	REFERÊNCIAS	234
	ANEXO A – ORGANOGRAMA DA CORLAC.....	248
	ANEXO B – ÍNDICES DE INTEGRAÇÃO DE CONTROLE E DE CENTRALIDADE HIERÁRQUICA RELATIVA	250

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo contém a apresentação, objetivos e justificativas da relevância do estudo.

1.1 APRESENTAÇÃO DO ESTUDO

A expansão do estado é um fenômeno que chamou a atenção dos estudiosos no mundo inteiro. Particularmente no Brasil, tal fato tem impressionado, não por ser novidade, mas pelo vulto da expansão nas duas últimas décadas.

O tema que vamos abordar neste estudo insere-se nesta área. A contribuição específica que o trabalho pretende dar, o que é visado com ele, está no campo do conhecimento da ação ou do comportamento da administração pública brasileira. Devido, entretanto, à heterogeneidade dessa burocracia pública, a análise empírica centra-se no eixo da administração indireta, nas empresas estatais, dada sua importância no Brasil, tendo-se em vista a ação dos seus altos dirigentes.

Tal tipo de estudo não pode ser realizado apenas ao nível dos indivíduos, isto é, examinando características pessoais (origem social, atitudes, motivações, etc.) dos dirigentes – estes aspectos são até dependentes. Os condicionantes da ação destas pessoas estão ao nível mais geral da sociedade – economia e política, bem como ao nível mais geral da sociedade – economia e política, bem como ao nível da organização – inserção no aparelho de Estado e estrutura interna da empresa. Por isto mesmo, o nível individual não recebe aqui um tratamento sistemático e profundo. A atenção foi voltada para os outros dois níveis, essencialmente.

Em termos de problemática de pesquisa, já existem outros estudos na área no Brasil, embora sejam poucos. Entretanto, não identificou-se uma metodologia de abordagem específica. Encontrou-se, isto sim, referências de estratégias metodológicas. Constituem um marco inespecífico para estudos da ação dos dirigentes organizacionais do Estado. A partir deste marco traçou-se um pano de fundo, com base em revisão bibliográfica, que possibilitou a realização de um estudo de caso empírico, não-indutivo, mas com base num referencial teórico.

Frisa-se que a expansão do Estado e a crescente heterogeneidade interna da sua organização, aliadas ao autoritarismo e centralização do processo decisório, em termos da fixação de políticas sociais e econômicas, faz ressaltar a alternativa da democratização deste processo, tanto a nível das relações do Estado com a sociedade, como internamente à organização e agências do Estado.

Ademais, tem-se uma série preocupação com o papel e a adequação da teoria da administração no Brasil. Nossa sociedade tem muitas características particulares que a diferenciam da norte-americana, por exemplo, de onde é maciçamente importada a teoria divulgada em nossas escolas de administração. A expansão do Estado e a sua intervenção na economia nacional, de papel proeminente no atual estágio da sociedade brasileira, estabelecem um diferencial decisivo. Por isto, mantém-se um posicionamento crítico perante a teoria da administração, procurando levantar questões a seu respeito e tentando demonstrar a importância do conhecimento do conjunto dos fatos sociais para as decisões organizacionais, públicas ou privadas.

Finalmente, a escolha do tema relaciona-se ao fato de os dirigentes das empresas estatais serem, possivelmente, um grupo social de poder presente no processo decisório autoritário e centralizado do Estado brasileiro.

Resta alguma explicação a respeito da estrutura do trabalho.

Os capítulos 1 a 3 contém o plano de estudo. No primeiro capítulo, da Introdução, constam a apresentação do estudo, os objetivos e as justificativas de sua relevância; no segundo capítulo, da Delimitação do Problema, especificam-se os limites do campo de estudo; no terceiro capítulo da Metodologia, indicam-se os passos seguidos na investigação, isto é, no processo de verificação, explicação e compreensão dos fatos, com a realização de um estudo de caso empírico.

Os capítulos 4 e 6 constituem-se numa revisão bibliográfica, com a finalidade de caracterizar historicamente a sociedade atual brasileira, bem como o Estado. No capítulo 4, apresentam-se referências gerais sobre o capitalismo, como um regime situado historicamente; tenta-se explicar o exercício da dominação no papel do Estado e na burocratização da sociedade; e, aponta-se a democratização como via alternativa, pelo qual seriam dadas condições institucionais para tentar a solução dos problemas sociais. O capítulo 5 faz um exame do Estado brasileiro, numa perspectiva histórica. São privilegiados os aspectos político-administrativos, forças sociais presentes, formas de articulação dos interesses, tendo-se em vista o poder e a expansão do Estado, bem como o seu papel e impacto através das intervenções na economia. A partir deste quadro esboçam-se, no final do capítulo, alguns questionamentos à teoria da administração. No capítulo 6 é feita uma análise das relações dinâmicas entre estruturas e forças sociais; é enfatizada a questão do poder e da burocracia quanto à sua dinâmica; heterogeneidade; recursos de poder; formação de círculos internos de poder e possibilidades de superação do fenômeno burocrático.

O capítulo 7, Estudo de Caso, traz evidências empíricas a respeito da ação empresarial do Estado e do comportamento dos dirigentes de empresas estatais, que foram colhidas pela investigação de algumas dimensões em uma única empresa estatal, fato que não desmerece a cientificidade da pesquisa (vide capítulo 2 e 3).

Finalmente, o capítulo 8 sumariza as conclusões do trabalho e apresenta questões que podem orientar novas investigações.

Após é apresentada a bibliografia examinada.

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral do trabalho é contribuir para conhecer as implicações e condicionamentos que a estrutura da sociedade atual brasileira e a estrutura organizacional do Estado e de suas agências, possam impor à ação e comportamento dos seus dirigentes.

Este objetivo geral viabiliza-se através dos seguintes objetivos específicos:

- Descrever os fatores gerais econômicos, sociais e políticos que caracterizam as sociedades atuais e a brasileira, em particular, quanto ao modo de produção – capitalista; ao exercício da dominação – via Estado e burocratização; e os movimentos que lutam pela solução de problemas sociais – democratização;
- Caracterizar os traços principais do Estado brasileiro, historicamente, a partir dos aspectos político-administrativos, forças sociais e formas de articulação dos interesses, tendo-se em vista o poder e a expansão do Estado, bem como o seu papel e impacto através das intervenções na economia;
- Identificar relações estruturais do fenômeno burocrático no Estado brasileiro a partir da dinâmica de expansão da burocracia; heterogeneidade; recursos de poder; formação de círculos internos de poder e possibilidades de superação do fenômeno;
- Colher evidências empíricas, num caso, a respeito da ação empresarial do Estado e do comportamento dos dirigentes de empresas estatais em nível macro-econômico e institucional-fatores econômicos e políticos; em nível organizacional-estrutural da organização do Estado e estrutura interna das suas agências bem como aspectos micro-econômicos e processo político intra e inter-organizacional; em nível individual – *background* social, comportamento e aspirações políticas, carreira profissional e concepções de mundo dos dirigentes de empresas estatais;

- Como um objetivo derivado, mas importantíssimo, buscando-se relacionar os fatos históricos examinados com a teoria de administração que nos é dada a conhecer nas nossas escolas.

1.3 JUSTIFICATIVAS DA RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Este trabalho contempla o estudo da realidade brasileira. Até aí, parece que se diz aquilo que, obviamente, deve fazer todo trabalho nas áreas das ciências. No entanto, muitos estudos não se realizam a partir das particularidades desta nossa realidade. Ao contrário, teorias sociais e modelos são tomados de uma realidade alienígena, e utilizam-se seus padrões em confrontação com o que ocorre no Brasil. Daí se estabelecem relações de “atraso temporal linear” do Brasil, da sua sociedade e das suas organizações, com relação aos chamados países desenvolvidos.

O resultado disto, na teoria da administração, é que se fazem verdadeiras agressões e ofensas aos dirigentes organizacionais, atribuindo as diferenças entre o que ocorre nas suas organizações e nas dos países avançados exclusivamente a causas de atraso cultural, mentalidade, falta de capital, etc. Em conseqüência se lhes injeta, ou às suas organizações, doses “cavalares” de teoria da administração¹ e financiamentos governamentais. Pouso se faz no sentido de buscar explicações a nível estrutural – das próprias condições históricas brasileiras, na área da chamada ciência da administração.

Neste sentido, têm surgido alguns estudos recentes. Uma particularidade essencial da sociedade brasileira, que lhe dá especificidade, é a enorme expansão do Estado e a capacidade que adquiriu no direcionamento dos fatos sociais. Esta expansão deu-se, basicamente, nas duas últimas décadas, a partir da criação das empresas estatais.

¹ E devido à sua inadequação não produzem resultados significativos, levando ao descrédito das teorias em geral, ao passo que o problema está em determinadas teorias que, na verdade, não são “teorias”.

Uma diferença óbvia, por exemplo, que a teoria da organização americana aplicada à administração pública (por que não privada também) não contempla, e é fundamental para o caso brasileiro, está no crescimento do Estado, em razão do próprio padrão de desenvolvimento e das condições específicas em que se encontra nossa sociedade (ABRANCHES, 1977b, p. 16).

Dadas todas estas questões, parece muito importante o estudo do comportamento, da ação dos dirigentes de empresas estatais, ainda mais quando se tenha em conta o que podem representar seus interesses no próprio processo político nacional, atual e futuro².

Do ponto de vista do conhecimento requerido para a tomada de decisões organizacionais públicas e privadas, é fundamental a compreensão do conjunto destes fatos. Tenha-se em conta, além disso, de que a ação empresarial do Estado já foi alvo de severas críticas de grupos mais esclarecidos no país³.

Desta forma, acredita-se que este trabalho insere-se perfeitamente dentro das preocupações que deveriam orientar a teorização na administração. Sua relevância está em traçar um quadro amplo dos fatores essenciais que condicionam as decisões e o comportamento dos atores sociais nas organizações. Em paralelo, levanta questões, apresenta críticas e sugestões para uma melhor adequação da prática teórica à práxis social nas organizações brasileiras.

² Consulte-se trabalhos de Carlos E. Martins, Fernando H. Cardoso e Luiz C. B. Pereira – vide bibliografia.

³ Veja-se na bibliografia artigos da revista VISÃO e trabalhos de Henry Maksoud.

2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Este capítulo contém a especificação dos limites do campo em estudo, que não se constitui num único problema, mas numa verdadeira problemática (social, organizacional e individual).

Num sentido amplo, o presente estudo visa a conhecer alguns aspectos da realidade comportamental da administração pública brasileira. Os conhecimentos adquiridos tem em vista propiciar subsídios à teoria da administração e ao seu ensino, dadas as particularidades inerentes ao atual estágio da sociedade brasileira. Por outro lado, pretendeu-se explorar a questão da importância do Estado brasileiro, e dos seus agentes, para fatos essenciais quanto aos rumos da sociedade brasileira. Aqui trata-se, de um lado, de dar um alerta no que diz respeito a grande expansão verificada no Estado brasileiro e, por outro lado, a partir da crítica, estabelecer os limites desta expansão, tendo-se como alternativa de ação a democratização da sociedade.

Quanto à estratégia metodológica acredita-se que o conjunto de problemas é bastante amplo. Por isto mesmo, procura-se colocar àquela de acordo com essa amplitude, ao invés de partir-se de uma simples pergunta ou de modelos fechados ou simplistas.

Esta questão pode gerar (e tem gerado) controvérsias no tocante ao que é o objeto de pesquisa da administração. É extremamente difícil responder de uma forma que agrade a todos, ainda mais quando são questionáveis os próprios fundamentos “científicos” da administração.

Nesse sentido, vê-se que a teoria da administração surge num estágio avançado do processo de burocratização das sociedades contemporâneas. Além disto, o que caracteriza sobremaneira o Estado brasileiro atual é a sua burocratização, tendo surgido, no seio do Estado, a mesma racionalidade efficientista que traduz-se na lógica operacional da empresa capitalista. O próprio Estado é um “grande empresário” – é proprietário de importante parcela das empresas do país. No presente trabalho estuda-se, particularmente, os atores sociais que ocupam as posições do topo neste setor do Estado (empresarial).

Assim é que tornam-se efetivamente válidas para este trabalho algumas considerações de professores da escola de administração que é, sem dúvida, a mais respeitável do país (EAESP/FGV).

Maurício Tragtemberg (1977) explica que administração é dominação; o discurso da teoria da administração tem mudado de acordo com as conjunturas sociais; no entanto, desde Frederick W. Taylor (engenheiro norte-americano – “criador da administração científica”), a administração continua sendo, fundamentalmente, dominação – isto é, alienação dos desejos de uma maioria, em função dos interesses de uma minoria.

Nesta ótica, a própria teoria dos sistemas, a qual vê a organização como parte de um todo (ambiente) maior, com esquemas conceituais cada vez mais sofisticados, não consegue esconder traços ideológicos. Desta forma, tendo o homem bastante sucesso em dominar a natureza pelo uso das técnicas, passa-se a dominar o próprio homem, com as transfusões mágicas de modelos das ciências físicas e biológicas para as ciências sociais. A moral, o equilíbrio e o consenso, só são conseguidos através da manipulação de pessoas em programas de integração, recompensas (em que a cooptação é uma “chave”) e, tendo como “último fundamento” do saber burocrático as punições, com o uso até mesmo da força física.

Fernando C. P. Motta (1974a), expondo estudos do casal Fléron (Universidade Estadual de New York-Buffalo), diz que a teoria da administração é, inevitavelmente, um instrumento de dominação, uma vez que, em sendo conhecimento instrumental, não tem outro valor intrínseco além do controle. E a abordagem sistêmica constitui o seu refinamento máximo.

A questão não é criticar a dominação sem ver as suas implicações. Ocorre que o uso da teoria da administração, num “processo de socialização intra-organizacional” (MOTTA, 1978, p. 71), leva a uma preocupação básica com o manejo das pessoas e recursos para atingir as metas das grandes organizações, em detrimento da auto-realização dos indivíduos, estes alienam-se dos seus desejos pessoais e personificam o poder e valores organizacionais. Assim, as normas e demais formalismos “racionalistas” mediam os conflitos pessoais e organizacionais; o ideal ou os desejos do indivíduo tornando-se “fantasia”.

O ideal sem fantasia é algo que implica uma concepção crítica da própria ação; numa depuração contínua que só o homem pode fazer; uma percepção de que apenas em conjunto com os outros homens poderá construir a história e superar a repressão que se edifica sob seus olhos e ameaça o seu chão (MOTTA, 1978, p. 75).

De outra parte, com vistas à própria ação do administrador, num mundo em que as grandes organizações burocráticas continuarão a existir, sendo imprevisível seu fim, é necessário fazer alguns comentários. De há muito foi deixada para trás a atividade empresarial livre-empresendedora. Numa economia cada vez mais política, em que no Brasil o Estado é um grande empresário, além de exercer outras importantes funções de regulação e controle, os homens de decisão nas empresas maiores e mais dinâmicas são verdadeiros políticos. Seu comportamento deve ser visto como resposta a uma situação estrutural, com especificidades conjunturais, e não como decorrência de mentalidade, etc. A estrutura histórica nos dirá dos limites da ação dos atores sociais e da sua consciência. “O conjunto dos fatos sociais torna-se bem mais importante nos mecanismos de decisão da empresa altamente burocratizada do que as qualidades pessoais do empreendedor inventivo” (MOTTA, 1977, p. 48).

Destarte, à teoria da administração, que é uma tentativa de explicação e um instrumental da empresa burocratizada, caberia a compreensão da nossa estrutura histórica. Dado que na maior parte aquela teoria é importante, não sendo submetida a uma crítica sistemática, ela torna-se ideológica, assemelhando-se a uma “falsa consciência” do “técnico de administração” brasileiro. Esta “falsa consciência” pode ser situada em duas grandes bases.

Em primeiro lugar, ela pode manifestar-se divorciada das determinações históricas e sociais; em segundo lugar, como entendimento das relações de produção a partir dos fenômenos, ou como descrição simples (e parcial) da prática existente (MOTTA, 1977, p. 18).

A democratização, apresentada ao mesmo tempo como alternativa e caminho a ser seguido na busca de soluções para os problemas, é questão complexa. Sua efetivação abrange mudanças indisponíveis ao nível individual, organizacional e institucional. E, dentro da teoria da administração, a superação da “falsa consciência” assinalada acima, pressupõe uma orientação não para a organização (de dentro-para-dentro), mas, isto sim, “para o sistema maior, na

medida que é aí que as relações sociais e econômicas ocorrem, gerando, por conseguinte, uma organização autoritária, burocrática e coercitiva” (GARCIA, 1978e, p. 13).

Nestas colocações tem-se a problemática fundadora desta pesquisa. Aponta-se como preocupação o conhecimento de nossa estrutura histórica, que é fundamental para a administração no Brasil; chama-se a atenção para a inadequação da “teorização” na área, com base nos fatos históricos. De outra parte, devido a limitações metodológicas na área; bem como em função do próprio escopo de uma dissertação de mestrado; do papel importantíssimo do Estado na atual sociedade brasileira; e, da heterogeneidade interna da organização estatal, fez-se um estudo de caso um empírico privilegiando apenas uma fração da administração ou burocracia pública brasileira, ou seja: a fração correspondente aos dirigentes de empresas estatais⁴.

Desta forma, vê-se uma relação dialética entre estes atores e as atuais estruturas. Quer dizer, ao mesmo tempo em que seu comportamento é moldado pelas estruturas (sociais, econômicas e políticas), existem limites dentro dos quais este comportamento pode afetar as estruturas; tal influência é função da posição e situação daqueles atores nestas estruturas. Contudo, quanto aos limites, coloca-se a questão da hegemonia, em que pensamento e ação influenciam-se mutuamente. Em termos sociais, as políticas são acionadas através de um Estado intervencionista. Mas as realizações não resultam de uma generalização do jogo político, ou seja, da representação igualitária da pluralidade de concepções existentes na nossa sociedade. As concretizações das políticas, nas confrontações entre os atores, tem limites históricos. “Tais políticas sociais hegemônicas expressam os interesses das classes dominantes tradicionais” (VIEIRA, 1979, p. 84).

A visão de comportamento dos autores que nos orienta, não vê a ação dos indivíduos movida a partir, exclusivamente, do querer ou da vontade pessoal. Os limites do “querer é poder” estão ao nível estrutural e organizacional. “Isto quer dizer que se considera o comportamento como fator condicionado pelas estruturas da sociedade e da organização” (ABRANCHES, 1977b, p. 17).

⁴ Vistos como um possível grupo social que detém poder e, portanto, capacidade de controle social e organizacional. Veja-se entre outros, MARTINS (1977b).

Em nosso entender, aqui ressaltam as diferenças entre um simples “problema de pesquisa”, solucionável pelos métodos científicos das ciências naturais, e que é tratado em laboratórios em condições fixas e artificiais, e um “conjunto” de problemas, em ciências sociais. Nestas as limitações metodológicas são bastantes claras para os estudiosos (julga-se desnecessário tratá-las aqui), além do que é impossível teorizar⁵ sobre comportamento dos indivíduos sem considerar outras dimensões não-individuais. A dimensão individual pode ser encarada como dependente.

Com relação ao presente trabalho, em que privilegia-se uma fração dos agentes do Estado como objetivo de investigação empírica, são três os diferentes níveis de análise que se pode utilizar, “relativamente interdependentes e complementares”. Por isso mesmo, seu referencial teórico tenta uma integração multidisciplinar. Os três níveis são os seguintes: 1) nível mais geral, da sociedade propriamente dita, ou do ambiente social, econômico e político no qual se insere o sistema administrativo do estado; 2) nível da organização em que situam-se os fatores internos da administração que condicionam o comportamento dos atores; e, 3) nível do indivíduo onde se encontram os problemas de atitudes, motivações e características pessoais condicionantes do comportamento dos indivíduos na administração (ABRANCHES, 1977b, p. 12).

Por meio destes níveis de análise pode-se ter uma visão conjunta de fatores que limitam e influenciam o comportamento administrativo. Segundo o autor desta estratégia teórico-metodológico, Sérgio H. Abranches (1977b), é possível chegar-se a uma visão mais exaustiva em função de estratégias mais específicas ou mesmo mais gerais.

Com vistas à análise específica da ação empresarial do Estado, problemática original e complexa, Luciano Martins (1977d) indica a necessidade de uma metodologia interdisciplinar que ainda está para ser estruturada. Há três dimensões, pelo menos, que devem ser consideradas: 1) dimensão macro-econômica; 2) dimensão micro-econômica; e, 3) dimensão institucional. Tal metodologia de análise para a problemática específica da ação empresarial do Estado já está tendo aceitação mais ampla (GARCIA, 1979a).

⁵ É até tautológico dizer-se “teorizar sobre a realidade” – mas é conveniente fazê-lo.

A nosso ver as duas proposições metodológicas apresentadas não são alternativas, mas integram-se satisfatoriamente para a solução dos problemas, a partir dos objetivos de nossa pesquisa: num sentido geral, conhecer alguns aspectos do comportamento ou ação da administração pública brasileira, mais especificamente, da fração composta pelos dirigentes de empresas estatais.

Assim sendo, integram-se as dimensões macro-econômica e institucional (MARTINS, 1977d), como o nível mais geral da sociedade (ABRANCHES, 1977b). E a dimensão micro-econômica com o nível da organização.

Em termos de análise não se trabalha nesta pesquisa com “rede” de causação de variáveis independentes, intervenientes e dependentes. Uma razão fundamental é a inexistência de metodologias específicas suficientemente testadas e de ampla teorização dos problemas em estudo. Outra razão não menos importante, dependente da própria concepção da ciência que se tem ou do apego que possa existir a critérios de cientificidade tradicionais e conservadores, é exatamente que já está sendo bastante aceito o fato de que não são a codificação, a mensuração, a quantificação e o tratamento estatístico, garantias de cientificidade.

Nesta pesquisa não se coloca algum problema específico organizacional, seja com relação à estrutura organizacional ou aos indivíduos na organização. Trata-se de problemas num certo nível de abstração. Quer dizer, não se faz um trabalho no sentido de, uma vez determinado um problema particular que esteja ocorrendo numa organização ou num grupo específico de organizações, proporem soluções, de acordo com o instrumental da teoria da administração, para tal problema particular.

Tal instrumental é suficientemente ambíguo e criticado⁶, para que se nos deixasse uma opção livre e alternativa de investigação. Um novo instrumental deverá surgir a prazo mais longo. No entanto, é tarefa bastante ampla e audaz, e deverá contar para implementação com o próprio desenvolvimento da sociedade brasileira. Se tal fosse exigido deste trabalho, ultrapassaria muito o escopo de uma dissertação de mestrado.

⁶ E a nossa pesquisa traz muitas evidências de sua inadequação à nossa realidade atual.

Uma vez que não se propôs a solução de um problema administrativo específico, não se efetivando, portanto, uma intervenção prática que implique no comportamento de indivíduos particularizados, considerou-se dispensável a investigação do nível do indivíduo, quanto a atitudes, motivação, avaliação do potencial de recursos humanos e estratégias de manipulação de condições determinantes de comportamentos. Procura-se dar tratamento a alguns outros aspectos neste nível individual (vide metodologia).

Procurou-se tecer um plano de fundo que auxilie na orientação de novas investigações mais restritas. Nesse sentido, a elaboração de um estudo de caso empírico⁷, numa empresa estatal, ajudou também na indicação de possíveis linhas de investigação e de hipóteses.

A questão central que orienta a pesquisa é a seguinte:

As condições econômicas, sociais e políticas específicas do Brasil constituem um fato básico para pesquisas que, efetivamente, pretendem captar as questões mais importantes relacionadas ao comportamento da administração pública (ABRANCHES, 1977b, p. 15).

Deve ser levado em conta também que a burocracia do Estado brasileiro é bastante heterogênea. A própria expansão do Estado contribui para o crescimento deste fenômeno. O que há de mais específico neste trabalho é o fato de se ter analisado empiricamente um caso num setor, ou num dos eixos básicos da administração pública: a chamada administração indireta, por onde se deu, fundamentalmente, a expansão do Estado brasileiro nas duas últimas décadas. Contudo, tem-se presente que mesmo dentro deste setor e entre agências particulares não há homogeneidade. Tal fato reforça a viabilidade científica do estudo de caso que foi realizado.

Devido a esta heterogeneidade, certos conceitos de mudança e integração, do que é funcional ou disfuncional, bem como a utilização a crítica da teoria dos sistemas, são totalmente inadequados à realidade brasileira. “Os modelos já feitos, com base em outras realidades, podem servir como contribuição, mas nunca como fundamento do estudo da administração pública brasileira” (ABRANCHES, 1977b, p. 15-16).

⁷ Seu embasamento é dado na metodologia.

A realização do trabalho cumpriu as seguintes etapas:

Uma primeira etapa, da qual constou uma ampla revisão bibliográfica, em que se traça o pano de fundo para orientar a análise empírica. Fez-se um estudo geral da sociedade atual brasileira com relação a: aspectos gerais sociais, políticos e econômicos; caracterização histórica do Estado brasileiro e da sua expansão, com relação à burocratização, poder e sobre o processo político, bem como quanto à intervenção na economia; além disto, aprofundou-se a questão do poder e da burocracia, relacionando-a estrutura mais ampla.

Numa segunda etapa, com base na anterior, estudou-se um caso, a qual constitui uma etapa empírica. Faz-se uma análise de uma empresa estatal, inserida nos níveis organizacional (da inserção no aparelho do Estado e da estrutura interna da empresa), e no nível individual (no que diz respeito à ação ou comportamento dos dirigentes da empresa).

Permeou as duas etapas uma preocupação no sentido de esclarecer o papel da teoria da administração, bem como com a democratização das relações sociais.

No capítulo a seguir é exposta a metodologia do trabalho.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo indicaram-se os passos essenciais seguidos na investigação, isto é, no processo de verificação, explicação e compreensão dos fatos, que culmina com a realização de um estudo de caso empírico.

3.1 MODO DE INVESTIGAÇÃO

Escolheu-se como modo de abordagem do objetivo real da pesquisa o estudo de caso, como o intuito de exploração, descoberta de questões específicas e de trazer novas sugestões e hipóteses para orientar trabalhos posteriores.

O modo de investigação é indissociável da especificação do objeto da pesquisa e de sua operacionalização; além disto, deve “concordar com as técnicas de sua coleta” (BRUYNE et al., 1977, p. 223). Sobre estas questões trata-se no restante deste capítulo. Interessa aqui dizer que o estudo de caso, no campo da análise empírica, tem implicações nos demais procedimentos metodológicos. Além do que, sua escolha é decorrência do processo metodológico como um todo. Na nossa pesquisa este modo de abordagem do “real” foi escolhido em função da heterogeneidade existente na organização do aparelho de Estado, bem como em decorrência do fato de que é recente e pouco desenvolvida a teorização sobre as empresas estatais e o comportamento de seus dirigentes; liga-se a isto a não difusão de metodologias específicas de pesquisa – encontrou-se apenas estratégias-metodológicas que, por isto mesmo, são gerais e inespecíficas.

Não quer dizer que o estudo de caso utilizado não dê cunho de cientificidade à pesquisa. De um lado, os próprios fundamentos da ciência são hoje questionados e certos critérios não são mais amplamente aceitos. Em outras palavras, a realidade social, seus fatos, não são coisas materiais, nem podem ser

captados pelos seus efeitos, mas, isto sim, é necessário captar a realidade social nela mesma, na sua própria produção, na ação. Caso contrário, “rejeitamos como não-saber tudo o que é da ordem das significações, das intencionalidades, das finalidades, dos valores, em suma, tudo o que constitui a face interna da ação” (BRUYNE et al., 1977, p. 10). Por outro lado, o estudo de caso pode aspirar à cientificidade desde que “integrado num processo de pesquisa global em que o papel da teoria não é deformado, onde a crítica epistemológica dos problemas e dos conceitos não é negligenciada” (BRUYNE et al., 1977, p. 225).

Desta forma, encara-se a ciência num processo de não-acabamento, em que não são absolutizados os conhecimentos e as normas, sendo estas apenas indicativas, e estando num processo contínuo de “vir-a-ser”, ocorrendo “uma interação constante entre métodos e objetos” (BRUYNE et al., 1977, p. 14).

A partir de um processo metodológico global, em movimento contínuo, é possibilitado o avanço do conhecimento. Este processo global também possibilita que no nosso estudo de caso, a respeito do comportamento e ação dos dirigentes de empresas estatais, se evitem as limitações evidentes que decorreriam caso os problemas fossem formulados pelos próprios pesquisados. Isto é, a utilização de um referencial teórico amplo dá flexibilidade ao estudo ao mesmo tempo em que garante-lhe certa objetividade, no sentido de possibilitar o entendimento de significações, do lado invisível daqui que é dito pelos entrevistados ou daquilo que está nos documentos e outras formalidades.

É certo que existem limitações do estudo de caso quanto ao seu poder de generalização. Mas estas são até possíveis e tem “validade transitória até novas informações” (BRUYNE et al., 1977, p. 227).

Contudo, não é nosso interesse maior encontrar leis gerais. Busca-se muito mais um conhecimento profundo, típico, particular do caso.

Escolheu-se para tanto, a CORLAC – Companhia Rio-grandense de Laticínios e Correlatos⁸.

⁸ Escolheu-se esta e não outra, por ser uma empresa do setor agro-industrial – importante setor da economia gaúcha, e por questões de “economia” da pesquisa.

3.2 OBJETO DA PESQUISA E UNIDADE DE ANÁLISE

Foi dito várias vezes até aqui que o presente trabalho estuda, especificamente, a fração da burocracia pública correspondente aos dirigentes de empresas estatais. Esta fração é nosso objetivo da pesquisa, enquanto na sua ação nas empresas estatais.

Por empresas estatais entende-se as empresas governamentais, tanto a nível federal, estadual ou municipal – empresas públicas e sociedades de economia mista⁹.

Interessa-nos agora isolar analiticamente o dirigente dos demais membros da empresa. Em outras palavras, estabelecer um critério que faça um cut na estrutura organizacional e delimite fronteiras entre os elementos da cúpula decisória e os demais indivíduos na organização.

Utiliza-se para tal finalidade um modelo desenvolvido em outra pesquisa (SARMENTO, 1978). Demonstrou aí bastante utilidade. Tem por base a hierarquia e as funções do dirigente. Além do mais, o esquema teórico daquela pesquisa foi elaborado a partir de diversas tipologias do comportamento humano das burocracias, bem como tem a orientação, de um lado, da teoria das organizações em seus enfoques alternativos e, de outro lado, da teoria das elites e a questão do Estado no âmbito da ciência política, não divergindo, portanto, de forma significativa, da orientação em nossa pesquisa.

Os dirigentes são divididos em quadro estratos conforme segue:

FUNÇÕES DE DIREÇÃO

1º nível hierárquico – Funções decisórias;

2º nível hierárquico – Funções técnicas, administrativas, executivas, gerenciais e similares.

⁹ O que, aliás, caracteriza-se por grande heterogeneidade.

FUNÇÕES DE ASSESSORAMENTO

1º nível hierárquico – Funções de assistência direta e assessoramento ao dirigente do órgão;

2º nível hierárquico – Funções de assistência e assessoramento aos incumbentes de cargos de direção, exceto do dirigente do órgão.

Constitui a unidade de análise desta pesquisa, o indivíduo que ocupa uma destas posições na estrutura organizacional da empresa estatal escolhida para estudo (em termos do nível individual de análise).

Na próxima seção estabelecem-se os níveis e dimensões de análise.

3.3 NÍVEIS E DIMENSÕES DO ESTUDO

Para efeitos de estabelecimento dos níveis do estudo contra-se, primordialmente, com os trabalhos de Sérgio H. Abranches (1977b) e Luciano Martins (1977d). Sua explicitação já foi feita no capítulo Delimitação do Problema.

Em virtude das características de exploração e flexibilidade desta pesquisa, já tratadas, estabeleceu-se mais propriamente dimensões do que variáveis para a análise. Estas dimensões orientam todo o trabalho.

Com relação às dimensões do estudo em cada nível, utilizam-se outros trabalhos além dos dois apontados acima. São úteis também os trabalhos de Cléa Sarmiento (1978) e de Carlos E. Martins (1974).

A seguir descrevem-se as dimensões por nível de análise.

3.3.1 Nível da sociedade

É o nível do ambiente social, econômico e político no qual se insere a organização estatal e a empresa estatal estudada.

As dimensões escolhidas são as seguintes:

- Padrão de desenvolvimento;
- Contexto político;
- Formas de articulação de interesses;
- Canais de mediação entre decisores do Estado e sociedade;
- Tipo de legitimação da ação estatal;
- Natureza dos interesses das forças de sustentação do governo;
- Tipos e técnicas de pressão dos grupos de interesse;
- Limites da ação governamental;
- Relações entre agências governamentais;
- Desafios políticos no planejamento e controle;
- Burocratização;
- Importância e papel das empresas estatais na economia.

Quanto à empresa estudada:

- Importância relativa do setor da empresa estudada no conjunto; e da empresa no setor;
- Nível de integração;
- Dependência das demais unidades econômicas do sistema;
- Processo de acumulação;
- Inovação e/ou dependência tecnológica;

- Intervenção e controle de autoridades do governo;
- Compatibilidade das ações com as políticas governamentais;
- Relações com as demais agências estatais.

3.3.2 Nível organizacional

É o nível em que se procura estudar os fatores internos à administração, relacionados à estrutura da organização (empresa investigada).

As dimensões escolhidas são as seguintes:

- Origens, data de criação e evolução;
- Estrutura formal;
- Estrutura informal – grupos internos;
- Capacidade para realização dos objetivos;
- Integração de controle e centralidade hierárquica;
- Imagem da organização para “fora”;
- Identificação do pessoal com a organização;
- Mobilização dos indivíduos e grupos;
- Distribuição de subsidiárias;
- Nível de utilização de recursos internos;
- Capacidade de auto-financiamento;
- Formação e reprodução de recursos humanos;
- Política de salários e relações trabalhistas;
- Padrões de *decision-making*;
- Fases do processo decisório.

3.3.3 Nível individual

É nível em que se discutem problemas e questões relacionados a características pessoais e concepções dos dirigentes em estudo.

As dimensões escolhidas são as seguintes:

- Background social;
- Comportamento político;
- Aspirações políticas;
- Padrão de carreira;
- Visão de mundo.

Na próxima seção trata-se da fase de coleta de dados.

3.4 COLETA DOS DADOS

Os dados para serem significantes na pesquisa devem estar engajados no “processo metodológico”. Pois, os dados são já significantes antes de qualquer pesquisa. Com a coleta dos dados opera-se, portanto, uma ruptura epistemológica, no sentido de que se procura neutralizar a significação ao nível da prática social, transformando-se em significação pertinente para a pesquisa científica.

Decorre daí que o objeto científico é construído com o auxílio de técnicas de coleta e sob orientação teórica, mas relaciona-se estreitamente com uma realidade. Contudo, não é o objeto real, a realidade, que dirige a coleta de dados, mas o processo metodológico como um todo. Daí que o fato científico refere-se ao real, na medida em que os enunciados são a descrição de situações observadas, configurado-se assim teoria numa correlação entre fato e idéia.

Assim, os fatos científicos são conquistados, construídos, constatados (Bachelard), sua própria natureza é “instrumentada” pelas técnicas que o coletaram, tornada significativa pelo sistema teórico que os produziu/acolheu (BRUYNE et al., 1977, p. 203).

É possível o uso de várias técnicas de coleta numa mesma pesquisa.

Na presente pesquisa utilizam-se várias formas. De um lado, são utilizados dados secundários para análise de algumas dimensões nos níveis societal e organizacional. Estes dados foram coletados em artigos de revistas e jornais, na bibliografia consultada, bem como em documentos e registros da própria empresa. Por outro lado, utilizam-se dados primários para explicar dimensões nos três níveis de análise (social, organizacional e individual). Estes dados foram coletados junto aos dirigentes da empresa, bem como ao que denomina-se “informantes estratégicos” (políticos e outros ligados a questão da empresa).

Também na coleta de dados teve-se presente que o método rígido e a abordagem quantitativa não são a única possibilidade. Segundo Neuma Aguiar (apud NUNES, 1978a, p. 128):

Intuição e imaginação fazem parte de todo bom trabalho nas ciências sociais; a dificuldade surge quando o que é irreduzível a um método aparece enganosamente como uma fórmula de criatividade quando a técnica está ao dispor da oração.

Não fosse isso como explicar o surgimento dos poucos grandes cientistas que o mundo já produziu? Como explicar que nas últimas décadas, com a “adoração” ao tecnicismo e ao método, sejam praticamente ausentes “grandes nomes”?

Na próxima seção aborda-se a análise dos dados.

3.5 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados constitui mais uma ruptura epistemológica no processo de construção dos fatos científicos, ao operar transformações dos dados sob a especificação e interpretação teóricas.

Nos estudos de caso a coleta e tratamento dos dados tem, freqüentemente, “natureza qualitativa” (BRUYNE et al., 1977, p. 225). O que interessa é menos as generalidades do que o essencial e o típico.

Outrossim, na etapa de análise trata-se da explicação e compreensão do real. A primeira remete a um quadro teórico. A segunda envolve consistência lógica e coerência semântica. Mas não garante sozinha a cientificidade nas ciências empíricas, a não ser com a própria verificação empírica para validação dos enunciados.

Nesse sentido, é preciso na metodologia da pesquisa, configurar um espaço de representação, por articulação de conceitos, de variáveis. Daí que uma teoria científica deve ser compatível com outras teorias anteriores, ou substituí-las, “integrando-as ou rejeitando-as de modo justificativo” (BRUYNE et al., 1977, p. 161).

Assumem importância na questão de análise dois pontos: a prova e a exposição. Na primeira tem-se, a partir da problemática (que, inclusive, não desconsidera a crítica epistemológica), a teoria como um “modelo da problemática que ela visa através de suas operações referenciais” (BRUYNE et al., 1977, p. 162). Assim, o processo metodológico é um todo que busca na sua atividade operacional, no nosso caso, verificações empíricas. Nesse sentido, tendo em vista a “natureza qualitativa”, fundamentalmente, da nossa investigação, não tem-se na análise o tratamento quantitativo, que abarca desde cálculos simples (médias, etc.), até causas complexas (análises multivariadas, etc.).

O segundo ponto, da exposição, envolve uma função de configurar um quadro que represente e demonstre as articulações tomam a forma de rede, em que podem ser usados como base modelos lineares, dialéticos, e outras formas. Estes modelos revelam preocupações com relações de causa e efeito, ou um

caráter de causação. “Todo elemento de causação é conectado ao conjunto dos elementos da rede” (BRUYNE et al., 1977, p. 163).

Nesse sentido, os elementos podem ser relacionados em termos de antecedentes ou conseqüentes; essenciais ou acidentais, intervenientes ou independentes; etc. Estas relações causais podem ter formas bastantes simplistas, até elevada complexidade. Contudo, a causalidade não implica na necessidade de operacionalização própria dos modelos formalistas da ciência positiva. É mais uma questão de posição quanto a uma coerência de articulação dos fatos científicos. A causação é uma ultrapassagem de que é dado. Segundo G. Deleuze (apud BRUYNE et al., 1977, p. 165): “[...] a causalidade é uma relação segundo a qual eu ultrapasso o dado, digo mais do que o que é dado ou pode ser dado, eu infiro e acredito espero, prevejo”.

Assim é que nosso trabalho de análise não privilegiou nenhum formalismo rígido, nenhum esquematismo. Quanto à forma, não se confunde com os tão conhecidos “modelos” elaborados, por exemplo, na teoria dos sistemas, em que a prática científica é apresentada algumas vezes como uma simples opção de “forma”.

Ao contrario, é-nos permitido situar os problemas específicos num sentido ou categorização de “totalidade global X totalidade parcial” (BRUYNE et al., 1977, p. 164), ao nível de análise. Nossa análise visa a uma totalidade global (estrutural) ao identificar o “conjunto” dos fatos articulados com o objeto de pesquisa (dirigentes de empresas estatais na sua ação).

Em suma, tendo-se presente tudo o que foi dito até aqui, procurou-se uma estratégia que orientasse o trabalho, a qual:

Aponta para a necessidade de ter-se em mente, como pano de fundo, a constelação de fatores estruturais que condicionam o comportamento da administração pública como um todo. Em seguida, sugere-se a necessidade de que esta estratégia, levando em consideração os fatores estruturais e formais a nível de organização, ultrapasse a capa da organização formal e busque seu objeto na teia de relações sociais não-formalizadas, que alimenta a dinâmica organizacional. Finalmente, poder-se-ia chegar a uma explicação adequada, por meio da combinação deste elemento com as variáveis individuais obtendo, assim, o conteúdo do próprio comportamento e da topologia de relações, transações e contratos que se formam dentro da organização (ABRANCHES, 1977b, p. 23).

Este quadro geral, cujas dimensões já foram discutidas, embasa nosso trabalho. É o resumo, também, de uma teoria a qual constitui-se numa tentativa de explicação da problemática (realidade).

4 SOCIEDADE ATUAL: ASPECTOS ESTRUTURAIS HISTÓRICOS

Neste capítulo apresentam-se referências gerais quanto a fatores econômicos, sociais e políticos que caracterizam as sociedades atuais e a brasileira em particular quanto: ao modo de produção – capitalismo; ao exercício da dominação-via Estado e burocratização; à via alternativa pela qual seriam dadas condições institucionais para tentar a solução dos problemas sociais – democratização. Também situa-se, sumariamente, no âmbito das discussões, a origem e a natureza da Teoria da Administração.

4.1 CAPITALISMO

Os estudos nas ciências sociais que visam a explicar a estrutura e os processos de mudança, ou a dinâmica da sociedade, podem situar-se em dois grandes campos. De um lado, estão estudos que preocupam-se em apontar as especificidades históricas das sociedades. Isto é, apontam as características diferenciadoras próprias de determinadas épocas ou períodos de tempo, situando as sociedades também no espaço. Destacar-se-ia nesta linha os trabalhos de Karl Marx (1973b) e Max Weber (1968).

Por outro lado, desenvolveram-se estudos que não tem preocupações com caracterizações históricas específicas de regimes sociais. Ressalta em importância o funcionalismo, do qual Talcott Parsons é o maior expoente neste século. Apesar de criticado até mesmo por outros teóricos de outras “correntes” funcionalistas, o funcionalismo tem, ainda, influência predominante no “meio sociológico e psicossociológico dos Estados Unidos” (BERTERO, 1975, p. 28). Nesta linha encaixa-se uma enorme produção intelectual que tem uma função de inculcar, conforme Baran e Sweezy (1978), a idéia de que o capitalismo é um regime natural e eterno. Nesse tipo de discurso até mesmo o termo capitalismo é deixado de lado. Em geral é feita menção à alternativa socialista, criticando-a. O capitalismo é determinado e resguardado de análises críticas.

De nossa parte, adota-se a idéia de que o capitalismo, regime social em que o modo de produção capitalista é hegemônico, não é natural e eterno. Existiram regimes anteriores diferentes e existem hoje no próprio capitalismo modos de produção não-capitalistas e, teoricamente, admite-se a possibilidade de surgirem regimes alternativos.

Contudo, o capitalismo, em si, é uma abstração, pois este regime tem movimento e base concretos e específicos. Beluzzo e Lima (1978) explicam que a constituição e hegemonia do modo de produção capitalista, que dá especificidade ao capitalismo, se dá de acordo com o desenvolvimento das forças produtivas de cada sociedade, e com as transformações havidas nos processos de produção e nas relações sociais decorrentes. E, mudanças que ocorrem mesmo internamente ao capitalismo, o caracterizam em diferentes fases, desde o mercantilismo até o seu caráter monopolista de hoje.

Antes, porém, de avançar-se nestas idéias, convém tratar da origem do capitalismo.

Paul Sweezy (1977) diz que este regime teve grandes impulso com as descobertas dos séculos XV e XVI e começou a surgir, aí, como sistema mundial. Nesta ótica, criaram-se colônias bem como passaram a existir duas ordens de países: os exploradores e os explorados. A revolução industrial da Inglaterra provocou alterações na feição do sistema. Quer dizer, as relações de exploração continuaram a existir sob outras formas tendo-se em vista que muitas colônias conquistaram sua independência. A exploração pelas relações de força na posse das colônias, cedeu lugar à exploração tendo por base a liberdade¹⁰ no mercado, às relações comerciais propriamente ditas (CHIAVENATO, 1979).

Max Weber (1968) demonstra que a origem do capitalismo e a sua evolução não está ligada a causas simples como, por exemplo, aumento de população ou afluência de metais preciosos para a Europa. Este autor acredita que a racionalização da vida social em geral, desde a ideologia e a ética, até a técnica e a empresa, estão na origem do capitalismo. Para nós, no momento, discutir a validade destas proposições assemelha-se a discutir a origem do “ovo e

¹⁰ Liberdade é altamente questionável e ilusória.

da galinha”. Tem-se em conta que Weber trabalha com tipos idéias e que o racionalismo burocrático é patente no capitalismo¹¹.

Do lado das transformações ocorridas no sistema, na sua evolução, mencionou-se a que surgiu com a revolução industrial na Inglaterra de onde caracterizou-se um período conhecido como de “livre-concorrência”. Contudo, as próprias contradições da forma concorrencial surgida daquela revolução, levaram ao “capitalismo monopolista”. Dada à necessidade de controlar o mercado, devido ao motor lucro e à própria lógica que este imprime às atividades resulta a centralização do capital, para o que Marx (1959) chamava a atenção e Lênin (1979) fazia a análise da situação europeia no final do século XIX e início do século XX. Este tipo de capitalismo, em que predominam as empresas gigantes, imprime transformações às sociedades modernas, sendo que há autores que pregam, por isto, a sua decadência (BARAN; SWEEZY, 1978).

Na análise do capitalismo e das suas transformações, as questões não podem ser tomadas exclusivamente nos aspectos econômicos. No tocante às transformações ocorridas chama-nos a atenção três amplos aspectos, com implicações fundamentais no funcionamento da sociedade na etapa monopolista. Em primeiro lugar, Lênin (1979) atenta para os conflitos existentes no próprio âmbito das classes dominantes. A burguesia monopolista não identifica-se, é contraditória, à burguesia ligada aos setores concorrências. Baran (1977), contudo, indica que não foram poupados esforços pelas forças emergentes (monopolistas) no sentido de enaltecer, ideologicamente, os princípios da antiga ordem (homem livre-empresendedor), conseguindo com isto uma “oposição leal” de parte dos pequenos e médios capitalistas¹². Outro fato, para nós, importante, é o surgimento da teorização na administração. Com ela, busca-se “reduzir incertezas”, planejamento os grandes empreendimentos na busca de garantir os lucros. Finalmente, com o capitalismo monopolista, o Estado é chamado a intervir de forma profunda na economia (SWEEZY, 1977, p. 10), e o seu papel é proeminente nos países não avançados. E, no tocante à política, o governo passaria a representar o elemento principal da burguesia, a empresa monopolista e oligopolista (BARAN; SWEEZY, 1977, p. 10).

¹¹ Não se pretende neste trabalho examinar a questão em regime ditos socialista.

¹² Diga-se, de passagem, que tem tido sucesso no Brasil. Aqui critica-se apenas a “estatização” (vide revista e H. Maksoud – bibliografia).

No entanto, o capitalismo possibilita maior criação de riquezas que os regimes anteriores e, de acordo com C. Guimarães, até mesmo Karl Marx, bem como os clássicos liberais, viam a democracia liberal e a sociedade moderna ligada à ascensão da indústria e do empresariado (MARTINS, 1977c). Isso, contudo, não implica em relações obrigatórias entre capitalismo e democracia (liberal). O que ocorre é, conforme Carlos E. Martins (1977a), uma crescente politização das relações sociais, decorrente do aumento das intermediações estatais. Mas este avanço é feito com lutas contra forças tradicionais que procuram manter-se nas posições de poder e assegurar a reprodução do status quo.

Se bem que o capitalismo seja possível maior produção de riqueza do que nos regimes anteriores criando possibilidades de um desenvolvimento igualitário, a igualdade não ultrapassou, ainda, o discurso. A realidade mostra desigualdades sociais muito grandes e crescentes em alguns casos específicos como, por exemplo, o Brasil.

O capitalismo produz e reproduz desigualdades sociais, e “deve fazer isso para continuar operando” (MACPHERSON, 1978, p. 107). As desigualdades surgem do próprio processo de concentração e centralização da renda gerada, processo este que se dá, portanto, diferencialmente. Esta diferenciação ocorre segundo Maria H. O. Augusto (1978), entre países, entre regiões de cada país, entre setores e categorias sociais e ocupacionais. Ou, ainda, “[...] seja o quanto for que ele (capitalismo) diminua as desigualdades de classes quanto à renda não atingirá as desigualdades do poder de classe” (MACPHERSON, 1978, p. 113).

Estas desigualdades de poder são fundamentais na definição das lutas e conflitos. É através desse diferencial de poder que determinadas frações das classes dominantes colocam o Estado a seu serviço, como bem analisa Miliband (1972). É assim que a sociedade norte-americana, que tem servido de exemplo para muitos, produz e reproduz sérias desigualdades, com grandes implicações para a qualidade da vida (BARAN; SWEEZY, 1978). E também liga-se a isto o fato de que muitas nações estão em meio a grave crise econômica e política, não se podendo prever o seu fim.

Por todos estes problemas existentes na realidade visível e invisível, adota-se um posicionamento de análise histórica, dentro da qual tem sido possível tentativas de explicação que, em outros posicionamentos, não são produzidas.

Na próxima seção discute-se a questão do Estado cujo papel na sociedade atual, principalmente a brasileira, é proeminente, conforme apontou-se anteriormente.

4.2 ESTADO

Inicialmente, cabe referir-se ao que se entende por Estado. Adota-se uma concepção em que a política não é privilégio, nem um complô organizado pelos funcionários do Estado, envolvendo, isto sim, a articulação de vários interesses (embora não tão gerais como se houve dizer). A seguinte definição parece adequar-se muito bem aos interesses deste trabalho.

[...] o Estado, neste nível, é necessária e contraditoriamente o lôcus da afirmação de interesses particulares (de uma classe, de uma fração, de um grupo) articulados – ou seja, relacionados com outros interesses – e apresentados como se correspondessem aos interesses de todos. Daí que necessariamente o Estado implique uma dimensão de força (capaz de impor os interesses dominantes) e uma dimensão ideológica (capaz de justificar a dominação em nome dos interesses de todos). Entretanto, repito, este pacto requer contínuos esforços de preservação, ao nível da sociedade, da economia e ao nível da máquina política. Ele é, pois, constituído de tensão e de luta permanentes (CARDOSO, 1977a, p. 25).

Max Weber (1977) diz que não se pode definir uma associação política, inclusive o Estado, a partir dos fins. Isto só é possível a partir dos meios. E quanto ao Estado, o meio singular, específico, essencialmente indispensável, é a coação física. O que caracteriza o Estado atual é o caráter monopólico do poder, o qual através de um ordenamento jurídico e administrativo pretende obediência e, além do mais, tem atividade contínua. Fernando H. Cardoso acrescenta ao uso da coação física também a dimensão ideológica.

A gênese do Estado pode ser vista a partir das relações de dominação. Para Sweezy (1976, p. 272), “qualquer Estado é fruto da classe ou classe que se beneficiam de certas relações de propriedade, que ele tem obrigação de impor”. Faoro (1977) situa o ponto inicial deste caráter político do Estado na constituição de Diocleciano (285-305) e diz que o conteúdo do Estado, enquanto ajustamento de relações entre o soberano e os súditos, tem formação lenta numa longa tradição. As transformações da realidade econômica contribuíram para diferentes caracterizações do fenômeno, embora o Estado sempre expresse uma situação de domínio, bem como a capacidade de os interesses dominantes imporem-se sobre as classes subalternas, segundo Fernando H. Cardoso (apud MARTINS, 1977c).

Há, portanto, o exercício de importantes funções pelo Estado. E, no capitalismo, sendo a propriedade privada uma relação social, a sua proteção é fundamental para manter o domínio dos proprietários¹³. Mas isto não significa que “a principal função do Estado seja a de proteger a existência de determinada forma de sociedade, não significa que não execute também outras funções de importância econômica” (SWEEZY, 1976, p. 274).

No entanto, o funcionamento do Estado não está livre de contradições e conflitos. Daí ser necessário que a coação física seja um meio indispensável para realizar os interesses a serem impostos. Por outro lado, o Estado mantém uma atividade crucial de busca de integração da sociedade através da dimensão ideológica. Assim, o modo de funcionamento do Estado é “determinado pelas contradições e relações de forças entre as classes em luta” (POULANTZAS, 1977a, p. 98). E, digam-se, as lutas podem estar também ao nível das classes (e fração de classes) dominantes, bem como entre estas e a burocracia pública ou frações suas.

Porém, o Estado como tal é uma abstração. Ele é composto por muitas organizações, dirigidas por pessoas, com complexas relações entre si. Disse-se acima que o Estado pode exercer múltiplas funções, até mesmo de importância econômica. E isto traz contigo alguns efeitos no tocante às organizações do aparelho do Estado e sua expansão.

¹³ Noção esta que não foi inventada por Marx e Engels, sendo reconhecimento por importantes pensadores que os precederam, conforme Sweezy (1976).

O que nos interessa sobremaneira são as implicações políticas que tudo isto tem. A intervenção do Estado na economia que tem na base os interesses políticos dominantes é bastante ampla. Por um lado, o comportamento do Estado “incide agora sobre a previsão, a contenção e a institucionalização dos conflitos sociais” (VIANNA, 1978, p. 24). E com isto surge a necessidade da expansão das organizações estatais, a fim de promover o planejamento e os controles sociais necessários ao atendimento e institucionalização da ordem desejada. Por outro lado, a intervenção direta na economia passa para a propriedade do Estado parte dos meios de produção, nas empresas estatais.

Esta última questão importantíssima. A propriedade jurídica, no caso, é definida como um título que encerra direitos e obrigações sancionados pelo próprio Estado (MARTINS, 1977b). E, por isto mesmo, a propriedade estatal ultrapassa a propriedade jurídica privada, pois, naquela o Estado é senhor de si mesmo.

Com isto, a atividade da categoria social formada pelos agentes profissionais do aparelho de Estado, a burocracia pública, precisa de atender interesses contraditórios; além dos seus interesses, há os interesses de outras classes ou frações dominantes estrategicamente situadas que estão na luta. Porém o desenvolvimento precisa ser garantido sem crises, as quais solapam a integração ideológica. Além do mais, a fração hegemônica no capitalismo atual (monopolista) realiza seus interesses num processo que se efetiva internacionalmente, no que a influência de um Estado específico, de uma nação particular, tem pouca importância (POULANTZAS, 1977a).

Deste modo, o Estado não é um espelho dos interesses da burguesia, nem a origem de todas as idéias e políticas. Contudo, se na relação do Estado com a burguesia internacionalizada, “esta nem sempre é o árbitro incontestado da situação, a arbitragem estatal não pode ultrapassar os limites dos interesses dos setores mais dinâmicos da burguesia” (CARDOSO, 1975, p. 131). Esta burguesia pode ser nacional, mas como apontou-se anteriormente, no Brasil os empresários posicionados nos setores mais estratégicos e mais ouvidos no processo político, vêem como grande inimiga a “estatização” – nem sequer cogitam da ação das

multinacionais. E o Estado ao atender ambos, por ação ou omissão¹⁴, defende interesses particulares em nome de um interesse público superior.

Portanto para nós é procedente a preocupação analítica de Fernando H. Cardoso (apud MARTINS, 1977b, p. 214), segundo a qual para compreender-se a natureza do Estado deve-se iniciar “pelas bases sociais de sua sustentação”.

Das especificidades que daí resultam para cada situação histórica, poderiam ocupar-se certas análises, trazendo com isso maiores contribuições para a compreensão da realidade. Nesse sentido, o Estado por ser visto, historicamente, como que assumido diferentes configurações. Tendo em vista o imperialismo, Lênin (1979) escrevia não início deste século que a exploração e dominação dos monopólios se dá, plenamente, pela posse das colônias. Contudo, devido à crescente politização das relações sociais, parece-nos que o Estado burocrático-autoritário, hoje, é uma alternativa vantajosa que se substitui a posse das colônias.

Segundo O'Donnell (1976), no caso da América Latina, desde uma primeira etapa onde a forma principal de articulação do Estado com a sociedade civil é o clientelismo, passando pelo populismo e a corporativismo, chega-se à caracterização de um Estado burocrático-autoritário. Este consiste em um novo tipo de Estado, mais abrangente, dinâmico, penetrante, repressivo, burocratizado, tecnocrático e estreitamente vinculado ao capital internacional.

O que se pode esperar é o Estado continue cada vez mais burocratizado, pelo menos para os próximos anos. Mas que dizer do autoritarismo? Das políticas traçadas e portas fechadas sem a participação da nação? A resposta é muito difícil de ser dada. Entretanto, há algumas indicações preocupantes a respeito dos países considerados democráticos.

Bobbio (1979, p. 52) denuncia que nestes países, o que chama de Estado representativo, ou seja, o espaço estatal em que se dão as lutas partidárias (poder legislativo), “sempre teve de prestar contas ao Estado administrativo, que é um Estado que obedece uma lógica de poder completamente diferente”. Aqui, a lógica é descente, secreta, hierarquizada, conservadora e tendente ao imobilismo.

¹⁴ Um exemplo de omissão é deixar que o processo inflacionário se agrave, corroendo os salários e garantindo os lucros!

Enquanto que a submissão do segundo ao primeiro nunca foi totalmente realizada.

Baran e Sweezy (1978, p. 336), analisando o regime político nos Estados Unidos, concluem que pretender que tal regime seja democrático serve para ocultar, e não para revelar, a verdade. Isto porque é uma sociedade dominada por uma pequena oligarquia, com enorme poderio econômico e que controla a máquina política e cultural¹⁵. Note-se que esses autores falam em “democracia” e não em certos tipos de liberdade (parcial) que lá existe.

Miliband (1972), embora reconheça que os legislativos atenuaram a dominação de classes, também revela que aquele tem perdido poder para a executiva. Faz excelente demonstração das disparidades de poder entre as atuais classes dominantes e dominadas. Com vistas nisto, as primeiras levam enormes vantagens nas lutas políticas.

De outra parte, este autor refuta as teorias pluralistas desenvolvidas nos Estados Unidos, por falhas metodológicas muito sérias (MILIBAND, 1972). Autores como R. A. Dahl tem-se baseado em determinadas aparências do poder local (por exemplo, saber se altos e médios executivos disputam eleições) e daí concluem, generalizando, que não há relação entre poder econômico e poder político. E, com isto, utilizam dados relevantes sem levar em conta o contexto social global, somente dentro do qual teriam sentido.

Deste modo, o Estado preso à determinada estrutura social e econômico, atende fundamentalmente os interesses políticos dominantes, e fica muito aquém das promessas no atendimento de pressões de mudanças. Dadas às disparidades de poder, mas, por outro lado, também devido à tendência crescente da luta de classes, já é um fato a transição da “democracia burguesa” para o autoritarismo conservador. E as suas formas seriam vistas como democráticas, “justamente porque não são ‘fascistas’” (MILIBAND, 1972, p. 329). Assim o mito do nosso tempo passaria a ser a transição gradual para o socialismo, conforme Miliband (1972), uma vez que o autoritarismo já se faz presente, nome da preservação da democracia, exercido através de um Estado burocratizado, cada vez mais a serviço, predominantemente, de interesses particulares.

¹⁵ Demonstam também que a influência dos interesses dessa oligarquia tem ditado os rumos da política em muitos outros países.

A seguir trata-se, especificamente, da burocracia.

4.3 BUROCRACIA

Neste trabalho já se fez muitas referências à burocracia. Da mesma forma são feitas muitas menções a ela no dia-a-dia das organizações públicas, empresariais, universidades, revistas, jornais, etc. A nível governamental tem sido criadas comissões e até mesmo, recentemente, um ministério extraordinário para a democratização.

Porém, nisso tudo, nem sempre a burocracia é entendida da mesma forma como a entenderem os cientistas sociais que a estudaram e definiram. Pretende-se aqui explicitar algumas idéias tentando evitar certos equívocos como, por exemplo, tomar como burocracia os efeitos e disfunções do processo de burocratização.

Os teóricos que tratam da burocracia são unânimes em encará-la como uma categoria social, embora não usem os mesmos termos. Para Max Weber (1968) a burocracia é composta pelos funcionários que formam o quadro administrativo típico das associações racionais, enquanto exercem a dominação legal. Poulantzas (1977b) vê a burocracia como uma categoria social, um fenômeno especificamente político, atribuível ao aparelho do Estado e, mais ainda, como efeito do tipo capitalista de Estado. Por isso mesmo, discorda de Weber o qual veria na burocracia o gérmen do Estado, ao mesmo tempo em que dissimularia a “relação da burocracia com as classes sociais e mesmo com a luta política de classe” (POULANTZAS, 1977b, p. 337).

Endossa-se esta última crítica de Poulantzas a Weber, o qual realmente não aborda as questões em termos de relações de classes. Entretanto, Weber (1968, p. 178) coloca a questão “quem domina o aparato burocrático existentes?” Porém, parece improcedente a primeira crítica. Weber (1968) diz que a administração burocrática é o gérmen do Estado moderno ocidental – e aquela não é o mesmo que burocracia - além do mais, esta só é plenamente

desenvolvida nas instituições mais avançadas do capitalismo. Na vida cotidiana dominação é, primeiramente, “administração”, e o tipo mais puro de dominação (legal) é a que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático. Em suma, administração burocrática significa dominação graças ao saber. Este lhe condiciona uma certa situação de poder, ou de instrumento dele, a que é ainda mais reforçada pelo conceito de “segredo profissional”, especificamente burocrático.

Com isso pretendeu-se demonstrar que a dominação está na base do processo de burocratização. Sendo assim, Poulantzas (1977b) descarta Weber para, num certo sentido, dizer o que ele já havia dito e, por outra, tentar enquadrar no capitalismo um fenômeno que, apesar de desenvolver-se plenamente nele, não é específico deste regime (TRAGTEMBERG, 1977).

Não nos interessa aqui aprofundar a questão de quem veio primeiro: a burocracia ou o Estado, chama-se a atenção para o fato de que a discussão da burocracia nos leva a discutir aspectos políticos, de poder. Assim, na área pública, “por mais discutível que seja a natureza e a extensão do poder burocrático [...], a gama de possibilidades deve excluir a idéia de que os altos funcionários públicos possam ficar reduzidos ao papel de meros instrumentos da política diária”⁴⁶. Isso também significa que a burocracia, nas suas relações com as classes sociais, pode manter certa autonomia frente a elas.

Com relação a burocracia há outro aspecto importante a discutir, ou seja, o burocratismo. Este pode ser visto como um modo de organização e funcionamento específico, em termos de um certo tipo particular de impacto sobre as regras normativas de organização (POULANTZAS, 1977b)¹⁶. O burocratismo poderia ser visto também como a “cultura” burocrática. No entanto, o termo “cultura” pode levar ao obscurecimento das relações de classe e dos efeitos da ideologia dominante.

¹⁶ Faz-se a ressalva de que este autor traz o fenômeno especificamente para o Estado capitalista, com o que não concordamos; mas aproveitamos à idéia, uma vez que é presente em tal tipo de Estado.

Nesse sentido, convém situar a teoria da administração. Esta surgiu no início deste século, quando o capitalismo chegou a um estágio avançado, em que as grandes organizações precisaram introduzir nas suas atividades um certo tipo de racionalidade. No entanto, para a teoria da administração, segundo Tragtemberg (1978, p. 16), administrar ainda é “dirigir”, comandar e “organizar”. Deste modo, “a Teoria Geral da Administração dissimular a historicidade de suas categorias [...]” (TRAGTEMBERG, 1977, p. 216). É exatamente quanto ao obscurecimento da historicidade do fenômeno burocrático, dos seus fundamentos, bem como dos efeitos específicos da ideologia dominante sobre o burocratismo, que são feitos questionamentos quanto ao imobilismo e conservadorismo implícitos na Teoria Geral da Administração. No presente trabalho faz-se esforço para superar esses limites.

O burocratismo e a burocracia nas suas ações caracterizam-se por uma certa racionalidade. Da mesma forma, a Teoria Geral da Administração, iniciada com Taylor e Fayol, bem como o tecnicismo, com bases filosóficas em Augusto Comte (1978), filósofo francês do século XIX, e seguidores têm, aquela característica.

Com relação a esta racionalidade são importantes os seguintes aspectos: sua cultivada neutralidade, e aquilo que ela significa.

A neutralidade burocrática e da técnica (racional) é muito discutível. É certo que tanto a burocracia quanto a técnica são, em certa medida, instrumentos. Porém, isto não é sinônimo de neutralidade, mas, sim, o contrario. O que ocorre nestes casos é que a política fica escondida, não é visível. Daí que, Maria H. O. Augusto (1978, p. 57) diz haver uma verdadeira “transmutação da política em técnica”. E, pelo fato de não ser visível, uma certa filosofia bem como determinadas correntes nas ciências sociais, não conseguem ver a política por detrás da administração burocrática. Esta apresenta-se como neutra, na sua busca de legitimidade através da ideologia. Mas o universo “continua administrado burocraticamente pelos financiamentos das grandes *foundations* com o white-collar às suas ordens” (TRAGTEMBERG, 1978, p. 16).

Quanto à racionalidade, Mannheim (1969) diz que a sociedade moderna alcança na burocracia o mais alto grau de racionalização funcional, onde é prescrita até a própria vida do indivíduo. Entende, este autor, por racionalidade funcional o fato de que uma série de atividades se encontre organizada de maneira que conduza a um fim dado de atenção, envolvendo uma calculabilidade para que este fim seja alcançado pelo caminho mais curto na disposição dos meios.

Em contrapartida, explica um outro tipo de racionalidade, que denomina de substancial, a qual deve ser entendida como, simplesmente, o ato mental do indivíduo enquanto se esforça por abarcar objetividades e situações reais (MANNHEIM, 1969).

Decorrem algumas conseqüências desta divisão. Além de os dois tipos serem desproporcionais, também ocorre com a burocratização uma diminuição dos postos na estrutura social desde os quais podem perscrutar-se as grandes conexões sociais⁵⁵. Os reflexos disto estão, para a Teoria Geral da Administração, na filosofia de Taylor (1976) que consubstancia a separação entre o saber e o fazer, o que permanece até hoje.

Mas enquanto isto, a própria sociedade gera uma série de irracionalismo. Pois, aquilo que é racional do ponto de vista funcional, pode não sê-lo do ponto de vista substancial, e vice-versa. Em suma, o que é racional para uma pessoa (até mesmo para um grupo ou classe) pode não estar de acordo com os fins e os meios propostos para as atividades organizacionais. E, para a solução dos conflitos, o “último fundamento” da sabedoria, a última conclusão na política interna e externa, é o uso da coação física, da força (MANNHEIM, 1969, p. 53). Em suma, as estruturas burocráticas “existem para a realização dos objetivos (dos) modos de produção” (TRAGTEMBERG, 1978, p. 4).

A burocracia atua, portanto, como mediadora entre dominantes e dominados e fetichiza esse papel na sua autolegitimação, fazendo uso de apelos à racionalidade que, conforme se viu, é apenas a racionalidade funcional, assumindo com isto condição de parcialidade. Nesse sentido, tendo na força o “último fundamento” da sabedoria, e com o desenvolvimento das burocracias públicas, “a burocracia do aparelho de Estado segue o movimento do capital, é

uma alavanca na realização da mais-valia e na sua redistribuição entre as diferentes frações das classes dominantes” (TRAGTEMBERG, 1978, p.14).

Contudo, estas questões que estão relacionadas com os interesses da burocracia, não são simples e diretas. Em primeiro lugar, a política é um processo em que diferentes interesses são articulados. Ela não é consequência direta da base econômica nem escolha exclusiva de um “estamento burocrático” soberano e absoluto, “cada vez mais difícil de ser definido empiricamente” (DINIZ, 1978, p, 32). Mas a burocracia, categoria social inevitável nas sociedades atuais existentes, é um “fenômeno político” e nas suas relações com as classes sociais mantém certa autonomia frente a elas (POULANTZAS, 1977b, p. 344).

Em segundo lugar, os interesses da burocracia são importantes sob diversas perspectivas. Para Poulantzas (1977b) eles servem para identificar disparidades internas e a relação estreita entre a burocracia e as classes dominantes, principalmente com a fração hegemônica. Para Max Weber (1977), são os interesses da burocracia que garantem a sua continuidade. Por último, autores como Alvin W. Gouldner, S. N. Eisenstadt e Robert K. Merton, chamam a atenção para algumas particularidades do funcionamento da burocracia, principalmente no tocante ao obscurcimento do poder e dos conflitos sob os objetivos e demais formalidades (CAMPOS, 1976). Merton, especialmente, diz que a estrutura competitiva da sociedade impõe às pessoas a defesa dos próprios interesses, acima de qualquer outra coisa. Este autor deixa bem claro que as características e exigências da estrutura burocrática moldam a afetividade das pessoas. Daí que aparecem muitos casos de amor pelo cargo, pelo chefe, etc. De tudo isto resulta um fenômeno chamado de “deslocamento dos objetivos”. O apego às normas e à disciplina, que eram “meios”, transforma-as nos próprios “fins” das atividades. Conclui-se que, em virtude dos próprios interesses das pessoas, aquilo que é racional para elas não o é para as organizações atuais.

Além dos mais, parece-nos impossível, ainda, negar que os homens são ativos, fazem a história, mas sob condições bem determinadas, isto é, o “homem é agente para o modo de produção” (ALTHUSSER, 1968, p. 163).

Resta-nos, ainda, a questão das disparidades burocráticas. Poulantzas (1977b) aponta-as a partir dos interesses da burocracia, conforme indicou-se anteriormente. Para nós, entretanto, parece possível buscar bases mais objetivas para as disparidades da burocracia pública, que interessa mais de perto a este trabalho.

Quanto a isto, pode-se situar dois eixos fundamentais: um deles diz respeito as funções do Estado moderno; o outro relaciona-se com a estrutura social.

A expansão do Estado moderno é um fato. E isto relaciona-se com a diversificação de suas funções. Para nós são importantes as seguintes indicações de Carlos E. Martins (1977b). O crescimento da burocracia e dos recursos destinados a ela tem um limite necessário, embora esses limites não imponham a sua extinção ou paralização. A ação direta do Estado na economia, principalmente nos países não avançados, traz novas possibilidades de expansão e diferenciações. Enquanto anteriormente existia uma “burocracia empresarial do Estado”, que fixava políticas e as controlava, agora, com a instauração da propriedade jurídica estatal dos meios de produção, fundamenta-se a constituição da burguesia de Estado¹⁷. É em torno desta fração que gira a presente pesquisa.

O segundo eixo que estabelece disparidades entre a burocracia liga-se à própria estrutura social da nossa sociedade atual. Nesse sentido, a burocracia, tanto no Estado como fora dele, tem as mesmas relações de poder da sociedade, a partir de que o trabalhador está decisivamente separado dos meios de produção, ou “meios materiais do trabalho” (WEBER, 1977, p. 1061). Em outras palavras, na ótica do poder há quem manda e quem obedece. Em suma, revela-se no interior da burocracia a dominação que, para Marx (1959) é de classe e que Weber vê simplesmente como dominação, inevitável na vida moderna.

Neste ponto poder-se-ia incursionar por outros estudos como os da “lei de ferro da oligarquia” de Robert Michels; teoria das elites, Pareto, Mosca, etc.; e, os teóricos do equilíbrio e do consenso, Lipset, etc. No entanto, voltar-se-á a estas questões no capítulo 6.

¹⁷ Esta denominação não é unanimemente aceita pelos estudiosos. Para nós é importante a distinção para efeitos analíticos de pesquisa.

Finaliza-se esta seção, retomando o que foi colocado no seu início. Fala-se muito sobre burocracia e desburocratização. Mas não muitos e sérios os equívocos a respeito. O fenômeno burocrático é político, envolvendo questões de poder na sociedade e nas organizações. Neste sentido, caracteriza-se pela distribuição desigual de poder, pelo autoritarismo, pela lógica descendente e não ascendente. E estes aspectos são esquecidos, tanto pelas pessoas posicionadas nas estruturas burocratizadas, quanto pelas pessoas a quem as primeiras podem servir de instrumentos.

Em outras palavras, certos esforços de desburocratização estão fadados ao fracasso, a não ser que aconteçam novos “milagres”.

E a Teoria Geral da Administração enquanto esquecer certos fatos atrever-se-á no máximo a discutir se é ciência ou arte, num debate estéril.

Dito isto, passa-se a discutir na próxima seção a questão da democracia.

4.4 DEMOCRATIZAÇÃO: É ESTA A QUESTÃO?

Na vida social nos é dado conhecer muitos fatos. Seja na família, na escola, na universidade, nas empresas, enfim, nos mais variados pontos da sociedade, chamam a atenção fatos e problemas com respeito às relações de mando e obediência, às imposições da vontade de uns sobre outros, problemas ligados às tensões e conflitos entre dominantes e dominados. E, diga-se de passagem, todas as pessoas que vivem em sociedade estão sob estas tensões e conflitos, quer sejam conscientes disto ou não, quer estejam entre os dominadores ou entre os dominados.

Dentre os escritos políticos, encontram-se muitos posicionamentos ante estas questões. Aristóteles (1977), por exemplo, diz que o homem é um animal político – simplesmente pelo fato de ter pátria. O Estado, por sua vez, é a sociedade política. Sua composição é de famílias. Estas, na sua forma completa, são compostas de escravos e de pessoas livres. Escravos é uma “propriedade instrumental animal”. E o fato de ser escravo ou pessoa livre é algo já marcado

pela própria “natureza”, desde o nascimento. Karl Marx (1959), noutra visão, tem o mérito de demonstrar que as estruturas sociais, econômicas e políticas condicionam as pessoas¹⁸, ao contrario de simplesmente uma natureza abstrata. Quanto ao homem livre e escravo, opressores e oprimidos, tem estado ao longo da história em constante oposição um ao outro, resultando daí muitas vezes a própria reconstituição de toda a sociedade (LASKI, 1978). Conclue-se que, havendo lutas, talvez não seja da própria natureza da pessoa, ou exclusivamente decorrência de características pessoais, a existência de senhores e escravos, de opressores e oprimidos. Na mesma linha de raciocínio também reluta-se teorias do consenso e do equilíbrio social que buscam explicar a dominação a partir de determinantes psicológicos individuais (LIPSET, 1967a), bem como não analisam os efeitos da repressão e da ideologia na consecução do “equilíbrio social”, que aquelas teorias explicam através da transfusão mágica do conceito de “homeostase dinâmica” (KATZ; KAHN, 1976, p.38-40), das ciências físicas e biológicas para as ciências sociais.

A questão da democracia, da qual se trata aqui, é complexa.

Em virtude das próprias experiências como administrador de empresas e acompanhando manifestações de alguns empresários em televisão e rápida, vejo que a democratização gera preocupações para os administradores. Sejam estas no sentido de uns poucos a desejarem, sejam em virtude de na maior parte enfrentarem problemas de greves que ocorrem. No entanto, a Teoria Geral da Administração não está capacitada a dar respostas para estes problemas. Existem tentativas de respostas dentro da ciência política e a ela deve-se, portanto, recorrer.

Na sociedade brasileira se faz muitas reivindicações a fim de democratizar o país. E há promessas de governantes de que isto será feito por eles.

No entanto, falar de democratização pode significar a comunicação de idéias inteligíveis de muitas formas diferentes por partes das pessoas receptoras. Elas entendem diferentemente, umas das outras, a questão. E é bastante difícil que se chegue a um entendimento comum. Contudo, qualquer que sejam o significado e as práticas resultantes da democratização, ela não é aquilo que se

¹⁸ Não em relações lineares e diretas, mas dialeticamente.

presença na sociedade brasileira atual, apesar de terem ocorrido melhoras recentemente.

Nesse sentido, tendo-se em vista o que poderá acontecer, é importante a seguinte conclusão de C. E. Martins (1977b, p. 246):

[...] a revolução burguesa no Brasil segue sendo um processo extremamente conflitante [...] Em definitivo ela não pode ser simultaneamente burguesa, nacional e democrática, uma vez que as forças que são simultaneamente burguesas e nacionais não são democráticas; as que são simultaneamente democráticas e burguesas não são nacionais; e as que são (ou podem ser) simultaneamente nacionais e democráticas não são tipicamente burguesas.

Depois desta incursão necessária sobre a realidade brasileira, retomemos a questão da significação da democracia.

Macpherson (1978, p. 9-10) analisando a democracia liberal nos séculos XIX e XX, diz que “liberal’ pode significar a liberdade do mais forte para derrubar o mais fraco de acordo com as regras do mercado; ou pode significar de fato igual liberdade para todos empregarem e desenvolverem suas capacidades”. Apesar de as duas definições serem contraditórias, sempre foi feito esforços para combinar os dois significados. A segunda concepção subentende “uma diminuição gradual dos pressupostos do mercado e uma ascensão gradual do direito igual de desenvolvimento do indivíduo”. E isto envolve também a consideração de como as estruturas sociais e econômicas podem condicionar as pessoas, que são os agentes políticos e de como mudar aquelas¹⁹.

A contrapartida do condicionamento é a liberdade para a criação de contrapesos às imposições. Assim, a democracia pressupõe um movimento livre e, nas atuais condições, ascendente ou de baixo para cima.

Mas livremente não significam, também nas atuais condições, sem luta. Pois “a conquista da democracia é luta política, organização de interesses, clareza e concretização de objetivos” (BOBBIO et al., 1979, p. 198). Mas há uma união íntima entre democracia e liberdade. É isto o que vê Rosa Luxemburgo. “A liberdade reservada apenas aos seguidores do governo, aos membros de um

¹⁹ Daí que liberalismo e democracia como regimes políticos, para nós, são coisas diferentes. A igualdade no primeiro se dá ao nível ideológico sem alterar estruturas; no segundo permanece uma possibilidade teórica, tendo em vista a necessidade de mudar estruturas.

partido –sejam estes tão numerosos quanto se deseja – não é liberdade. A liberdade é sempre a liberdade daquele que pensa diferentemente” (BOBBIO et al., 1979, 198).

Em suma, a democratização não é alcançada via decretos, mas é realizada pela liberdade.

Macpherson (1978) aponta o surgimento e a rápida difusão a partir da década de 60, da democracia participativa. Uma das suas manifestações é o controle das indústrias pelos trabalhadores. Contudo, para aquele autor, deve haver em nível nacional alguma forma de democracia representativa, na qual lutarão os partidos políticos e através dela haverá possibilidade de afastar governantes e representantes eleitos que se desviarem dos compromissos assumidos com seus representados. Contudo, continua sendo uma “possibilidade”. Esta ideia também é definida por outros autores já citados: Fernando H. Cardoso, Carlos E. Martins, Norberto Bobbio, etc. Mas defendem também a gestão democrática para as organizações que, segundo Albo, é uma necessidade imposta pelo desenvolvimento social e político (GARCIA, 1978b, p. 15).

Volta-se a esta questão mais adiante. Convém debater um pouco mais a democracia em geral, pois ela não se traduz apenas nesta dualidade: democracia representativa a nível nacional e gestão democrática nas organizações. Estas seriam as manifestações da democracia que, em certa medida, tem sido possíveis de realizar e que, portanto, são visíveis em alguns países, por exemplo, da Europa.

Fernando H. Cardoso (1977, p. 238) defende a “democracia substantiva”. Esta não significa simplesmente abertura do jogo dos partidos controlados pelo Estado e pelas classes dominantes. Deve partir do exercício da liberdade e respeito, eliminar o consenso forçado, deixar vir à tona os conflitos e divergências construtivos, bem como fazer com que “as associações profissionais, os sindicatos, as igrejas, os grêmios estudantis, os círculos de estudos e debates, os movimentos sociais, em suma, exponham de público seus problemas, proponham soluções, entrem em conflitos construtivos para o país”. A democratização, neste sentido, refletirá de início as grandes desigualdades nacionais (regionais e sociais) e, aos poucos, irá incorporando a população brasileira numa ampla

participação, para o que deverá ocorrer também numa revisão de valores (indistintamente!).

No entanto, nada avançará sem a participação popular. Mas a sua heterogeneidade, os interesses divergentes, influenciados fortemente pela ideologia dominante, num Estado burocrático – autoritário que se expande (caso brasileiro), impõem cuidados com nossa situação particular. Daí que o processo “requer meditação e luta teórico-ideológica sobre a questão da democracia” (CARDOSO, 1978, p. 12).

Copiar, simplesmente, de outros países e inculcar idéias nas pessoas, sem debate, é um processo que desconsidera “as especificidades que o estilo da cultura de massas e da sociedade industrial oligopólica impõe ao comportamento dos trabalhadores latino-americano” (CARDOSO, 1978, p. 15). Além disto, a proposição de certas saídas (congestão, etc.) baseia-se em pressupostos gerais que obscurecem certos detalhes. Nesse sentido, Fernando H. Cardoso (1978) critica reformistas locais os quais não vêem que no Brasil não há generalização do sentimento democrático, o movimento sindical e operário ainda não é forte, e a burguesia nacional não quer alianças, ou não tem forças frente ao Estado e às multinacionais, para assegurar aos trabalhadores, num pacto, posições de direção do país. Basta ver que certos movimentos estudantis de “baixo a ditadura”, salutares do ponto de vista da liberdade de manifestação, não tem obtido apoio popular (seja qual for à razão!) nem mesmo de operários em greve²⁰.

A constituição de forças populares de oposição nucleadas no arco já existente de organizações da sociedade civil e em comitês políticos, terá de dar-se através de um processo difícil, mas não possível de reeducação de mentalidades e de revitalização de formas institucionais (CARDOSO, 1978, p. 17).

Isso tudo, não é contrário, mas implicará necessariamente que as forças populares desenvolveram, como o quer Carlos E. Martins (1977b, p. 336), “uma linha política própria e independente”. A análise histórica é aqui importante no sentido de, através do debate e crítica, orientar a organização dos interesses, a fixação dos objetivos e estratégias máximas. Contudo, as possibilidades

²⁰ Veja-se na imprensa local (Porto Alegre) as reclamações, contra estes grupos, de setores do operariado da construção civil em greve – agosto/79; bem como a revista ISTO É, nº 140, 29/08/79, p. 78-81

permanecem na realidade social, política e econômica ao invés de partirem das idéias, muitas vezes de pequenos grupos que julgam-se predestinados a uma histórica e únicos conhecimentos profundos da realidade.

A democracia, para nós, permanece uma possibilidade teórica. Sua realização envolve mudanças necessárias deste o nível individual até o nacional. E envolve também, necessariamente, luta política. Daí que sua efetivação não é compatível, de modo algum, com a supressão da liberdade de luta econômica, política e ideológica; não condiz da mesma forma com a lógica descendente, isto é, com a imposição (seja por qual meio for!) de interesses de uma minoria sobre a maioria, tanto na política nacional, quanto na política organizacional-partidária ou outra qualquer.

Aqui retoma-se a questão da democracia nas organizações.

A Teoria da Administração é uma tentativa de explicação da empresa, tanto no capitalismo ocidental quanto nos regimes sob hegemonia soviética. Frederick W. Taylor iniciou uma fase nesta teoria, em que as organizações passaram a ser vistas como a – históricas e de dentro-para-dentro, desconsiderando aspectos mais amplos; e, em paralelo com o desenvolvimento da grande empresa. Anteriormente a Taylor, teóricos como Saint-Simon, Fourier e Marx desenvolveram estudos, mas de caráter global (TRAGTEMBERG, 1977). Depois de Taylor a teoria da administração pode ser classificada em diferentes correntes: relações humanas; behaviorismo; estruturalismo; sistemas abertos; etc (MOTTA, 1974b). Cada qual procura ver e atacar questões e problemas existentes no seio da anterior, até mesmo abrindo os horizontes da análise, como no caso da teoria dos sistemas abertos. Entretanto. “A Teoria da Administração, até hoje, reproduz as condições de opressão do homem pelo homem; seu discurso muda em função das determinações sociais” (TRAGTEMBERG, 1977, p. 216).

Vejamos algumas questões a respeito de objetivos e poder nas organizações. Katz e Kahn (1976, p. 44) contrastam a abordagem dos sistemas aberto com as do “bom senso”, vendo nestas estereótipos que identificam as finalidades e metas das organizações com as dos seus fundadores e líderes²¹. Por outro lado, os sistemas sociais baseiam-se em “atitudes, percepções,

²¹ Será que são mesmo líderes?

crenças, motivações, hábitos e expectativas dos seres humanos” (KATZ; KAHN, 1976, p. 49) e por isso mesmo tem natureza planejada. Quanto ao poder nas organizações significa “capacidade de exercer influência”. Ele é exercido, legitimamente, através da estrutura de autoridade, originada na divisão do trabalho. E, paradoxalmente, a autoridade legítima precisa, em ato, lançar mão da coerção (KATZ; KAHN, 1976, p. 253). O autoritarismo será caracterizado apenas quando o sistema legislativo e executivo estiverem “sob o controle dos escalões da cúpula” (KATZ; KAHN, 1976, p. 255).

Quanto ao paradoxo que apontou-se entre autoridade legítima e coerção, deixar-se-á sem solução, uma vez que não encontro-se na “bibliografia consultada” sobre a nossa realidade brasileira, indicações da existência de organizações que não estejam sob controle dos escalões de cúpula, nem temo-las encontrado na nossa experiência, o que as caracteriza como autoritárias. Daí não poder-se explicar, com creta e não abstratamente, se a coerção pode ou não ser legítima!

Por outro lado, têm surgido fora da teoria da administração explicações que esta se recusa a admitir, e mais condizentes com o que nos é dado a observar na realidade (não só visível).

Assim é que aceita-se a posição de Eugéne Enriquez (1974, p. 54) para quem a epistemologia moderna arruinou a perspectiva segundo a qual “tudo o que se passasse seria visível e legível sem outro esforço além de um pouco de atenção e de reflexão, os objetos estariam à disposição do conhecimento que só teria que apreendê-los”. Enriquez (1974, p. 55), sob esta orientação, procura compreender a “outra cena” das organizações, através do que não é dito nos discursos e nas formalizações administrativas. “Na verdade, toda organização se apresenta como um lugar onde cada um vai tentar realizar seus projetos, seus desejos e soberanamente como o único lugar onde esta tentativa pode desenvolver-se” (ENRIQUEZ, 1974, p. 65).

Contudo, as organizações não sonham e pretendem um comportamento previsível, coagindo os indivíduos; “elas não querem a mudança mais sim a repetição, não a interrogação, mas o poder”. E o indivíduo aceitando-a, engana-se a si mesmo enquanto acredita no seu “poder total pessoal identificando-se com o poder total da organização” (ENRIQUEZ, 1974, p. 72-73).

Os objetivos efetivamente perseguidos não alinham-se com os desejos e projetos pessoais. O poder mascara-se em autoridade; a estabilidade em divisão do trabalho; a limitação da palavra criadora em manifestação conforme nossa competência. O processo organizacional, nestas perspectivas, leva a uma situação de alienação em que “os atores sociais não falam em seu nome, não tem o domínio de seu próprio destino, não são incluídos no processo de decisão, mas são falados pelos outros e vivem sob o reino da heteronomia” (ENRIQUEZ, 1974, p. 76).

Porém, se os indivíduos derem-se conta do logro, de que foram enganados, e os instrumentos administrativos formais e ideológicos não forem suficientes “para os guardiões do poder, para os possuidores do sistema de dominação” (ENRIQUEZ, 1974, p. 87) garantir a eficiência, a rentabilidade, o crescimento e até mesmo as idéias dominantes, será lançado mão da repressão, violência imediata e total.

Daí que, sendo “a organização social ideal impensável”, “é impossível encarar concretamente a criação de organizações não repressivas e menos alienantes onde (o desejo criador dos indivíduos) encontrará seu campo de aplicação, onde a palavra inventiva poderá se desdobrar” (ENRIQUEZ, 1974, p. 94), sem logro, mentiras, ilusões e angústias.

Acredita-se não ser necessário justificar que tudo isto tem a ver com democracia, como a temos discutido.

Além do mais, dado o nosso envolvimento com organizações desde o nascimento até a morte, não é crime lutar pela sua democratização. É dentro das organizações e por meio delas que se oprime e se é oprimido. Com isto fica também muito claro que democracia não é simplesmente eleger governantes através de lutas partidárias.

Este trabalho se absterá de propor um modelo para solucionar as questões. As análises históricas podem servir de partida. Mas acredita-se que antes de discutir se a solução é “X” ou “Y” as pessoas, nos seus grupos (patrões, empregados, cientistas e pesquisadores, estudantes, professores, etc.) precisam de conhecer a realidade existente, debatê-la e criticá-la em liberdade.

5 CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO

Neste capítulo faz-se um exame do Estado brasileiro, numa perspectiva histórica. São privilegiados os aspectos político-administrativos; formas de articulação das forças sociais; papel e impacto do intervencionismo estatal econômico, tendo-se em vista o poder e a expansão do Estado. Na última seção coloca-se como uma grande questão as implicações dos fatos apresentados para a Teoria da Administração no Brasil.

5.1 ASPECTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

Até aqui o presente trabalho tentou situar, sumariamente, alguns caracteres das sociedades atuais. Dentro disto, preocupou-se em dar historicidade à teoria da administração. Esta historicidade, segundo viu-se, tem sido negada por essa teoria. Isto se dá, por um lado, em virtude de o seu início e desenvolvimento ser considerado a partir de Frederick W. Taylor, nos Estados Unidos no final do século passado, e dos demais componentes da chamada "escola clássica". Esta é composta pelos pioneiros da "racionalização do trabalho" (MOTTA, 1974b, p. 3), e apenas isto. Estudos anteriores que envolvem questões mais amplas são esquecidos²². Enfoques mais abertos posteriores a Taylor, conforme viu-se, não superaram questões fundamentais. Por outro lado, a grande ênfase de certos estudos nas mudanças ambientais, dirigindo o foco de atenção para o futuro, também obscurece a historicidade. Neste sentido, são mais proféticos e ficcionistas do que encaram as próprias condições e possibilidades das mudanças. É assim que W. G. Bernis (1976, p. 15) profetizou em 1966 nos EEUU, o fim da burocracia para os próximos "25 a 50 anos" (julgamos que será ótimo se acontecer!). Porém, passada quase uma década e meia, os estudos que registraram-se no capítulo anterior apontam a expansão da burocracia e

²² Por exemplo, Fourier, Saint-Simon e Karl Marx, conforme já tratou-se anteriormente.

principalmente no Estado, que assume cada vez mais a função proeminente de garantir interesses particulares conservadores do *status quo*.

A administração em sua teoria e prática tem, portanto, seu acentuado desenvolvimento neste século ligado a este conservadorismo. Tendo-se em vista sua ação mediadora, através do quadro administrativo, a administração funciona assegurando a dominação de uma oligarquia sobre a maioria. Os desenvolvimentos das teorias encobrem a sofisticação da dominação frente aos movimentos de democratização ampla. "A administração é antes de mais nada o exercício do poder [...]" (TRAGTEMBERG, 1978, p. 1).

Neste sentido, estará envolvida diretamente com a democratização bem como com o estudo do poder na sociedade, através do que sobressai a importância histórica do Estado.

No Brasil, a organização e funcionamento do Estado têm sido, desde o início, determinados de cima para baixo. A forma de exploração colonial e a respectiva ordem política que lhe garantia vieram ditadas desde Portugal. As Ordenações Filipinas, em 1603, são uma especificação minuciosa e amadurecida da organização político-administrativa do reino português. Nela, "a codificação expressa, além do predomínio incontestável e absoluto do soberano, a centralização política e administrativa" (FAORO, 1977, p. 65).

O Estado sobrepõe-se à sociedade civil. Converte-se em propriedade do soberano. Os funcionários responsáveis pelo funcionamento, por seu lado, vão conformando a categoria que discutiu-se anteriormente denominada de burocracia. Contudo, ainda plena de tradicionalismo, ao invés da racionalidade moderada. O burocratismo manifesta-se nos decretos, alvarás e ordens régias que regulamentam a vida social da colônia. Deste modo, a organização da sociedade e do Estado brasileiros, sob estes aspectos, é diferente de outras sociedades como a norte-americana, por exemplo, onde essa organização é "uma criação consciente dos indivíduos" (FAORO, 1977, p. 165) isto é, emana da própria sociedade civil.

Essa situação de centralização do processo decisório, em que uma minoria decide sobre os destinos da maioria, permanece. O processo, entretanto, não é simples nem estático. As lutas são constantes e ocorrem reajustes necessários em face de novas forças emergentes. Contudo, o tradicionalismo e o carisma são fortes na conformação do tipo de dominação (WEBER, 1977). Em outras palavras, "o regime colonial não se extingue, moderniza-se; os remanescentes bragantinos (até no império) se atualizam, com a permanência do divórcio entre o Estado, monumental, aparatoso, pesado e a nação, informe, indefinida, inquieta" (FAORO, 1977, p. 289).

A abertura promovida no segundo reinado, sob Dom Pedro II é ilusória. Promovida nominal e formalisticamente pela instituição do parlamentarismo, teve por base o aliciamento, a manipulação e a coação do eleitorado. E permanece o predomínio do soberano, agora moderador, centralizando as articulações, assentando-se "sobre a tradição, teimosa na sua permanência de quatro séculos" (FAORO, 1977, p. 387).

Mas, dadas às pressões e pequenas mudanças que se foram acumulando e a decadência das forças "estamentais", o império sucumbe, vítima de suas próprias contradições. As províncias rebeladas levam à proclamação da república. Com ela chega-se "a um sistema federal, de caráter liberal, mas não democrático" (FAORO, 1977, p. 464), o que caracteriza a continuidade da centralização. O aspecto novo é que o regime colonial é agora seccionado nas províncias. Quer dizer, elas passam a ser pequenos impérios, com seus princípios e tradicionalismos.

As primeiras décadas da república são sacudidas por fortes movimentos sociais. A industrialização forma um proletariado que na maioria é composto de imigrantes, os quais trazem da Europa idéias revolucionárias, principalmente anarquistas (RODRIGUES, 1966). Setores da classe média também movimentam-se, principalmente os "tenentes" do exército. Chega-se então a um período excepcional, mas nem tanto: a ditadura do Estado Novo.

O ditador Vargas apresentou-se como liberal por conveniência política. Não admitia a espontaneidade das massas, cabendo ao Estado o dever de pacificá-las, manobrá-las e dominá-las. Assim, o Estado caracteriza-se por um "teor tutelador, de caráter positivista e não rousseauiano, com a soberania popular como pressão a ser atendida pelo governo, guardando este a liberdade de selecionar as reivindicações" (FAORO, 1977, p. 693).

No período pós-ditatorial (1946-1964), destaca-se pelos empreendimentos desenvolvimentistas e pela estabilidade política o governo de Juscelino Kubitschek. Nem ele, defensor da democracia, escapou à tentação da centralização. O tradicionalismo clientelista também estava presente, uma vez que tanto o legislativo quanto o executivo preocupavam-se mais em atender aos grupos a que se vinculavam, do que a seguir políticas mais amplas de desenvolvimento "nacional". Desta forma, para implementar o Programa de Metas o presidente JK não hesitou em dobrar as resistências e "a administração paralela foi a melhor resposta" (BENEVIDES, 1976, p. 224) que encontrou. Isto confirma indicações anteriores de que o "Estado representativo" não tem conseguido controlar o "Estado administrativo", que é o espaço político da burocracia pública!

Mas a história continua e "apesar das intenções e dos interesses de alguns setores das classes dominantes, o caráter dependente da economia brasileira e a tradição centralizadora e burocratizante do Estado brasileiro acabariam por redefinir o quadro institucional" (CARDOSO, 1975, p. 197), cujo marco temporal linear é assinalado pelo movimento de 1964.

Houveram intenções de descentralização através de projetos e reformas (por exemplo: decreto-lei 200, em 1967). No entanto, a expansão do Estado "caracterizou-se por uma maior centralização vertical acompanhada de progressiva descentralização horizontal" (IPEA, 1978). Da centralização vertical decorreu a perda de autonomia dos estados e municípios na tomada de decisões, privados que foram seus governos de decidir sobre os próprios investimentos em virtude das reformas tributárias e fiscais, bem como políticas. Com a descentralização horizontal surgem grandes organizações estatais que tendem, progressivamente, a autonomizar-se frente ao Estado. A centralização, portanto, é do poder; a descentralização é originariamente, da execução - sendo uma

"disfunção" do processo quando ocorre em relação ao poder, conseguida nesses casos, evidentemente, de baixo para cima.

Segundo Fernando C. Garcia (1978d, p. 11) "se a história do Estado brasileiro é a história de um Estado burocrático-autoritário, no plano da administração, não poderia dar outra coisa senão uma história cada vez mais centralizada, em que todo o poder está no executivo".

Ressalta-se, contudo, que tem havido apoio à centralização. Isto deveu-se, basicamente, a lutas inter-regionais muito semelhantes às lutas entre países dependentes contra os imperialistas. Revestem-se de caráter ideológico na medida em que não reconhecem determinadas leis do sistema-principalmente da centralização e concentração do capital. E ilustrativo o caso do Paraná (agrícola), que luta contra São Paulo (industrializado), tentando desenvolver-se (AUGUSTO, 1978).

O Estado brasileiro atual consolida-se, portanto, acima da sociedade civil, a qual será basicamente responsiva aos estímulos do "protetor", surgindo no seio da administração pública uma poderosa burocracia que reforça aquele domínio (GARCIA, 1978d).

Voltemo-nos, então, ao processo de burocratização do Estado brasileiro.

De início, a burocracia no Brasil pode ser vista como patrimonial. Esta burocracia abandonada à sua própria dinâmica "é o tipo mais estático de organização" (URICOECHEA, 1977a, p. 68). A dominação sob o tipo de autoridade racional-legal é um tipo puro ou ideal, e assume sua plenitude na burocracia moderna. O patrimonialismo, por seu lado, "é uma das grandes formas de dominação tradicional que surgem a partir da comunidade doméstica patriarcal quando ela começa a se diferenciar economicamente e quando vai surgindo um corpo de funcionários administrativos encarregados da administração da propriedade do senhor" (URICOECHEA, 1977b, p. 80). E este senhor pode ser o soberano do reino ou do império. Falar em burocracia patrimonial significa que a passagem para a forma burocrática moderna não se faz de um salto, isto é, características da forma burocrática aparecem na dominação patrimonial no Brasil. Por outro lado, características desta dominação tradicional ainda permanecem quando se caminha para a dominação racional-legal no Estado

brasileiro. Assim, localizam-se espaços de uma ordem patrimonial, lado a lado, e em contradição com espaços burocratizados, na história da sociedade e, particularmente, no Estado.

Anteriormente tratou-se da questão da centralização do processo decisório estatal. E isto não é o mesmo que burocratização, embora sob a burocracia também ocorra a centralização. Segundo Uricoechea (1977b, p. 75), "é um erro, porém, associar de forma irreflexiva a exacerbação do processo de centralização à burocratização do Estado brasileiro moderno". A centralização decorre da dominação, seja de que tipo for, de grupos minoritários poderosos, sobre a sociedade mais ampla. A burocratização do Estado, com a dominação racional-legal, corre em paralelo com a sua expansão, ao mesmo tempo como um efeito e como uma necessidade.

A expansão do Estado brasileiro é acentuada nas últimas três décadas. Uma importante manifestação disso é a criação de numerosas agências, principalmente quando o Estado toma a si a tarefa do desenvolvimento econômico do país. As agências capacitadas legalmente a decidir, de 1945 a 1975, no Brasil, são caracterizadas em trabalho do IUPERJ (GUIMARÃES, 1977). Apenas para ilustrar, de 1946 a 1964 (fevereiro), foram criadas ou modificadas 16 agências com formato "corporativo"²³. De março de 1964 em diante surgem mais 24 órgãos. Concomitantemente, os recursos do setor público brasileiro também aumentam. Conforme Fernando A. R. da Silva (1971), quando em 1953 o total de recursos do setor público representava 16,47% do PIB, em 1968 passou para 27,92%.

Esta expansão é uma necessidade. A dominação precisa de ser garantida pelas classes dominantes ao mesmo tempo em que aumentam as reivindicações sociais, as quais impõem novas tarefas ao Estado. Este novo tipo de Estado é mais abrangente, dinâmico, penetrante, repressivo, burocratizado, tecnocrático e estreitamente vinculado ao capital internacional. Surge no capitalismo moderno e é chamado de Estado burocrático-autoritário. Internamente, o processo de expansão é "o de sua diferenciação e tecnocratização" (O'DONNELL, 1976, p. 18).

²³ Trata-se do corporativismo na próxima seção.

O Estado brasileiro tem uma história feita ao longo de alguns séculos. Mas busca, no estágio atual, fundamentar a sua dominação em preceitos "racionais", caracterizando traços da burocracia moderna. O processo de burocratização, no entanto, é lento e complexo. E não tem conseguido, conforme viu-se atrás, impedir a continuidade de traços da dominação tradicional, principalmente orientações patrimoniais. Também permanece a centralização das decisões.

Deste modo, os reformadores da organização do Estado brasileiro ao tentarem "desburocratizá-lo", centralizando o poder, descentralizando a execução, apelando para a racionalidade funcional e atacando certas disfunções operacionais da burocracia, nada fazem no sentido de criar garantias para que o Estado fique a serviço da "nação". A centralização do poder num Estado burocrático-autoritário esmaga a sociedade civil. O Estado automatiza-se frente a ela, com hegemonia do "executivo" nas decisões. É preciso buscar a descentralização no âmbito das relações do Estado com os outros níveis da sociedade e "temos que primeiramente descentralizar o executivo" e, por outro lado, distribuir o "poder na ambiência interna das grandes organizações governamentais" e demais organizações privadas (GARCIA, 1978d, p. 3 e 37).

Como reflexos da racionalidade que caracteriza a burocratização, há dois outros pontos em que ocorre a expansão do Estado. Correspondem às funções de planejamento e controle.

O planejamento é um instrumento fundamental usado pelo Estado para coordenar sistematicamente as atividades econômicas públicas e privadas. Este instrumento constitui-se numa característica marcante da crescente capacidade do Estado em regulamentar a vida nas sociedades modernas. O lado invisível desse processo, obscurecido nas justificativas baseadas na racionalidade e neutralidade da técnica, chama-nos a atenção. De um lado, são criados canais de comunicação entre os planejadores e os grupos dominantes, a fim de obter "informações" (e apoio) necessárias. Por outro lado, "o melhor dos mundos possíveis para o organizador da agência de planejamento é aquele em que se garanta o máximo de participação de grupos de interesse, com o mínimo de influência por parte deles" (GUIMARÃES, 1977, p. 3), o que não agrada a esses grupos. Apesar dos conflitos, há pontos em que os interesses convergem e que nos leva à discussão do controle, indissolúvelmente ligado ao planejamento.

A questão principal em torno da qual se dá a convergência dos interesses é a imposição de "uma 'ordem' que produzisse um grau importante de estabilidade e previsibilidade das relações sociais" (O'DONNEL, 1976, p. 16). E o que garante essa previsibilidade em sociedades tão desiguais e exploradas internacionalmente como o Brasil, é o controle social e não o controle contábil de que tratam a teoria da administração e o decreto-lei 200, de 25/02/1967, em seu capítulo V. Sem o controle social, que é exercido a priori, fica comprometida a "redução de incertezas".

"[...] esse controle é, em parte, repressão, da qual se fez bastante uso nesses casos, sobre tudo nas fases iniciais e quando a ordem que pretendem estabelecer voltou a tropeçar. Mas esse controle é também prevenção [...]" (O'DONNEL, 1976, p. 28).

O planejamento e o controle não são, portanto, apenas técnica. Nos apelos à racionalidade são encobertos o processo político da fixação dos objetivos, as relações clientelistas e o tradicionalismo remanescente. Os objetivos são valorizados e escolhidos conforme os interesses dos grupos que manejam o processo, aos quais Fernando H. Cardoso (1977b) dá a denominação, muito propriamente, de "ilhas de racionalidade". Além disto, há outro aspecto político mais amplo, dado que o próprio processo só conseguiu proeminência no momento em que o quadro institucional e do poder foram alterados, afastando ainda mais o Estado da sociedade civil.

É fora de dúvida que ocorreram avanços econômicos em determinadas áreas da sociedade. Porém, existem fases no processo grandemente obscurecidas, das quais a sociedade não toma conhecimento e, o que é pior, é manipulada para que isso não aconteça, além do fato de grande parte da sociedade participar da execução e não dos benefícios das atividades. O maior risco desta situação é "de que os organismos de planificação e o estilo de decisão autoritária-tecnocrática impeçam a vida da 'sociedade civil'" (CARDOSO, 1977b, p. 103).

O que deve estar em questão, portanto, antes dos meios, são os fins. O questionamento e mudanças dos meios, apenas, podem até mesmo levar a sociedade a desacreditar do processo, uma vez que os interesses de grande parte dela não são atendidos. A chave dos problemas e o questionamento dos fins, ou, segundo Miriam L. Cardoso (1977c) a discussão do significado do desenvolvimento, não aceitando-o pura e simplesmente.

No processo de burocratização, em que a ênfase das justificativas recai sobre a racionalidade (funcional), operacionalizada com o uso da técnica que auxilia a encontrar o “melhor” caminho, “a grandes organizações burocráticas empresariais estatais ou partidárias, marcam a vida política”. Contudo, por trás da racionalidade aparente está a condução das atividades das organizações, pelo Estado, no sentido de alcançar os interesses específicos de alguns grupos apenas. Dessa maneira “à impostura tecnocrática da única solução possível, acima dos interesses²⁴, é preciso contrapor claramente, não só outras soluções técnicas (sempre possíveis), como um estilo de política que desmistifique a neutralidade tecnocrática” (CARDOSO, 1977, p. 11 e 30).

E a teoria da administração somente contribuirá, construtivamente, para o “desenvolvimento nacional” caso recupere o debate sobre o poder e o processo político na sociedade, encerrado por Frederick W. Taylor e seus acólitos.

5.2 PODER E PROCESSO POLITICO

Viu-se até aqui que o Estado brasileiro tem na origem o patrimonialismo português, foi infiltrando-se na sociedade, expandindo-se e mudando até mesmo costumes e valores, através de trabalho em grande parte consciente e proposital.

²⁴ E às injeções de otimismo sem compensações concretas!

De início o governo se dá por um grupo restrito de indivíduos, privilegiado, conservador, presidindo uma débil articulação de classes. Tem-se a hegemonia do que Faoro (1977, p. 46) denomina de “estamento político”, que possui determinadas condições através das quais tenderá à burocratização. O rei é soberano, com poderes supremos e aceitos, mas não é solitário. Pois "ao seu lado se articula, limitando-lhe o arbítrio, uma armadura ministerial e, o que é mais importante, uma construção colegiada, com o órgão máximo à sua ilharga, estruturado, por ele presidido: o Conselho d'el Rei ou Conselho de Estado" (FAORO, 1977, p. 177). A burguesia comercial da época confundia-se com o próprio estamento, na dominação tradicional, uma vez que o próprio rei era o maior negociante.

A sanha por lucros, encoberta por ideologia que apelava a valores espirituais e religiosos, complementada pelo uso da violência e coação, caracterizavam a ação dos governantes. "O Estado sobrepôs-se, estranho, alheio, distante à sociedade, amputando todos os membros que resistissem ao domínio" (FAORO, 1977, p. 164).

O governo central, sempre que o seu sistema político-administrativo punha em risco o alcance dos seus objetivos (lucro mais lucro) pelo surgimento de novas forças contrárias, reformulava e corrigia os rumos, buscando novos meios de controlar a situação, utilizando repressão violenta ou cooptação. Fatos ilustrativos são as lutas no caso das donatarias, capitanias e a sua reversão ao patrimônio real até o século XVIII (FAORO, 1977).

O luxo, a glória, a honra, a fidalguia, o dinheiro, em suma, foram construídos sobre grossa e selvagem exploração de escravos e desprivilegiados. Como exemplo, vale citar o trabalho escravo nas charqueadas gaúchas, cujo produto era usado para alimentar os próprios escravos do país, num negócio que deixava altos lucros para o usufruto dos proprietários das charqueadas e de comerciantes.

O arbítrio era a tônica das decisões. O povo não participa, seja por exclusão violenta, seja por desconhecer os caminhos tramados. Alguns colonos mais exaltados, assanhados pelos valores aristocráticos, eram cooptados. Na monarquia isto dava-se através da estrutura militar que nobilitava os indivíduos dando-lhes uma aura de poder e prestígio. Porém, "a nobilitação das milícias dava

lugar a zombarias dos fidalgos e dos letrados incorporados à aristocracia” (FAORO, 1977, p. 194). Isto contribuiu para uma série de conflitos que, somando-se a mudanças internacionais como a revolução industrial na Inglaterra e, também, à emergência de novas classes e forças sociais com o desenvolvimento capitalista, caracterizaram a atuação dos militares no Brasil. No entanto, a "posição subalterna das classes caracteriza o período colonial, com o prolongamento até os dias recentes [...]" (FAORO, 1977, p. 203).

A própria burguesia no Brasil neste período não passou de um apêndice da nobreza. A revolução industrial da Inglaterra não teve aqui reflexos no sentido de promover a industrialização do país. Assim, sem esta base de poder econômico, com a venda de cargos públicos a partir do século XVII, a burguesia aparece e se une aos funcionários do Estado, com a concepção da "exploração da economia em proveito da minoria que orienta, dirige, controla, manda e explora" (FAORO, 1977, p. 234). Esta burguesia é melhor definida como uma burguesia agro-exportadora que constitui "uma categoria social específica, a dos produtores rurais para o mercado externo que logram concretizar sob seu controle a realização do ciclo do capital e deslocam com isto o 'fundo de acumulação' do centro para a periferia" (CARDOSO, 1977, p. 116).

No final do século XVIII surge uma crise que afetarà dois esteios da ordem vigente: a exportação agrícola e o comércio de escravos. Alia-se à crise a importação de idéias liberais, principalmente da França. Com isto, os fazendeiros deram-se conta de algo que ainda não tinham visto, ou seja, "o fiscalismo, a tirania, o entrave do governo à atividade econômica" (FAORO, 1977, p. 245).

Contudo, as mudanças nunca foram fundamentais. Eram, apenas, a acomodação dos interesses particularistas com novos meios de controle da situação. Nesse sentido, com a independência do país, no império há continuidade quanto a copiar a estrutura administrativa portuguesa e os princípios e valores patrimoniais.

Neste período inicial do século XIX emergem os grandes proprietários rurais como força local. Debater-se-ão contra os fidalgos portugueses posicionados nas altas patentes do exército. Também ocorreram conflitos entre o comércio inglês (liberal) e o português (mercantilista). Tudo isto, porém, à parte da sociedade mais ampla. Embora os grupos alheios às transações políticas

tenham sido utilizados muitas vezes para garantir posições de poder de grupos minoritários reformadores ou conservadores. Os movimentos renunciaram e confirmaram a aliança que vingaria no império entre o soberano, senhor absoluto, Dom Pedro I, “a agricultura e o comércio estrangeiro, sobretudo o inglês [...]” (FAORO, 1977, p. 268). A aliança manteve-se fora da soberania popular, mas utilizou-se da cooptação e do carisma, sob um domínio tradicional em que o “apelo ao povo será tão falso e demagógico quanto a denúncia da anarquia” (FAORO, 1977, p. 336).

No segundo reinado, com a regência, com a regência e Dom Pedro II, é instituído o mecanismo político do parlamentarismo. Abrandou-se o absolutismo de “chefe” e abriu-se o processo de circulação política. No entanto, apesar de toda a aparência de paz social e participação política aberta, as eleições são fraudulentas e apenas confirmam decisões pré-estabelecidas nos gabinetes. O imperador continua com fortes poderes na medida em que pode aceitar ou não e, mesmo, demitir ministros, tutelando deste modo os políticos. O imperador sempre jogou com os partidos políticos, alternando-os no domínio político, assim como os parlamentares jogavam com o povo pensando que “adivinham” os seus interesses (na melhor das hipóteses!). Com isto conserva-se a ordem por algumas décadas, afirmação que tomada em si mesma obscurece todas as tramas ocorridas na luta pelo poder.

O Estado gozava de certa autonomia, o que lhe permitia antagonizar-se com certos grupos dominantes e aliar-se a outros. Entretanto, no período examinado até aqui “nem um monismo administrativo, nem um monismo agrário podem capturar dialeticamente todos esses aspectos do processo político” (URICOECHEA, 1977b, p. 99).

A burguesia agro-exportadora foi, como viu-se, uma nova força no processo político do século XIX. Mas há outra importante: os militares. Seu aparecimento foi demorado, pois “somente com alguma lentidão o Estado construiu um eficaz aparelho repressivo” (URICOECHEA, 1977c, p. 63) necessário para garantir a nova ordem.

A emergência dos militares como força política autônoma, bem como outros movimentos como os que culminaram com a abolição da escravatura, formam um tecido sobre o qual desmorona a ordem imperial. Fernando H. Cardoso (1975) cita outros processos que estão na base da formação da sociedade capitalista-agrário-exportadora brasileira: a vinda de trabalhadores imigrantes; a posição dos "libertos" da escravidão no sistema artesanal; a concorrência e domínio deste pelos imigrantes que ficaram nas cidades; a nova divisão social do trabalho, intensificada, na fazenda; a formação de núcleos urbano-mercantis-artesanais; o financiamento à agricultura; etc.

"[...] os obstáculos (à nova ordem) começaram a ceder, naturalmente, com o desenvolvimento gradual e firme da solidariedade orgânica que estava amadurecendo *pari passu* com a organização burguesa da sociedade" (URICOECHEA, 1977c, p. 67).

Na política, apesar da queda do império, o caráter tutelador do Estado não desaparece, apenas desloca-se para os princípios estaduais. Foi a chamada "política dos governadores" (FAORO, 1977, p. 565). No plano das forças, os "mineradores" cederam lugar aos "agricultores".

A transição para a república foi lenta dando tempo para a acomodação dos interesses sob nova "carcaça organizacional". Nas lutas estaduais surgem novas figuras para realizar antigas tarefas. É o caso dos "coronéis" que consubstanciam e são garantidos pelo poder estadual, e atuam para fazer valer os interesses deste último nas localidades. O coronel é um comandado e não tem força local autônoma. O poder do coronel insere-se num domínio tradicional em rede de relações clientelista. Assim, "nesse esquema da supremacia estadual e da eleição sancionadora se insere o coronelismo" (FAORO, 1977, p. 629). Uricoechea (1977c) aponta como complemento do coronel que atuava a nível local, o "bacharel" que atuava a nível nacional num momento em que a dominação legal e a racionalidade técnica passavam a ser convenientes.

Mesmo quando uma estrutura se mantém é a custa de lutas. Mas o Estado age e promove os interesses dos grupos dominantes que se articula em seu seio. As transformações econômicas resultantes do desenvolvimento industrial nas primeiras décadas deste século, as novas forças urbanas e os fortes movimentos sociais fazem à história e o coronel desaparece. Porém surge um sucessor, "um coronel burocrata, o pelego sindical" (FAORO, 1977, p. 647).

Na década de 20 caracterizou-se um movimento importante. É o desfecho de uma série de conflitos anteriores e trouxe para instalar, definitivamente, na história política brasileira deste século à força dos militares. O movimento foi denominado "tenentismo" e, "em suma, as lutas políticas travadas a partir de 1922 estão relacionadas com a necessidade de constituir-se um sistema cultural e institucional adequado às exigências da civilização urbano industrial em formação" (IANNI, 1975, p. 16).

A burguesia industrial, nesta etapa, exercia seu domínio na fábrica, já que "o aparato estatal não poderia cumprir funções de favorecimento da sua hegemonia, pela óbvia razão de que estava detido pela facção burguesa dos agrários" (VIANNA, 1978, p. 80).

A sociedade civil, por sua vez, é levada sonhadoramente pela idéia de um Brasil moderno, mas cuja modernização não existia fora das intenções de ganância e exteriorização na luxúria por um grupo privilegiado. Assim, desde a criação parlamentar, formou-se uma escola política calcada na astúcia, no logro, na busca de vantagens pessoais, liberal às vezes, mas suja por valores anti-democráticos, apesar de lutas contrárias, abafadas, reprimidas, surgidas no seio da sociedade civil.

A luta dos grupos excluídos contra a ordem oligárquica excludente evoluiria. Contudo, entra em cena a questão da "ordem", fundada na "ratio superior da entidade estatal" (VIANNA, 1978, p. 111).

Com isso, a política desemboca no populismo e no corporativismo.

O populismo é uma técnica política de mobilização de classes subalternas. No limite, é uma hábil manipulação que troca apoio popular por ilusões. Esta política de massas foi utilizada no Brasil, segundo Ianni (1975), na época da transição para a economia industrial. E foi sendo liquidada a partir do governo JK quando assumiram-se compromissos crescentes com o capital internacional. Conforme Luiz W. Vianna (1978, p. 235), a triste herança populista para as classes subalternas foi a "decapitação das suas lideranças", o "desmonte implacável das suas organizações livres", a "imposição da estrutura corporativa e o esforço mobilizador para aproximar a massa dos assalariados da política do Estado".

O corporativismo é, então, outro instrumento utilizado para atrelar certos grupos ao Estado. Seu uso é facilitado e propiciado pela burocratização das organizações sindicais e outras. Nessa situação a cúpula diretiva organizacional desliga-se da base, dos demais membros²⁵, com o que a interferência estatal fica mais fácil. É considerado:

"Corporativismo" as estruturas com base nas quais se exerce oficialmente a representação de interesses 'privados' frente ao Estado, por parte de organizações funcionais (não territoriais) sujeitas pelo menos formalmente, em sua existência e em seu direito de representação, à autoridade ou aceitação por parte do Estado, e em que este direito fica reservado à cúpula das organizações, com exclusão de outros canais legitimados de acesso ao Estado por parte do conjunto de seus membros (O'DONNELL, 1976, p. 4).

A corporativização é vista como um controle preventivo. Pode assumir duas formas distintas: a estatizante e a privatista (O'DONNELL, 1976, p. 33). No primeiro caso, é o Estado quem toma a iniciativa e se dirige à sociedade civil para subordinar suas instituições. No outro caso, estas avançam em direção ao Estado que se abre à representação. Contudo, a ordem estabelecida abomina o conflito inerente à sociedade atual. Uma vez que a estrutura corporativa não resiste sozinha às forças sociais organizadas, estas são reintegradas àquela ordem "a partir da desmobilização pela violência" (VIANNA, 1978, p. 203). E a própria legislação trabalhista vem soldar os componentes da sociedade que por si só não conseguem viver em harmonia. Além disso, o corporativismo faz desaparecer o interesse individual passando a ser defendidos fins coletivos.

²⁵ Segundo "lei de ferro da oligarquia" de Robert Michels.

O corporativismo, abstratamente, atua no sentido de beneficiar certos grupos, condenando outros à passividade, forçando à convivência harmoniosa grupos que se antagonizam. Concretamente, tem sua origem no Brasil na realização da industrialização capitalista impulsionada pelo Estado. Este, ao mesmo tempo em que abrigava os interesses da burguesia agrária, devia modernizá-la; da agro-exportação passar para a industrialização interna. Do lado das classes subalternas o corporativismo surge como uma das formas de controlar a sua participação, uma vez que as demandas do setor popular são consideradas "excessivas e prematuras" (O'DONNELL, 1976, p 14) e, até mesmo, frutos da infiltração de ideologias estranhas.

Com isto, tem-se alguma luz sobre a 'ordem' social que é preconizada e defendida. Determinados grupos continuam a ser privilegiados e outros forçados à apatia e à impotência frente aos dominantes. Os desejos da maioria devem ser os da minoria que tem maior poder. Quando idéias, leis arbitrárias e ardis formalizados não são suficientes para conter os anseios que ameaçam privilégios, apela-se para a violência imediata e total²⁶.

Contudo, dentre os próprios grupos dominantes havia desentendimentos quanto à promoção do desenvolvimento, mesmo no seu início. As rupturas internas não se restringiram as lutas contra a aristocracia; havia fortes desentendimentos quanto à forma de desenvolver (nacionalismos x entreguismos, etc.). Aliam-se a isto problemas econômicos ligados à falta de capitais e tecnologias. No âmbito externo surgem, como golpe fatal ao "modelo" implantado, as questões da segurança nacional.

O governo JK foi uma etapa importante no novo "modelo internacionalista." JK, conforme Ianni (1975, p. 204) combinou a política econômica internacionalista com a democracia populista. Com aquela lançou as bases para a extinção desta última, anos mais tarde, conseguida através de uma "vasta mobilização de recursos políticos e ideológicos", aliada à crise econômica que por sua vez acentuou a crise política. Tudo isso como reflexos do "novo modelo" adotado com JK no governo.

²⁶ Simplesmente, em teoria da administração, este processo pode ser denominado de "gestão".

O populismo no Brasil, constituiu-se num logro para a sociedade civil. No governo JK, por exemplo, a realização do Programa de Metas só foi possível num esquema em que as forças políticas foram ludibriadas ou cooptadas. Da mesma forma JK encarou a questão da segurança, cara aos militares, mantendo-a sempre ligada ao desenvolvimento econômico. A realização do Programa de Metas é paradoxal no sentido de "o próprio sucesso do Programa de Metas ter contribuído para a instabilidade futura" (BENEVIDES, 1976, p. 254), uma vez que o plano fora estabelecido centralmente e envolvendo fortes interesses internacionais, necessitando, portanto, de garantias para ser implementado.

O desenvolvimento como é chamado estes esforço e ímpeto para desenvolver o país, economicamente antes de mais nada, precisa de ser examinado no plano ideológico. A idéia central é de que o subdesenvolvimento é devido à pobreza do país, tomando-se assim um reflexo como causa. E o indivíduo pobre é elemento perigoso internamente, bastante influenciável pelo inimigo mortal do mundo livre, o "comunismo". Daí que economia e segurança estão estreitamente relacionados. Para eliminar a subversão é preciso controlar e desenvolver. Controlar para manter a "ordem" e possibilitar a previsão, essencial para a planejamento "racional" (e neutro!) do desenvolvimento. "[...] se o desenvolvimento é questão de segurança, é racional para o sistema promovê-lo" (CARDOSO, 1977c, p. 121).

Tem-se o atendimento dos problemas sociais como corolário. O desenvolvimento econômico levará fatalmente à solução daqueles, além de ser a única opção para manter a democracia. Desta forma, sem entenderem o que é democracia, desconhecendo a realidade e as leis do sistema, bem como as disfunções da burocratização, de fato, para combater o inimigo "externo" e manter os privilégios, o indivíduo pobre continua até mais pobre. Os meios transformaram-se em fins. O controle eliminador das liberdades básicas passou a ser um fim em si mesmo. E os problemas sociais agravaram-se.

A "cooperação" internacional tem papel chave no processo. No seu lado político, significou internamente a adoção pelos agentes do Estado das idéias de que aqueles que não estão com o governo, estão contra ele, contra a nação, a democracia e o mundo livre. O agravante é que, para combater interesses ditos externos, a direção é imprimida por outros interesse externos. A segurança não é,

então, do país, mas do sistema todo no qual o Brasil se insere. A “cooperação” internacional não se dá, portanto, apenas no plano econômico, mas também no político e ideológico. Neste último plano “os influxos ideológicos vem embutidos no intercâmbio de pessoas, livros, máquinas, interesses e se redefinem localmente” (CARDOSO, 1978, p. 8).

A participação das classes trabalhadoras no esforço desenvolvimentista é, portanto, “participação para o progresso” (CARDOSO, 1977c, p. 169). O trabalhador apenas “contribuiu” com o seu trabalho, esforço e otimismo - os dias melhores são sempre para o futuro que para alguns chegou mais cedo. Ao lado da demonstração da viabilidade técnica (racionalidade) do projeto desenvolvimentista surgem, além da predestinação nacional para a grandeza, outros elementos não explicados: “o entusiasmo, a esperança, a fé” (CARDOSO, 1977c, p. 193). A participação de todos é necessária apenas para executar. E os “todos”, a sociedade, são pensados de forma homogênea. As relações concretas, específicas, “são absolutamente desprezadas” (CARDOSO, 1977c, p. 249). Atrás do visível, da afirmação do interesse geral, “a função preponderante no processo econômico que o aparelho estatal assume encaminha-se no sentido da preservação do modo de produção dominante” (AUGUSTO, 1978, p. 88). A participação dos trabalhadores só será possível quando estes tiverem liberdade para reivindicar e discutir soluções!

É claro que tomando-se o Estado como a institucionalização, por excelência, da política, principalmente na situação centralizadora brasileira, o Estado não pode ser visto afastado da sociedade e das classes sociais.

“[...] não existem classes em si, fora da política, nem as dominadoras, por definição, nem as dominadas que sofrem os efeitos da articulação - em sentido bem amplo - da sociedade pela política e pela ideologia” (CARDOSO, 1978, p. 10).

Porém, deve-se ter em mente que “as oportunidades históricas de uma situação política emergente dependem do modo de articulação entre violência, capacidade real de disponibilidade sobre recursos (econômicos e sociais) e imaginação política” (CARDOSO, 1975, p. 192).

Chega-se então a 1964. O Estado burocrático-autoritário, já caracterizado neste capítulo, apesar de soberano, centralizador, encontra meios de manter-se ligado à sociedade. Não tem capacidade de sobreviver separado dela, mas está, contudo, à mercê dos seus setores mais poderosos – internos. Apesar de o governo ter-se dado conta de que foi burlado por estes últimos (MARTINS, 1977c). Portanto, não se elimina a política, ela está presente no momento da fixação dos objetivos dos planos a serem implementados ou que busque somente impacto ideológico-nos chamados “projetos-impacto” (CARDOSO, 1975, p. 203).

Tal exercício da política é singular. Já situou-se o corporativismo anteriormente. A política exerce-se em órgãos especialmente criados para tal fim, os Conselhos principalmente, que se constituem "em câmara privilegiada de acomodação de possíveis divergências 'sociais' no interior do próprio aparato estatal, cristalizando um formato singular de órgão decisório [...]" (GUIMARÃES, 1977, p. 38).

Uma questão que vem à tona diz respeito à influência dos grupos corporativizados. Viu-se anteriormente que a situação ideal para os decisores do Estado existe quando há máxima participação e o mínimo de influência dos grupos de interesse no processo decisório. Assim é que Sebastião C. V. e Cruz (1978), estudando o Conselho Consultivo de Planejamento criado em 1965, diz o seguinte:

“[...] de um lado, pensava-se nele, provavelmente, em termos de assessoria e legitimação; de outro, visualizava-se a possibilidade de seu emprego como caixa de ressonância para a expressão de dissenso” (CRUZ, 1978, p. 117).

Além disso, supõe a existência de mecanismos internos de controle, uma vez que o menos desejado era a contestação das políticas emanadas do Conselho. Apesar destas sempre serem de interesse nacional, as classes subalternas, por seu lado, nunca tiveram oportunidade de escolher seus representantes para fazerem parte dos Conselhos.

O Estado, na nossa análise, expressa uma situação de domínio, isto é, uma situação em que uma classe (facções ou grupos) domina outras classes. Somos levados então a discutir as forças sociais que condicionam ou dirigem a atividade do Estado. Genericamente, o Estado brasileiro atual tem como criadores:

O setor da burguesia empresarial que se organizou na grande empresa e os setores da classe média que se escudam no Estado Empresarial e na Grande Empresa, inclusive e principalmente os militares que assumiram como missão própria alcançar e fortalecer o desenvolvimento capitalista (CARDOSO, 1975, p. 178).

Existem três forças fundamentais específicas no processo: a burocracia pública (militares e tecnocratas), a burguesia nacional e a multinacional. A importância do Estado se dá pela necessidade de controle social, planejamento e por determinações de interesses nacionalistas ligados à incapacidade ou desinteresse da iniciativa privada nacional para a exploração das áreas delimitadas por aqueles interesses. A burguesia nacional tem importância secundária. As multinacionais participam tendo em vista que "o eixo dinâmico do capitalismo periférico se constitui ao redor da 'internacionalização do mercado interno'" (CARDOSO, 1975, p. 35).

Estes atores tomam assento em dois tipos gerais de organização: a grande empresa privada que se insere em contexto nitidamente supra-nacional e as organizações estatais, incluindo o exército, etc. As articulações entre as forças dominantes nestas organizações e no Estado parece não serem suficientemente explicadas pelo corporativismo. Este vincula pressões de grupos organizados. Mas existem pressões individuais e até mesmo de pequenos grupos que não são representações de classes, os quais integram-se ao processo político qua personae. "[...] é preciso pensar o sistema político (também) em termos de anéis que cortam horizontalmente as duas estruturas burocráticas fundamentais, a Pública e a Privada" (CARDOSO, 1975, p. 182).

Observe-se a este respeito a vinculação e circulação de dirigentes entre as duas estruturas.

Em termos de regime político, no Brasil há quem não arcou com o ônus da "liberdade" que preconizava. Os grupos dos empresários nacionais vinculados ao Estado, por exemplo, se no passado "procuraram não se identificar com regimes de exceção, correm cada vez mais o risco de perder qualquer autoridade para falar de democracia" de acordo com Araújo (apud MARTINS, 1977c, p. 239).

É preciso destacar, segundo os propósitos mais amplos deste trabalho, o grupo dos dirigentes não é burocrática pura e simplesmente, no sentido de ser "instrumento" na fixação de políticas e de controle da sua implementação. Com a instalação da propriedade jurídica estatal dos meios de produção, fundamenta-se a constituição da burguesia de Estado. O âmbito de suas decisões vai além do plano interno da empresa. Esses grupos podem organizar-se para tomar o controle do Estado, conforme Martins (1977b). Pode até mesmo estar surgindo uma ideologia própria do grupo (CARDOSO, 1975). No entanto, no momento só poderiam aspirar ao poder de Estado com alianças. Nesse caso, o projeto político e a ideologia não ficariam restritos ao grupo, teriam outra amplitude. O que importa é o fato de esta burguesia de Estado ser fruto da expansão de um Estado que, a permanecer autoritário, já ultrapassou a simples ameaça, mas é uma instituição que oprime e sufoca a vida da sociedade civil.

Os grupos dirigentes das organizações estatais têm pautado sua ação na racionalidade burocrática. E para legitimar a situação também devem ser demonstrados resultados das políticas implementadas, sustentando ao mesmo tempo, no plano ideológico, o otimismo e a crença em dias melhores para o futuro – o destino do país é a grandeza! Contudo, há conflitos que aguça-se com as crises econômicas, sem colocar em cheque o regime político. Se ele mudará lenta e gradualmente, para melhor, é uma incógnita. O fato é que tem havido suficientes habilidades nas negociações internas e externas do Estado para tratar as pressões oriundas dos grupos de interesse, utilizando-se de canais apropriados (anéis, corporativização, partidos sancionadores, etc.). Os "conflitos só em conjunturas excepcionais poderão por em causa de forma global o arranjo político que sustenta o regime" (CARDOSO, 1975, p. 181).

O processo político tem função extremamente importante. A dominação, pelos grupos que detém o maior poder, passa por transformações e vai assumindo formas cada vez mais sofisticadas e sutis para perpetuar o logro. É preciso criar formas de contrabalançar essa dominação – e um dos passos fundamentais é a quebra do “segredo” dos gabinetes que leva as massas à despolitização e à indiferença. O que se espera é que o Estado não impeça os movimentos da sociedade civil por razões que não se justificam mais, tanto a nível internacional como nacional. O caminho para a participação ampla será longo e percorrido lentamente, uma vez que a sociedade tem em seu seio múltiplas contradições, tanto entre as classes dominantes quanto entre as dominadas. Por isto é necessário o debate, a crítica e examinar em conjunto as posições a fim de conseguir acordos.

"[...] o problema político fundamental hoje é o de compatibilizar um conjunto de liberdades básicas (é desnecessário nomeá-las: são as que todos sabemos) com um mundo que continuará sendo dominado pelas grandes burocracias" (CARDOSO, 1975, p. 185).

5.3 INTERVENCIONISMO ECONÔMICO E EMPRESAS ESTATAIS

O papel do Estado na economia dos países dependentes é proeminente. Isto não quer dizer que não seja importante também nos países avançados. No entanto, num e noutro caso as condições são diferentes. Nos primeiros o problema fundamental pode ser, como é no caso brasileiro, promover o desenvolvimento (industrializar). Nos últimos o problema é de sustentação de níveis de produção e de emprego de recursos, em termos econômicos simples.

Falar de desenvolvimento “é indicar não apenas a ocorrência de mudanças, mas também que se está em determinada direção” (REIS, 1974, p. 36). Com relação à mudança pode-se examinar vários aspectos ligados à evolução histórica. Particularmente quanto ao intervencionismo estatal na nossa economia tem-se: origem da intervenção, expansão e características específicas das fases históricas, No que respeita à direção é preciso analisar os aspectos

políticos no tocante a interesses envolvidos, planejamento, controle e alternativas escolhidas.

Desta forma, o plano político ressalta em importância. Contudo, de acordo com o que viu-se na seção anterior, há estreita relação, historicamente, entre o plano econômico e o político. Nos países avançados essa relação é mais nítida que no nosso país. Mas ela existe aqui, indiretamente, pois dá-se através da esfera internacional que age sobre o político na formação nacional. Nesta, então, o político mantém alto grau de autonomia em relação ao econômico e grande capacidade de agir sobre ele. “O capitalismo autoritário caracteriza-se [...] por uma dominação particularmente intensa da instância política” (VELHO, 1976, p. 43).

A dominação através do estado centralizador brasileiro tem agido, portanto, de acordo com interesses econômicos, ou interesses políticos de detentores de poder econômico. Desta forma, não é possível desvincular a economia da política, nem tampouco pensar em intervencionismo estatal na economia apenas na fase que atualmente atravessa o capitalismo.

Contudo, não chega-se ao ponto de negar especificidades históricas. Coloca-se que o Estado, como espaço político, tem apoiado interesses dominantes ligados às forças econômicas. As necessidades, entretanto, variam ao longo da história. As contradições e conflitos, por seu lado, levam à criação de mecanismos e contrapesos variados que remendam os rasgos que ocorrem nos sistemas com as crises. Nas fases mais marcantes que se podem identificar no Brasil (economia mercantilista; liberal; substituição de importações; desenvolvimentista) que se procura caracterizar adiante, encontram-se diferenças.

Desta forma, as condições políticas, as lutas entre as forças de acordo com a conjuntura, é que determinam até onde a intervenção pode ir, os seus limites. Mas alguma forma sempre ocorre. Outrossim, também tem sido, até aqui, inevitável a expansão do Estado, por força mesmo do seu papel na dominação num sistema auto-contraditório. E os administradores e funcionários não são os donos absolutos do poder, pois, por mais brilhantes e capazes que sejam, devem submeter-se às necessidades do sistema do qual são “dono e servo”. Embora

ninguém aceite sua parcialidade. “Principalmente quando são eles, e não seus opositores, que estão no poder” (MILIBAND, 1972, p. 93).

Apesar dos limites fixados pela política, existem muitas determinações ao intervencionismo: na sua forma, amplitude, interesses e expansão. Conforme Sérgio H. Abranches (1979a), os seus determinantes seriam: o curso do desenvolvimento da estrutura produtiva; o grau de heterogeneidade estrutural da economia; o modo de inserção na economia mundial; e, dinâmica política dos interesses sociais.

Nesse sentido, somos levados a trazer a questão do planejamento e intervencionismo. Por um lado, o planejamento visto como técnica tem crescido em utilização com a burocratização da sociedade moderna, na sua busca de racionalidade. Por outro lado, esse crescimento pode ser situado a partir do século XX, com o desenvolvimento dos monopólios e oligopólios à testa da dominação político-econômica. Marx (1959) apontava a inexistência “regulamentação e fiscalização da sociedade sobre o processo social de produção”, em regime de concorrência. O planejamento é, pois, um instrumento de burocracia atual, essencial para a previsão. Deste modo, e dado que o intervencionismo sempre se fez presente no Brasil, conforme se verá, o que importa não é discuti-lo em termos de se atende ou não aos pressupostos da racionalidade burocrática moderna. Á luz dos determinantes do intervencionismo, é importante examiná-lo a partir de forças circunstanciais, de conjunturas e situações mais específicas, ou menos genéricas, enfim, na ótica de “uma racionalidade de conjuntura, pragmática, eminentemente política, antes que corolário de ajustadas hipóteses e precisas inferências” (SANTOS, 1979a, p. 20).

No entanto, quanto ao intervencionismo na sua origem, e à expansão do Estado após o início deste processo, verificam-se determinantes diferentes. Quer dizer, o pragmatismo político cede lugar para “a lógica da economia e a lógica da burocracia” (SANTOS, 1979a, p. 24). Por outro lado, estas lógicas nos dizem que não há uma conspiração pré-concebida de um “estamento político” contra a nação. Por outro, significam que o sistema tem suas leis e é autocontraditório. Veja-se que as organizações do Estado foram duramente atacadas por críticos, por causa da sua ineficiência. O decreto-lei 200, de 25/02/1967, é uma das muitas tentativas já feitas para dotar de eficiência às atividades estatais. A partir do que

os artigos do decreto dizem, e do que eles não dizem, mas que é feito, eficiência tem significado “lucro” para muitas organizações do Estado. Neste movimento do capital, ocorre um outro movimento de atração, chamado de “centralização do capital”, do qual as duas alavancas são a concorrência e o crédito, conforme Karl Marx (1959). E o limite da centralização numa determinada sociedade é o capital deixar de estar em “muitas mãos” (concorrência) e passar para uma única mão (individual ou coletiva) (LÊNIN, 1979). Esta é a lógica, inevitável, da economia no sistema atual. Outro fato inevitável tem sido a crescente burocratização da sociedade, conforme viu-se na seção 4.3. Esta é mais um determinante da expansão estatal, não eminentemente política, mas uma imposição de dinâmica organizacional em termos da necessidade de administração e controle do meio ambiente.

As burocracias estatais são neste particular como qualquer outra burocracia e, assim, também sujeitas uma vez criadas, à pressão pela sobrevivência e conseqüentemente por igual sujeitas à dinâmica expansionista e diferenciadora (SANTOS, 1979a, p. 26).

Traçado esse quadro teórico, passa-se a examinar a história brasileira nos seus traços principais, quanto ao intervencionismo e expansão do Estado.

O Estado absolutista dos reis e imperadores nos primeiros séculos de Brasil, tem a ver com a economia. Ocorreu a centralização dos negócios (e dos melhores negócios) nas mãos do soberano. E o tradicionalismo bem como a exploração colonial vigentes, não foram bases propícias para o desenvolvimento capitalista do país. Isto não impedia, no entanto, a existência de uma pequena burguesia comercial ancorada na pobreza. Mas, conforme Faoro (1977, p. 21), “há sobretudo o aparecimento de um órgão centralizador, dirigente, que conduz as operações comerciais, como empresa sua: o príncipe”. Estão com isto lançadas as bases do condicionamento do capitalismo pelo Estado português no Brasil; capitalismo este de cunho comercial, selvagemmente explorador, que obstaculizará o desenvolvimento industrial. Caracteriza-se, já aí, também a internacionalização do sistema.

Nestas condições monopolistas o Estado se agiganta. Sobrepõe-se ao indivíduo empreendedor e á atividade mercantil, desvinculado da agricultura e da indústria. Na busca de lucros e riqueza para a ostentação comunista da corte, a exploração impediu a acumulação de capitais no país. No entanto, surgiram conflitos entre as classes por causa desta situação, mas até mesmo “a burguesia, limitada na sua vibração e vinculada nos seus propósitos ao rei, foi incapaz, incapaz secularmente, de se emancipar, tutelada de cima e do alto” (FAORO, 1977, p. 203). Alias, Max Weber (1968) também indicou que no mercantilismo existiu este caráter “monopolizador estamental”, bem como haviam indústrias que não sobreviveram à época.

A investida inglesa, com a ocorrência da respectiva revolução industrial, de caráter liberal, mudou um pouco a situação. O momento político foi marcado pela proclamação da independência. Mas o Estado continua na condução vigorosa da economia, como protetor, estimulador, e “governar, dada e estrutura que os interesses articularam, consistia em proteger, guiar, orientar a camada que detinha o poder econômico” (FAORO, 1977, p. 329).

Apesar das críticas liberais que existiram, as indústrias não se desenvolviam sem proteção. Assim é que, ainda com Dom Pedro II, além de se envolver com atividades ligadas ao crédito e finanças, o Estado “têm por objetivo estradas de ferro, carris urbanos e navegação” (FAORO, 1977, p. 434). Daí surgiram nomes conhecidos na nossa história como, por exemplo, Rio Branco e Mauá.

Com a proclamação da república instalam-se os interesses hegemônicos da burguesia agro-exportadora. Contudo, com Rui Barbosa no Ministério da Fazenda, nas medidas conhecidas como encilhamento, aliadas à criação de bancos emissores de moeda, acelerar-se-ia a industrialização, representando a liquidação e falência do “estamento” na política. “A indústria, nesse esquema, seria obra do estímulo governamental, especulativa na sua essência, mercantilista no plano e esquecido do plano liberal” (FAORO, 1977, p. 513).

Daí por diante a indústria começa a desenvolver-se mais que no passado, sob o estímulo governamental, criando novos conflitos com os interesses da ordem até então vigente e que vão pintando o cenário histórico neste século XX.

A maior politização social decorrente da industrialização tem implicações importantes. Decorreu das alterações na política provocadas pela emergência de novas forças sociais: burguesia industrial, classe média urbana e operariado industrial. Alia-se a isto para o que se sucedeu a crise econômica com a depressão de 1929 nos EEUU e a 2ª Guerra Mundial. Acuado pelas reivindicações no novo balanço de forças, com a crise e a guerra, mais, o tradicionalismo, reforçadas determinadas posições pelos “positivistas” a partir da república, ainda, mais as limitações da iniciativa privada para investir, determinar-se-ia mais uma vez um papel de integrador, defensor e estimulador das atividades econômicas do Estado. Tem-se, assim, a ativação do processo de substituição de importações, “só possível de ser sustentado pelo apoio governamental, por via direta ou indireta” (FAORO, 1977, p. 723).

Contudo, esta situação não favoreceu, de início, o que tem-se chamado de “centralização do capital”. Quer dizer, até a década de 20 verifica-se a proliferação de pequenas empresas, principalmente nos chamados ramos tradicionais (alimentos e vestuário), bem como a ausência de planejamento central e de crédito oficial para a expansão. É a partir da década de 30 que se observa a ascensão das maiores empresas e dos ramos modernos (básicos e bens de capital). “O setor estatal começou a ser implantado a partir de 1940 com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, Fábrica Nacional de Motores, Fábrica Nacional de Álcalis e Companhia Vale do Rio Doce” (BOSCHI; CERQUEIRA, 1977, p. 80).

No plano político desmancham-se as invertidas liberais com o controle social necessário ao planejamento e implantação das políticas, tendo-se em vista que a dominação legal e a nacionalidade burocrática moderna começa a ganhar espaços internamente, em paralelo com o avanço monopolístico do capitalismo internacional. Internamente, ocorre o reconhecimento da necessidade do planejamento e do controle social. O início do processo de planejamento foi tentativo, sem domínio das técnicas e arcabouço administrativo. Inicialmente parcelar foi mais global no fim dos anos 40, conforme Jorge G. da Costa (1971).

As realizações foram o resultado de um intrincado jogo de pressões e interesses. E, se houveram razões de âmbito externo, as condições internas contribuíram para direcionar a intervenção, particularizar a época, segundo as forças do momento.

Conforme Sérgio H. Abranches (apud MARTINS, 1997b, p. 8):

Esta intervenção foi parte integrante de um padrão de desenvolvimento capitalista cujos constrangimentos mais importantes eram o caráter incipiente do setor privado nacional e os laços de dependência estrutural em relação ao centro capitalista mundial.

Do lado externo é de ressaltar-se o papel e a contribuição do economista inglês Jonh M Keynes (1978) na superação da crise do final da década de 20. Ele demonstrou a falência do laissez-faire econômico e do individualismo; é teoria que não decorre de fatos reais, mas de hipótese incompleta e simplificada. Permaneceu como orientadora dos negócios enquanto agradou os grandes empresários.

[...] nos governou mais por direito hereditário do que por mérito pessoal [...] a cura (do capitalismo) reside fora das atividades dos indivíduos; pode até ser do interesse destes o agravamento da doença, [...] sabiamente administrado, o capitalismo provavelmente pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema alternativo conhecido, mas que, em si, ele é de muitas maneiras sujeito a inúmeras objeções (KEYNES, 1978, p. 120-126).

Infelizmente Keynes (1978) vislumbrou apenas objetivos econômicos, acreditou demais numa certa sabedoria, desligando-a da política e do poder. Desta forma, continuam a existir inúmeras objeções, para o que tem chamado a atenção neste trabalho, as quais necessitam de soluções afetivas, sem que se eliminem as pessoas que objetam.

Não deve ser mera coincidência que o planejamento e controle centrais no Brasil iniciem-se à época em que as teorias de Keynes (1978) eram postas em prática nos países desenvolvidos. Nem, muito menos, que grupos de técnicos brasileiros juntamente com estrangeiros tenham elaborado estudos sobre a economia brasileira, os quais resultam na criação do BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, de inúmeras outras empresas estatais, bem como

tenham sido elaborados e executados muitos outros projetos (COSTA, 1971) com ajuda financeira externa, além da técnica.

Há, pois, momentos na nossa história em que o Estado retomou forças para intervir. No entanto, é no plano político que são fixados os rumos, e não no técnico, de acordo com os interesses dominantes. Sem, contudo, desconsiderar-se que as classes subalternas podem ser mobilizados em apoio²⁷ dos projetos, além da importância que tem as crises econômicas na política brasileira.

Para Sérgio H. Abranches (apud MARTINS, 1977b, p. 46): “[...] a entrada do Estado em atividades diretamente produtivas se deu em momentos críticos do processo de desenvolvimento”.

As três últimas décadas neste século evidenciam uma crescente intervenção do Estado brasileiro na economia. Com efeito, no desenvolvimentismo com conseqüente participação estatal na ativação dos setores essenciais ao desenvolvimento econômico, como corolário da nova divisão internacional do trabalho após a 2ª Guerra Mundial, das fracas condições de investir da iniciativa privada nacional, das exigências de bens e serviços públicos com o crescimento e concentração urbana da população, caracteriza-se uma invertida sui generis do Estado na produção direta de bens e serviços. Portanto, o aumento e diferenciação da participação estatal “deveu-se, basicamente, à expansão das despesas dos órgãos da administração indireta” (SILVA, 1971, p. 256).

Já no período de 1947 a 1964, o governo parece ter tido grande autonomia, com fortes poderes de controle sobre a economia. Leff (1977) demonstra a autonomização ou a independência do governo frente à sociedade naquele período. No entanto, não aprofunda a análise das causas. Mesmo num período politicamente estável, como o governo JK, demonstrou-se anteriormente que o presidente escanteou o “Estado representativo” para implementar a administração paralela. E aí prepara-se o campo econômico, político e ideológico da história recente.

²⁷ É o caso durante o período populista no Brasil.

Neste sentido, da história das últimas décadas, pode-se classificar as funções do Estado na economia em diferentes planos. Suzigam (1976) estabelece dois planos básicos: 1) regulação da economia; e, 2) participação na atividade econômica diretamente (como empresário ou agente financeiro). Recentemente, estando a legitimação do Estado, inclusive, dependente de altas taxas de crescimento, viu-se ele na necessidade de ampliar sua participação nos dois planos acima indicados. Há também interesses concretos particulares a atender, cuja gênese está na denominação exercida pelo grande capital, primariamente internacional, para o qual a grande abertura e suporte foram dados a partir do governo JK.

Segundo Fernando H. Cardoso (apud MARTINS, 1977b, p. 215):

O que é característico do capitalismo dependente na fase de industrialização da periferia sob o impulso do capitalismo oligopólico internacional é o desenvolvimento de uma forma estatal baseada na aliança entre empresa multinacional, empresariado estatal e burguesia local através da qual estes setores exercem o domínio sobre o resto da sociedade.

Quanto à função regulamentadora estatal, referida acima, Werner Baer et al. (1976) diz que a ação pode dar-se em duas áreas: na função fiscal onde são exercidos os poderes de tributar e fazer dispêndios, a qual é uma função clássica. Tem importante papel hoje, desde que após 1964 foi possível promover uma reforma fiscal, expandindo-se extraordinariamente os recursos nas mãos do Estado, dando-lhe fortes poderes para direcionar investimentos. Basta ver que em 1947 a receita tributária do setor público representou 14,98 % do PIB; em 1968 passou para 27,92% (SILVA, 1971). Na outra área, tem-se a ação do Estado no controle de preços, salários, produção e comércio exterior.

Assim, após 1964, cria-se o Ministério do Planejamento, atualmente Secretaria da Presidência. Reforça-se o poder do governo através da centralização das decisões no executivo federal, passando a economia e a sociedade em geral a girar sob a batuta do Estado burocrático-autoritário. As articulações com grupos de interesses dão-se através de Conselhos criados e outras ligações de cunho individual. Mas os formuladores da política não escaparam, na feliz expressão de Miliband (1972, p. 76), à colonização pelo “alto mundo dos negócios”.

Desta forma, as novidades mais recentes dizem respeito, na política, à criação do Estado burocrático-autoritário atual, e, na economia, à implantação de um “modelo” a partir do governo JK, calcado no Departamento III (bens de consumo duráveis), característico da fase monopolista do capitalismo, em que o capital e as tecnologias estão concentrados nos grandes grupos internacionais (FURTADO, 1975).

Resta-nos, então, analisar a participação direta do Estado na economia, como empresário ou agente financeiro.

A industrialização do país teve grande incremento após 1930. Mas a atividade empresarial especificamente governamental acentua-se bastante na década de 1940 de acordo com a revista Conjuntura Econômica (FGV, 1973). Na década de 1950, sob JK, esta atividade foi reordenada com o Programa de Metas. E após 1964 houve grande expansão fundamentada principalmente em empresas criadas anteriormente. Os setores privilegiados foram: petróleo, energia elétrica, mineração, transporte, crédito e comercialização. Dessa forma, de acordo com Rezende (1978), apenas a Petrobrás e a Vale do Rio Doce são responsáveis por mais de 60% das novas empresas governamentais criadas após 1968; de resto, os ramos de serviços públicos e transportes também expandiram-se em conseqüência da reorganização administrativa.

Em suma, o papel do Estado é o seguinte:

Enquanto empresário supre insumos e serviços básicos à economia, gerando importantes economias externas que beneficiam principalmente o setor privado. Enquanto agente financeiro, supre recursos ao setor privado [...] especialmente a longo prazo para capital de investimento (SUZIGAM, 1976, p 128).

O movimento político-militar de 1964 veio contribuir para criar condições institucionais a fim de dar forma cabal ao “modelo” já implantado desde JK, e que atravessou séria crise de 1962-1967. Inicialmente, conforme Oliveira e Mazzuchelli (apud MARTINS, 1977b), as empresas estatais foram reorganizadas e utilizadas no combate à inflação, dotadas de meios para obter os próprios recursos de que necessitam, cortando sua dependência de verbas do tesouro. Mas aí entram em jogo a lógica da economia e da burocracia, já discutidas, plenas de conseqüências para a expansão e autonomização destas organizações

(AUGUSTO, 1978)²⁸. São contradições de um sistema que, para vingar, precisa do poder de Estado e onde “as condições favoráveis ao crescimento de relação de produção capitalista devem ser impostas” (SWEEZY, 1976, p. 335).

Entretanto, convém trazer mais algumas informações para ilustrar a participação estatal, sem a qual nem mesmo as maiores indústrias poderiam sobreviver no setor privado. Elas dividem com o Estado a criação de condições favoráveis para a obtenção dos lucros, significando que, atualmente, “o capital não se basta para se repor a si mesmo” (MARTINS, 1977b, p. 36).

Iniciemos, então, pelos dados mais gerais.

Verifica-se um significativo incremento da participação estatal nas últimas décadas. Dados da Fundação Getúlio Vargas apresentados por Fernando H. Cardoso (1975), revelam que a participação do governo na formação bruta de capital fixo expandiu-se uma proporção de 28,4% do total em 1950, para 34% em 1969. Fernando A. R. Reis (1979), mostra que em 1977 a participação das empresas estatais na formação bruta do capital fixo alcançou a proporção de 44,2% do total.

Outro item de importância diz respeito a subsídios e transferências. Não é possível estabelecer a que fins destinaram-se. Apenas pode-se supor. Pelo fato de que o objetivo fundamental do governo era industrializar o país. Com base em dados do Centro de Estudos Fiscais (DCS/IBRE/FGV) calcula-se que os subsídios mais as transferências do governo representam 3,1% do PIB em 1949, e alcançaram 10,1% em 1973. Comparando-se com as receitas do governo, a soma daqueles itens passou de 15,9% do total das receitas em 1949, para 36,3 % em 1973. Em relação à formação bruta de capital fixo no país, os subsídios mais transferências representaram 22,4% daquele em 1949 e 44,4% em 1973. Ressalte-se que não estão avaliados nos subsídios, os valores de que porventura as empresas privadas beneficiaram-se em virtude de as empresas estatais lhes propiciarem insumos a preços “vantajosos”, sem subsidio do governo central. Na mesma lógica podem estar às concessões de financiamentos oficiais a juros baixos.

²⁸ Em seu estado na CODEPAR, no Paraná.

É interessante verificar que nos EEUU, conforme Sweezy (1976), o consumo do governo é o mais importante nas despesas. No Brasil isto ocorria em 1949, quanto correspondia a 11,7% do PIB e 60,1% do total da despesa. Em 1973 o consumo de governo representava 9,7% do PIB e 35% do total da despesa.

Como resultado das políticas de auxílios e incentivos vieram à luz dados esclarecedores. São os fatos apresentados por Isto É (1978), segundo a qual 90 das maiores empresas no Brasil (31 estrangeiras, 18 privadas nacionais e 41 estatais) realizaram em 1977 lucros não operacionais expressivamente superiores aos lucros operacionais. Por exemplo, o lucro médio operacional das 18 empresas privadas nacionais citadas não alcançou Cr\$ 20.000.000,00; porém, os lucros não operacionais médios aproximam-se de Cr\$ 120.000.000,00. Dada a lógica da concentração que será comprovada adiante, em que um pequeno número de empresas detém a maior parte do “bolo”, é inquestionável que o capital não tem se bastado a si mesmo. Permanecerá a indagação de quem terá levado o bolo – as grandes empresas ou a maior parte da população brasileira?

De outra forma, as empresas no Brasil não tem podido suportar qualquer desaquecimento da economia ou tratamentos de choque contra a inflação. Assim é que “a ação muito forte do Estado tem amainado ou adiado uma crise que poderia ser mais forte” (SUPLISY, 1977, p. 144). E isto leva a que certos críticos da “estatização” não proponham determinadas mudanças como se verá adiante.

Deixar-se-á para o final da seção a discussão das implicações desta situação na teoria da administração no Brasil, que está muito distante das necessidades empresariais e sociais.

Veja-se alguns dados a respeito da captação e canalização de recursos, no papel do Estado de agente financeiro, que é fundamental no processo econômico desenvolvimentista.

Segundo dados analisados por Maksoud (1978), os empréstimos oficiais realizados através do sistema financeiro nacional, alcançaram 68% do total efetivado no país em 1976, e, 64,8% do total dos ativos financeiros são geridos por organizações estatais. Ademais, o setor público, além das receitas orçamentárias, em 1976 observou 34% dos recursos financeiros disponíveis,

embora tenha gerado menos de 10% da poupança financeira bruta interna. Com relação à poupança voluntários, 70% foi captada pela Caixa Econômica Federal. Sobressai, portanto, a importância do Estado na distribuição e gestão dos recursos financeiros no país. Além disto, o Estado absorve significativamente mais recursos do que os gerados pelas suas próprias atividades, daí expandir-se mais que a iniciativa privada.

Reis (1979) demonstra a participação do sistema BNDE na distribuição de recursos financeiros. O crescimento entre 1963 e 1977 é grande. Neste último ano é 1.044 vezes superior a 1963. Na crise que desmistificou o “milagre” há grande mudança. De 1973 para 1974, o valor distribuído triplica; o mesmo ocorre entre 1974 e 1976 – esta situação alia-se à política de produção interna de bens de capital formalizada com o II PND. O sistema BNDE atende aos interesses industriais. E, em 1963, 91% dos recursos que distribuiu destinaram-se ao setor público; apenas 9% foram para o setor privado. Em 1977 a situação inverte-se: 20,8% foram para o setor público e 79,2% para o setor privado, sendo que a inversão deu-se entre 1967 e 1968. Mas, nem por isso o setor público deixou de crescer na sua participação na formação bruta de capital fixo conforme viu-se. Não pretende-se examinar as causas disto. Porém, supõe-se que estejam ligadas à busca de empréstimos no exterior, diretamente, pelas empresas estatais e à sua capacidade de acumulação garantida a partir do decreto-lei 200, de 28/02/67 (reforma administrativa).

O Sistema Financeiro de Habitação – SFH também é responsável pela gestão de considerável soma de recursos. Conforme Maksoud (1978), os empréstimos distribuídos pelo SFH em organizações oficiais alçaram 24,9% do total no país (todo o sistema BNDE foi responsável por 10,7%). Há diferenças formais entre os dois sistemas. Este último tem objetivos claramente ligados à industrialização. O primeiro, no entanto, tem originariamente objetivos específicos de eliminar condições subumanas e habitação (MAKSOUND, 1978). Financiou até março de 1977, 1.501.832 moradias; porém, apenas 49% na área de interesse, conforme objetivo inicial (trabalhadores com renda entre um e cinco salários mínimos). É claro que as distorções não se devem a questões internas do SFH, conforme insinuam alguns, ao proporem a privatização. A lógica é do sistema. O que os fatos demonstram é que o capital busca o lucro e não tem objetivos

sociais. O que precisa ser demonstrado é que o trabalhador que ganha de 1 a 5 salários mínimos tem condições de comprar casa própria, e não o inverso.

Além destes dois sistemas, a ação do Estado na captação e alocação de recursos se dá num complexo sistema de organização, incluindo os mais variados tipos de Fundos (PIS, PASEP, FGTS, e outros), etc. Não pretende-se aprofundar nestas áreas. Quer-se apenas ressaltar a importância do Estado como agente financeiro e, ao examinar o sistema BNDE e SFH, com objetivos bastante diferentes, demonstrar que atendem de fato interesses particularistas não efetivamente nacionais. Embora tenham ocorrido certas mudanças, não fundamentais, dando prioridade ora a um, ora a outro grupo de interesses.

Resta-nos examinar mais pormenorizadamente o setor produtivo estatal, quanto às empresas estatais.

Segundo “Quem é Quem” (VISÃO, 1977), em 1976 entre as 25 maiores empresas do Brasil, 23 eram estatais, assim distribuídas: 11 em serviços públicos; 4 em serviços em geral (administração e participação - holdings); 3 em siderurgia; 3 em transportes ferroviários; 1 em petróleo; e, 1 em mineração (o que confirma afirmações anteriores de participação estatal direta em setores básicos). Estas 23 empresas detêm 33,5% do total de patrimônio líquido das 5.887 empresas computadas. Das 200 maiores, 83 são estatais e controlam 71,8% do patrimônio líquido (das 200) bem como 40% do faturamento. Destas 83 empresas, 64 encontram-se no setor terciário (serviços), com 90% do patrimônio líquido, deste setor.

Em 1978, ainda conforme Quem é Quem (VISÃO, 1977), as 25 maiores empresas do Brasil são todas estatais. Nas 200 maiores, 87 são estatais e controlam 78% do seu patrimônio (conjunto); o valor do patrimônio líquido destas empresas estatais equivalem a um terço do PIB em 1978.

A lógica da concentração do capital também é confirmada. Apenas 126 empresas (2,1%) das 5.887, em 1976, detêm 52,9% do patrimônio líquido. Por outro lado, 3.824 empresas controlam somente 11,8 % dele. As 365 estatais (6,2%) mantêm mais de metade do patrimônio líquido (somente as 23 maiores, visto acima, controlam 33,5 %). Em 1978, as 200 maiores detêm 61% do patrimônio total.

Examinado-se as 50 maiores empresas do país em 1976, vê-se que representam 83,8% do patrimônio líquido das 200 maiores, contra 2,9% das 50 menores (dentre as 200). E, as 33 estatais de todos os setores básicos que estão nas 50 maiores ficam com 85,4% do total do seu patrimônio líquido.

Em 1978, as 50 maiores empresas do país controlam 76,6% do patrimônio líquido das 200 maiores, contra 4,4% das 50 menores (neste conjunto). As 38 estatais que se encontram no quarto superior, ficam com 70% do total do seu patrimônio líquido. Observa-se, assim, uma leve descentralização quanto ao patrimônio líquido e um aumento na presença das empresas estatais.

De acordo com “Melhores e Maiores” (EXAME, 1979), considerando-se as 20 maiores empresas de cada setor em 1978, por vendas, no total de 32 setores há predomínio em 13 das empresas privadas nacionais (N), em 13 das multinacionais (MN) e em 5 setores das estatais (E).

Dentre as 500 maiores, comparando-se 1973 com 1978 (EXAME, 1979), a evolução da participação nas vendas é a seguinte: as E passam de 15,8% para 28,7%; as MN, de 41,1% para 35,4%; e as N de 43,1% para 35,9%.

O desempenho do tripé, em 1978, tomando-se as 50 maiores em cada grupo é o seguinte: a lucratividade (lucro/patrimônio líquido) das N foi de 19,7%, das MN, 19,3% e das E, 6,8%; a rentabilidade sobre as vendas foi de 4,7% para as N, 3,1% para as MN e 5,8% para as E. Somando-se os lucros das N, MN, E e Bancos (50 maiores em cada setor) vê-se que o único setor que aumentou relativamente seus lucros entre 1973 e 1977 foi o dos Bancos: de 13,4% do total dos lucros em 1973 passou para 33,9% em 1977, em 1978 baixa para 22,2%, e as E passam de 32,3% em 1977 para 48,4% em 1978. E neste último ano os lucros dos bancos estatais no grupo dos 50 maiores bancos representam 64,8% do total (EXAME, 1979).

Todos estes dados ilustram de forma genérica o papel dos investimentos estatais. Não revelam, entretanto, que os seus efeitos internalizadores são bastante reduzidos pelo caráter dependente da nossa economia. Nem tratam das contradições do capital estatal que precisa agir como capital, ao mesmo tempo em que os investimentos estatais apresentam-se com fins sociais. Da mesma

forma não clarificam os mais variados tipos de empresas estatais, bem como de lógicas de funcionamento.

De acordo com Sulamis Dain (apud MARTINS, 1977b, p. 147): “[...] é até mesmo difícil do sentido à categoria ‘capital estatal’”.

Isto não impossibilita que o capital estatal aja como capital, em termos de relação social. Pois, segundo Coutinho e Reichstul (apud MARTINS, 1977b), no capitalismo monopolista o grande capital centralizado é capital abstrato, pessoa jurídica, e não personifica-se no capitalista individual, pessoa física, conforme ocorria na etapa da livre-concorrência. Com base nisto a sociedade anônima estatal é capitalista.

Desta forma, existe a grande contradição entre o caráter público e o empresarial. Mas esta contradição só existe enquanto público não for sinônimo de estatal. O público, enquanto posição liberal (MARTINS, 1977b), obscurece ao nível ideológico a separação e dependência econômica e social. Assim, o público existe predominantemente ao nível das idéias, não ao nível das relações concretas econômicas e políticas. Por outro lado, se examinarmos o caráter público das empresas estatais a partir do que representa a política econômica, vê-se desfazer a contradição concretamente. O que permanece são as contradições entre forças sociais – dominantes versus dominados e iniciativa privada versus burguesia de Estado. Sulamis Dain (apud MARTINS, 1977b) demonstra que este caráter público manifesta-se: 1) nas decisões geradas pela política econômica, de acordo com os interesses dominantes, em outras palavras, conforme as necessidades da industrialização, de acordo como o “modelo” adotado; e, 2) nos preços subsidiados da produção estatal que serve de insumo para as outras empresas. Não resta dúvida que isto prejudica a capacidade de acumulação das empresas estatais, donde elas endividarem-se mais que o setor privado (MARTINS, 1977b). O que acentua é o fato de o caráter público das empresas estatais dever ser discutido, em termos de relações concretas existentes, a partir de contradições no âmbito do poder. Mais adiante volta-se à questão ao discutir-se as críticas à estatização.

Para chegar-se lá é preciso antes comentar a autonomia das empresas estatais.

A autonomia pode ser entendida como independência decisória com relação ao meio ambiente (SANTOS, 1979a). A partir do duplo caráter da empresa estatal (empresarial e estatal) e das suas relações com o meio ambiente, pode-se estudar com mais detalhes a questão da autonomia.

É deste modo que Abranches (1979a, p. 12) a vê. Quanto à “face empresarial”, a autonomia pode ser vista em termos dos condicionamentos concretos que sofre a empresa estatal, na sua atuação como empresa participante do sistema de produção – envolve aspectos micro-econômicos²⁹. Mas a “face estatal” é também indissociável. Nesta, a autonomia pode ser decisória e econômica. Na primeira, encontram-se a autonomia política propriamente dita, que se refere à independência da empresa frente ao governo, bem como a autonomia gerencial, de acordo com a qual a empresa detém independência para gerir-se dentro dos limites da política econômica. Na esfera decisória, exercida pelos “dirigentes das empresas”, o potencial de autonomia só pode ser “definido nos limites do próprio caráter do Estado”, conforme Coutinho e Reichstul (apud 1977b, p. 82). Aqui sobressai, além do papel econômico e político do Estado, já discutidos, a questão do poder monopolístico referente à própria área de atuação de muitas empresas, apesar do qual, às vezes, as empresas estatais são prejudicadas no seu processo de obtenção de lucros.

A autonomia econômica-financeira, refere-se à capacidade de autofinanciamento ou autonomia financeira, e à capacidade de dispor do próprio excedente para re-investí-lo ou autonomia de capital (ABRANCHES, 1979a). Estão estreitamente relacionadas com a obtenção de receitas próprias, condicionadas mais pelo mercado e dinâmica da econômica do que pela política, após o decreto-lei 200 de 25/02/1967. É claro que a política econômica estabelece limites, mesmo porque direciona os mercados e a dinâmica da econômica.

²⁹ De onde sobressairia o papel das teorias da administração.

Contudo, dado que a maior parte dos investimentos governamentais são feitos pelas empresas estatais, e que dependem, então, mais dos próprios recursos destas, o que, conforme demonstrou-se, os investimentos estatais são importantíssimos na nossa economia, decorre que as próprias empresas estatais, dado o caráter centralizado do Estado, tem significativo papel nas decisões da política econômica (isto é, podem estabelecer-se os próprios limites). Acrescente-se a isto que as principais empresas estatais, bastantes impulsionadas na última década, foram criadas na década de 1940 e a sua tradição de autonomia depende na origem “do processo decisório através do qual foi gerada”, conforme Dain (apud MARTINS, 1977b, p. 149). Ademais, as mudanças institucionais, do caráter do Estado, em 1964, reduziram os participantes nas decisões significativamente. Como em política o poder de uns depende do poder de outros, devido à posição concreta do Estado na economia, historicamente, com o “fechamento” do processo decisório, algumas empresas estatais destacaram-se quanto à autonomização. A maior autonomia das empresas que produzem bens e serviços básico (que são as mais antigas) é confirmada por Santos (1979a).

Esta autonomização tem, portanto, conseqüências políticas, na luta pelo poder. “[...] o peso relativo da burguesia de Estado pode aumentar onde quer que se torne mais significativa a proporção, a importância e a autonomia capitalista das empresas produtivas sob propriedade do Estado” (MARTINS, 1977b, p. 44).

Tendo-se em vista a lógica da “concentração e centralização”, já discutida, têm-se que o limite está na propriedade do capital (total) por uma única mão ou sociedade (por exemplo, o partido na U.R.S.S.). É aqui que se buscam aspectos não manifestados pelos críticos da “estatização” a “outra cena” ou o “não-dito” (ENRIQUEZ, 1974, p. 55).

Nesse sentido, pretende-se apenas extrair os pontos cruciais apontados nas críticas. Nestas o Estado é contra-posto à iniciativa privada decorrendo daí as distorções da nossa economia (VISÃO, 1975a). Denunciam o não cumprimento de leis que proclamam a supremacia da iniciativa privada. Apontam o excessivo número de funcionários nas empresas do governo, os altos custos dos seus investimentos e dizem que na iniciativa privada haveriam lucros maiores (maior “eficiência”) (VISÃO, 1975b). Não é encontrada crítica alguma à ação das empresas estrangeiras (relembre-se que estas e as privadas nacionais, em

termos de venda, predominavam em 27 dos 32 setores econômicos classificados em 1976 por EXAME – em 1977 o setor de serviços de transporte saiu do domínio estatal e passou para a iniciativa privada nacional). As causas da “estatização” e dos atuais problemas seriam, para os críticos, todas abstratas – valores, mentalidade hostil, falta de estímulo ideológico e hábitos dos governantes (MAKSOUND, 1978, p. 93-94). Além do que, existiria capital privado suficiente, podendo-se dispensar a “estatização”. Mas Kaksoud (1978, p. 91) analisando alguns mecanismos geridos pela iniciativa privada depõe contra as próprias críticas, mesmo justificando-se, ao concluir que aqueles não tem “funcionado a contento”. Além disto, nos casos concretos de “desestatização” a iniciativa privada tem pedido apoio estatal (ISTO É, 1979b, p. 94-95).

Pensando as contradições existentes nesta críticas à luz do que se disse até aqui neste trabalho, conclui-se que elas carecem totalmente de fundamento. A questão crucial não está, e os críticos sabem disto, no que eles dizem. Desta forma não basta colocar-se que as críticas são anacrônicas e caladas em ideologia moribunda (livre-iniciativa). A realidade é que o acelerado desenvolvimento econômico imposto à nação foi realizado com forte apoio estatal. Poderia ser diferente? Talvez – mas não foi! O fato é que houveram mudanças com implicações nas lutas pelo poder. A expansão da burocracia em auxílio à iniciativa privada é agora, contraditoriamente, uma ameaça ao seu poder, tendo-se em vista que o limite da centralização do capital estará na sua apropriação total pelo Estado e o limite da burocratização do Estado estará na sua autonomia política total frente à sociedade civil. Por isso mesmo, a luta dos críticos não está ao nível da democratização das relações sociais, mas visa aplacar os perigos que supõem ameaçar seus privilégios. As soluções que pretendem objetivam, segundo Hirsch (apud MARTINS, 1977b, p. 63), resolver divergências “a respeito do volume e da repartição das finanças do Estado”. E, por isto, são políticas, não podendo ser resolvidas tecnicamente e dentro das próprias empresas. “Para a maior parte da população (brasileira) não existe a dicotomia ‘se for estatal é ruim, e for privado é bom’” (SUPLICY, 1977, p. 159).

Para a nação, no momento, tudo depende de como o governo realizar seus gastos. Mas o realmente difícil é de desligar-se dos interesses dos grandes grupos privados.

De tudo o que se tem colocado advém a questão de controlar o processo político, tendo-se em vista, em resumo, o hiato entre a legalidade-formal e os fatos reais (SANTOS, 1979a). Tem-se discutido bastante a respeito e proposto algumas saídas, também com relação ao controle de organizações estatais autonomizadas sob certa medida. Mas controlar só as empresas estatais pelo governo central, tendo por base um interesse público superior, não impedirá que interesses particularistas continuem sendo impostos através do Estado autoritário. Além do que, o controle externo das grandes empresas, dada sua complexidade e poder dos dirigentes não consegue ser essencial no direcionamento das suas decisões (BARAN; SWEEZY, 1978). Tem-se assim uma amplitude do problema que envolve todo o processo político a nível das relações do Estado com a sociedade, das organizações do Estado entre si e das relações internas às organizações.

Alguns problemas podem ser resolvidos a partir do que tem sido feito em outras experiências no mundo atual. É o caso de utilizar-se a democracia representativa, a co-gestão a nível das organizações e alguns processos de controle financeiro do governo central sobre as organizações estatais. Existem limites nestes controles, na sua utilização, sob pena de comprometer a efetivação do processo gerencial das organizações, segundo Abranches (1979a).

Outras soluções terão relação com a influência da complexidade das organizações e das suas elites na autonomia organizacional. Estas “aparentemente decorrem do estágio atual da divisão do trabalho, da divisão do conhecimento e do nível de tecnologia” (SANTOS, 1979a). Nesta ótica pressupõem, para sua superação, a evolução da própria sociedade.

Contudo, qualquer das soluções emaranha-se com o poder. Nesse sentido, serão dadas ao nível das lutas entre as forças sociais. Estas lutas, suas características e evoluções, têm caráter histórico, isto é, são específicas no tempo e no espaço. Mas são as lutas que fazem à história.

Os interesses da nação brasileira deverão vir à tona e propor as soluções. As desigualdades sociais e regionais são enormes e estão por detrás dos movimentos que estão ocorrendo, orientando-os. As greves e outras manifestações estão a demonstrar a inexistência de consenso nacional e o surgimento de interesses até então submersos, pela falta de liberdade. Os movimentos tem surgido até mesmo desordenados, inicialmente. Mas também evidenciaram imaginação política de muitos grupos e sua capacidade de crítica e aperfeiçoamento.

Este trabalho se abstém de detalhar as soluções proponíveis, o que já se disse também no capítulo 2. Em primeiro lugar, por uma questão, paradoxalmente, prática. As bibliotecas e muitas “mentes iluminadas” estão cheias delas. Mas a sociedade brasileira e as nossas organizações estão imersas em problemas e contradições até mesmo com alguns séculos de existência, que não foram solucionados. Não confunde-se nossa posição, com imobilismo, reformismo, reacionarismo ou qualquer doutrina. Acredita-se que ninguém discordará que a ciência busca explicar e compreender a realidade e a partir daí orientar a práxis social. Nossa posição difere de muitas, no sentido de que a realidade não é apenas o visível, ela tem também uma cena invisível. Com esta amplitude não se pensa nas teorias expostas como verdades absolutas. Porém, elas precisam de ser superadas por outras que apontem suas limitações quanto ao “processo metodológico” como um todo, não esquecendo a crítica epistemológica – fazer ciência não é simplesmente medir, contar codificar. Outrossim, a prática científica, por um lado, não está acima dos conflitos políticos e sociais, mas, por outro lado, não é reduzida à ideologia dos atores sociais.

Se a ciência não é una, não totaliza todo o conhecimento possível, em contrapartida ela está inserida num devir perpétuo no qual se operam menos totalizações do que questionamentos, saltos, revoluções, descobertas (BRUYNE et al., 1977, p. 26).

Aos atores sociais, na prática política, cabe lutar pelos seus interesses, para o que contribui a ciência.

Em segundo lugar, não serão detalhadas as soluções porque elas, ou repetiriam experiências de outras realidades específicas, ou ficariam no plano da “ficção”. A “lei de ferro da oligarquia” de Michels (1960) tem se mostrado implacável até o momento. E isto sugere que a solução dos problemas sociais deva partir do seu conhecimento pelos atores e procurar caminhos alternativos para resolvê-los. Para tanto a liberdade é fundamental. Liberdade em sentido amplo, conforme discutiu-se na seção 2.4, cujos ingredientes não são, de acordo com Miliband (1972) apenas a iniciativa privada na economia ou os interesses políticos empresariais.

5.4 IMPLICAÇÃO PARA A TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO

Pretende-se finalizar este capítulo com uma nova apreciação da teoria da administração (TA), pois certas questões, conforme se verá a seguir, relacionam-se com os fatos aqui demonstrados, da expansão do Estado.

No capítulo 4 criticou-se a Teoria Geral da Administração por negar sua historicidade, na medida em que a própria empresa a nega, considerando-se absoluta e eterna. Neste ponto do trabalho, estamos aptos para apontar outro tipo, ou seja, a negação da historicidade em função das condições concretas e específicas da formação social brasileira. Nesse sentido, a teoria é a mesma nos Estados Unidos (central capitalista mundial) e no Brasil (país dependente, em processo de desenvolvimento econômico acelerado e, agora, em grave crise política e econômica), numa verdadeira colonização cultural daquela com relação ao Brasil. As diferenças nacionais são muito grades e esquecidas pela TA – diga-se, alguns pesquisadores e difusores seus.

Contudo, os empresários – e isso é muito importante – reconhecem as diferenças. Na minha experiência como aluno e, após, professor universitário em curso de administração, em alguns anos, tive mais de uma centena de contatos com empresários pequenos, médios e grandes, em conferências, palestras e entrevistas. Os mais exaltados afirmaram que jamaiz contratariam um diplomado nos nossos cursos de administração; os mais conformados não acreditam na

teoria da administração. Um levantamento feito³⁰ confirma estas colocações. Desta forma, e pelo que será exposto a seguir, não surpreende que o Sr. Jorge Gerdau Johannpeter tenha dito que “é mais importante, no regime atual, o empresário ir a Brasília e passar uma semana negociando uma taxa de juros especial do que se preocupar com a eficiência da sua empresa” (ISTO É, 1979a, p. 114). O declarante é o Diretor Presidente da Siderúrgica Rio-grandense S/A, 224a. colocada entre as empresas do país pelo patrimônio líquido em 1976; 150a. pelo lucro líquido; e, 13a no setor de siderurgia (VISÃO, 1977a). Esta empresa não se encontra entre as 90 referidas anteriormente que obtiveram lucros não operacionais maiores do que os operacionais em 1977.

Conclui-se anteriormente que o capital, e aqui nos interessam as particularidades brasileiras, não tem se garantido no domínio econômico a própria acumulação – o lucro, em termos simples. Isto só tem sido possível a partir do domínio político, no papel do Estado. Somente com o seu apoio econômico, com sua ação repressiva no início, com as manipulações sofisticadas na política econômica, e com as transfusões (mágicas) de otimismo para a população oprimida, é que as maiores empresas tem garantido seus lucros. Quer dizer, sua salvação está e estará na política. Mesmo no caso das grandes empresas estatais “seu comportamento monopolista [...] é extremamente limitado” (ABRANCHES, 1979a, p. 23) em virtude do estágio atual da sociedade brasileira.

Se isto ocorre com as grandes organizações, é diferente com as menores? É – porque elas não têm trânsito nos Conselhos, nos Ministérios, etc. Mas qual é a sua situação?

As informações sumárias a seguir baseiam-se em trabalho de pesquisadores da EAESP/FGV de São Paulo (RATTNER et al., 1979). É o estudo de 165 empresas na sua trajetória de 1963 a 1976, em três capitais brasileiras.

Das empresas existentes em 1963, 40% deixaram de existir em 1976. Das empresas sobreviventes pouco mais de metade (54%) permaneceu sob a mesma propriedade; 6,8% foram incorporadas a grupos estrangeiros; do total de empresas 13% passaram para controle estrangeiro. Os setores que tiveram expansão significativa estão ligados aos ramos modernos privilegiados pela

³⁰ Trata-se de simples entrevistas do colega José H. de Faria – PPGA/UFRGS – com 36 empresários em Ponta Grossa no Paraná, em janeiro de 1979 (não publicado).

política econômica a partir dos anos 50 (representam apenas 21,6% do total de empresas sobreviventes analisadas). O exame de opiniões dos empresários que encerraram as atividades, revela a grande vulnerabilidade das pequenas e médias empresas. O nível de escolaridade formal dos proprietários não tem relação com êxito ou malogro. Os problemas mais sérios das empresas sobreviventes nas diferentes áreas (marketing, finanças, recursos humanos, produção e administração geral) têm as causas mais importantes externamente à empresa; mas sobreviveram porque adaptaram-se. Os herdeiros com cursos superiores não vêem “futuro” na empresa. E os atuais proprietários não se julgam parceiros nem beneficiários do atual processo de desenvolvimento econômico; não tem canais reivindicatórios e quando precisam de algo lutam contra os “entraves burocráticos”.

Entretanto, o lucro nas empresas capitalistas é objetivo fundamental³¹. Existem outros secundários, que dependem do primeiro (expansão, preparação do pessoal, etc.). Mas se o lucro falhar, sem perspectivas de superação da crise, a empresa encerra suas atividades. Este processo de funcionamento da empresa capitalista, que precisa de lucro, relaciona-se estreitamente com a concentração e centralização do capital, sobre o que já nos referimos.

Nesse sentido, permeia o processo a chamada lei de acumulação do capital. O processo é complexo; mas, simplificado, do dinheiro aplicado na empresa capitalista sai o capital, daí o lucro (mais-valia num sentido mais complexo) e isto engendra novo capital (acrescido com relação ao início do ciclo).

Marx (1959) aponta várias circunstâncias que levam à acumulação e que garantem o lucro, em regime de concorrência: 1) grau de exploração da força de trabalho – através dos salários; 2) grau de rendimento do trabalho – produtividade; 3) diferença progressiva entre capital empregado e capital consumido – o capital cresce e permanece, desgastando-se ao poucos e sendo transferido paulatinamente para os produtos; 4) magnitude do capital desembolsado.

³¹ Não se pretende comprovar, além do atestado da própria experiência. O que não vimos, ainda, é empresa capitalista diferente disto. Embora existam comprovações teóricas.

No regime atual monopolista, no Brasil particularmente, o capital não tem se bastado a si mesmo. Porém, pelas colocações acima vê-se que a teoria da administração a partir de Frederick W. Taylor, direta ou indiretamente, tem agido dentro da circunstância nº 2.

E é isto também que significa a idéia, defendida no recente seminário realizado em Porto Alegre (fev. 1979), promovido pela ANPAD – Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, de que o objeto da administração deve ser a organização vista de “dentro-para-dentro”.

O fato demonstra que os seguidores dos principais “mestres” da área não os compreendem. Veja-se o que diz Peter Drucker (1964, p. 17):

A administração [...] é o órgão da sociedade especificamente encarregado de tornar produtivos os recursos, isto é, que tem sobre si a responsabilidade do progresso econômico organizado (e) reflete, portanto, o espírito fundamental da era moderna [...] A administração, sua competência, sua integridade e seu desempenho serão decisivos tanto para os Estados Unidos como para o Mundo Livre nas décadas que virão.

O leitor atende para a ambigüidade, de certos termos grifados, procurando aprofundar-se por conta própria na sua significação, pois, não se pretende examinar aqui a questão.

No momento nos interessa apenas a grande amplitude dada por Drucker (1964), que é mais “prático” – próximo à realidade, do que muitos, pseudo-teóricos, embora o Sr. Drucker seja até, sob certos aspectos, um “alquimista” moderno.

Por que, no Brasil, mantém-se o elevado número de péssimos cursos de administração existentes, com todo o ônus que esta situação trás para a nação? Por que se insiste em formar pessoas despreparadas que, com “diploma superior”, não conseguem trabalho à altura das “aspirações”? Por que se promovem tantos cursos e tanta assistência gerencial para empresas pequenas e médias resolverem problemas internos, quando suas limitações fundamentais, obviamente, são externas?³² Por que, finalmente, parcela de empresas significativas na economia nacional garante seus lucros em atividades não ligadas

³² Qualquer compêndio elementar de marketing também o revela.

à produção e venda dos produtos ou serviços, através de preços subsidiados de insumos, etc.?

Admite-se que as respostas são várias, complexas e sequer foram esgotadas neste trabalho (CASTRO, 1974). No entanto, baseando-se nas comprovações de fatos que aqui se faz, uma única resposta parece incompatível, ou seja: é a teoria da administração ensinada nas nossas escolas, para os nossos obedientes alunos, a responsável. Para nós, o estudo da organização brasileira de “dentro-para-dentro” é um logro, da mesma forma que muitas outras coisas que se faz na sociedade, conforme já discutiu-se no capítulo 4.

Para fechar estas colocações, que se encara como uma questão, uma contribuição para o debate e para outras pesquisas tendo-se em vista a própria contribuição que esta pesquisa busca trazer, tenta-se iniciar uma explicação ampla da questão.

Parte-se dos pressupostos da burocratização da sociedade e de que a ciência não está acima dos interesses sociais e políticos. Assim, pensa-se duas lógicas: a lógica da burocracia e a lógica da ciência, separadas para fins analíticos.

Na lógica da burocracia aponta-se que os quadros de pessoal formados por pesquisadores e professores apresentam as características da burocracia moderna, desenvolvem as mesmas formalidades que ela para efeitos de manter o domínio do “grupo acadêmico” (poder), e sofrem as mesmas disfunções quanto à transmutação dos meios em fins. Desta forma, os professores e pesquisadores estabelecem seus próprios “redutos”; defendem a teoria da administração em si, como um fim em si mesmo – não importa sua relação com a realidade – a sobrevivência pessoal e do “grupo depende disto; as críticas à teoria transformam-se em ataques às posições pessoais; as comissões e outras exigências formais proliferam, pra garantir a “ordem” ou as posições do “grupo” – tudo em nome da ciência.

Mauricio Tragtember (1979, p. 81) dá sua visão:

A delinqüência acadêmica se caracteriza pela existência de estruturas de ensino onde os meios (técnicas) se tornam fins, os fins formativos são esquecidos; a criação do conhecimento cede lugar ao controle burocrático de sua produção como suprema virtude, onde ‘administrar’ aparece como sinônimo de vigiar e punir – o professor é controlado mediante os critérios visíveis e invisíveis de nomeação; o aluno mediante os critérios visíveis e invisíveis de exame.

Tudo é feito, como se disse, em nome da ciência. Entra-se, assim, na discussão da lógica da ciência. Com relação a ela, cabe repetir que a ciência não está acima dos interesses sociais e políticos, mas também não se reduz à ideologia dos atores. Porém, não há uma lógica da ciência. Esta é uma questão ampla, o eixo no qual situar-se-ia toda a discussão moderna quanto à epistemologia, às teorias e aos métodos científicos.

As realizações científicas podem hoje ser agrupadas em “paradigmas”, os quais fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência. “Um paradigma governa em primeiro lugar, não um objeto de estudo, mas um grupo de praticantes d ciência” (KUHN, 1975, p. 224).

Um paradigma mantém padrões tradicionais, limitados com isto as inovações. As grandes mudanças e avanços rompem paradigmas, quebram a tradição. Justamente pelo seu efeito desintegrador, as “descobertas autênticas” encontram enormes resistências para serem aceitas. E aqui reecontra-se a lógica da burocracia; aparecem as relações entre a burocracia e a ciência.

Não entraremos na discussão dos paradigmas filosóficos e teóricos da Teoria Geral da Administração. Apenas levanta-se a questão visando mobilizar o debate e a crítica.

Finaliza-se com alguns comentários gerais. Por um lado, não se pode, pelo que foi demonstrado, dizer que Tragtemberg (1979), não está com a razão ao afirmar que a gênese e a estrutura da Teoria Geral da Administração nas sociedades neste século, devem ser buscadas inicialmente no âmbito do Estado. Ao questionar-se a administração no capítulo 4, ela foi encarada nesse aspecto amplo, e a mudança que se tem em vista assumiria o caráter de “revolução científica”, que desintegraria a tradição mantida por todo este século, desde Frederick W. Taylor – na sua visão da empresa de “dentro-para-dentro”, ou ultrapassaria as visões mantenedoras do status quo, calcadas nas idéias do

consenso, moral e equilíbrio (teoria dos sistemas abertos). Esta é uma questão política ampla, que seguirá os passos da história da sociedade.

Mas, por outro lado, a busca da gênese e estrutura da TGA no âmbito do Estado brasileiro é outra questão. Dadas às especificidades do nosso país, em termos de dependência e de estágio de desenvolvimento social e econômico, surgem particularidades. As principais determinações econômicas, políticas e ideológicas são externas. Deste modo, a TGA no Brasil também vem do exterior.

E, assume caracteres ideológicos que não explicam a realidade sem distorcê-la, ao negar sua historicidade. Num sentido amplo, de que perpetua como natural à lógica decisória descendente – da minoria que pensa³³ versus a maioria que executa. Num sentido particularizado, no Brasil, é ideológica por não realizar na prática o que diz. Em outras palavras, as empresas “eficientes” (mais lucrativas) assim o são por apoio do Estado na política econômica, no caso de grandes empresas; por capacidade pessoal e intuição, ou por beneficiar-se indiretamente da política econômica, no caso das empresas pequenas e médias.

É preciso, portanto, no mais puro interesse da nação pensar, re-pensar, debater e criticar.

³³ Apesar de que, com a adoração de hoje pelas “fórmulas e equações” matemáticas e a imposição de “modelos” importados, o pensar tem sido visto até como subversão – é o que mesmo se faz.

6 BUROCRACIA: FORMALISMO EFÊMERO OU ILUSÓRIO

Neste capítulo visa-se a dar um tratamento mais profundo e sistemático à questão das relações dinâmicas entre estruturas (econômica e de dominação) e forças sociais. A partir de uma discussão geral situa-se a questão do poder e da burocracia caracterizando o fenômeno historicamente; analisando a sua heterogeneidade, dinâmica da expansão, recursos de poder, a formação de círculos internos de poder e possibilidade de superação do fenômeno burocrático.

6.1 QUESTÃO DE MÉTODO

Nesta seção busca-se situar algumas idéias gerais a respeito da estratificação social e das sociedades de classes (capitalistas, por exemplo), bem como trata-se de questões relativas a dinâmica ou aos processos de mudança social.

No capítulo anterior, na seção 5.3, fez-se um exame bastante geral do papel do impacto das intervenções do Estado brasileiro na economia. Permeou o capítulo uma preocupação de análise global das estruturas política e econômica. Isto é, de demonstrar a estreita vinculação das políticas fixadas e implementadas através do Estado com forças e interesses sociais determinados, que detém poder econômico ou o representam. Neste sentido, o intuito foi o de examinar as relações históricas entre o aparelho do Estado e a sociedade brasileira mais ampla.

Acusou-se que, no limite máximo, a burocratização do Estado e a centralização do capital em suas mãos, poderá levar à existência de um único proprietário do capital é à concentração das decisões políticas exclusivamente na burocracia pública – constituída em classe dominante, e desligando o processo das demais classes, frações ou grupos existentes na sociedade.

As evidências são de que, no Brasil, não se está neste limite, embora o Estado seja autoritário. Quer dizer, apesar de as políticas serem fixadas centralmente e impostas a grande parcela da sociedade – “numa estrutura política que nunca foi democrática” (CARDOS, 1975, p. 12).

Por de trás da política estão, conforme já se viu no capítulo 5, fortes interesses econômicos, e para resolver ou explicar os limites do autoritarismo na política e da forma de acumulação na economia é preciso examinar os conflitos existentes que dão a configuração da economia e da sociedade em geral.

Para irmos ao cerne destas questões, resolver o “enigma da acumulação”, numa sociedade capitalista, é preciso responder uma pergunta, de formulação bastante simplista: “quem tira quanto, de quantos e de que maneira?” (CARDOSO, 1975, p. 13).

Dada a complexidade do modo de produção, isto é, da forma como a sociedade é organizada para produzir os bens e serviços necessários, onde se dá o “tirar”; dada a complexidade da estrutura social quanto à sua estratificação em classes e grupos, os quais constituem os “quem” e os “quantos”; dada a mediação da ciência e da tecnologia, do Estado e da burocracia – política e ideologia – “o enigma é bem mais complicado de resolver do que pode parecer à primeira vista” (CARDOSO, 1975, p. 13).

A questão parece ser, então, saber quem se beneficia e quem é excluído dos benefícios do trabalho social. Como se trata de um processo dinâmico, conflituoso e complexo, cujo dinâmico social é tida pela ação humana, do homem como ser vivo social e ativo na história, é importante saber como o homem posiciona-se nas estruturas sociais que ele próprio cria, mas que “voltou-se” sobre ele limitando-lhe a ação.

No caso brasileiro, mas não só aqui, de acordo com a análise que se fez anteriormente e com os próprios objetivos do presente trabalho, ressaltou-se a enorme importância do Estado, que constitui um espaço propriamente político na sociedade, com “papel político” (POULANTZAS, 1977b, p. 48).

Mas qualquer estudo deste caso histórico, não pode perder de vista a dinâmica da sociedade. As explicações devem partir da compreensão das bases sociais reais que sustentam o Estado autoritário, já suficientemente mencionado. Estas bases sociais modificam-se como o tempo, seja pelo surgimento de novas forças que eliminam as mais antigas, seja pela efetivação de novas alianças. De acordo com Fernando H. Cardoso (apud MARTINS, 1977c, p. 216): “não se pode, portanto, reduzir os processos políticos e ideológicos a meras ‘condições de reprodução da ordem dominante’”.

Assim é que se colocam os problemas, a partir das próprias estruturas sociais, estratificadas -, quanto às formas de estratificação, à divisão dos agentes ou atores nas estruturas segundo as posições ocupadas e quanto ao dinamismo social. “Poderse-ia distinguir, entre os agentes, aqueles que por sua posição quer na sociedade, quer no sistema político, ganham relevo [...]” (ABRANCHES, 1977b, p. 14).

É possível identificar classes sociais, frações de classes, grupos de pressão, a burocracia pública e privada, os políticos, etc.

Porém, mais uma vez coloca-se a questão dos métodos utilizados, das teorias que iluminam o processo de investigação científica, os quais dão diferentes explicações da problemática – diferentes explicações da realidade.

Ao que parece, as explicações a respeito das divisões da estrutura social, da estratificação social, são bastante distintas, há muitas controvérsias, até mesmo em virtude de liderem com uma área das ciências sociais em que as manipulações políticas na ciência podem ser muito convenientes e visadas pelos grupos privilegiados.

De acordo com esta diversidade, busca-se situar genericamente duas grandes linhas de investigação que parecem as fundamentais. De um lado, tem-se a chamada Teoria das Elites, de aceitação predominante no meio sociológico de orientação funcionalista. De outro lado, colocam-se as teorias que partem de visão histórico-estrutural. Particularmente, há a forte influência da linha iniciada por Karl Marx, em que a grande preocupação é situar historicamente a estratificação social, apontando a luta de classes como o “motor da história” (HARNECKER, 1973, p. 191).

Inicia-se pela teoria das elites. T. B. Bottomore (1974, p. 7-8) indica que no século XVII a palavra “elite” era usada para designar as espécies de mercadorias de melhor qualidade. Mais tarde passou a ser usada para referir-se a grupos sócias superiores, de “primeira ordem” (unidades militares, altos postos da nobreza). Nas primeiras décadas deste século teve ampla difusão e aceitação, tendo sido o termo incorporado à literatura social e política, principalmente através das teorias sociológicas de Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca.

Entretanto, os fundamentos fisiológicos do que hoje se conhece como Teoria das Elites tem origens distantes. Desde Plantão e Aristóteles são veiculadas idéias a respeito de homens superiores, por natureza, aos quais deve ser confiado o governo da sociedade. Suzanne Keller (1967, p. 17) demonstra a vigência naquela época, das idéias de “excelência” de certos homens, dos quais o Estado precisa em seu comando. Sant-Simon, mais tarde, também destacado pensador, dividiu a sociedade em classes. Para cada classe atribuiu uma elite, com determinada função social, formada a partir de estratificação “natural”. Pareto e Mosca, neste século, tentaram responder a Karl Marx, sem o conseguir, e seus trabalhos, segundo Keller (1967), caracterizam-se por defender a inevitabilidade da direção política, ou das elites políticas. Sem, contudo, apresentar uma análise da estrutura social e histórica. Em T. B. Bottomore (1974, p. 8), vê-se que a inevitabilidade da direção, tanto em Pareto como em Mosca, é também expressa em termos de uma minoria que monopoliza o poder e uma massa desorganizada, sem poder. Nos últimos trabalhos de Mosca, o que distingue bastante de Pareto, aquele admite para a maioria um “certo controle sobre a política governamental”, nas sociedades modernas democráticas. Nestas, inclusive, Mosca atribui às elites a representação de interesses importantes da sociedade. Assim, Pareto e Mosca concordam quanto à minoria que controla a maioria e aceitam mudanças nas elites (circulação e elites), tanto no sentido de renovação individual pelo recrutamento de novos membros, quanto pela substituição “total” de uma elite, pelas revoluções. As divergências fundamentais estão em que Pareto não aceita um sistema político democrático; Mosca é consciente da heterogeneidade da elite e das forças sociais e interesses que ela representa.

Tanto T. B. Bottomore como S. Keller apresentam estudiosos que defenderam, ora mais, ora menos, postulados da teoria das elites: H. D. Lasswell, Karl Mannheim, Max Weber, Robert Michels, Raymond Aron, J. A. Schumpeter.

No entanto, voltando ao passado, T. B. Bottomore (1974) chama a atenção para a filosofia positivista de Augusto Comte (1978), para os elementos autoritários e elitistas do seu pensamento, os quais tiveram influência proeminente no pensamento de Pareto e Mosca, criadores da moderna teoria das elites.

É importante, no caso, alguma análise histórica, em termos de ideologia, como o faz T. B. Bottomore (1974). Acentua este autor que as concepções de competição política e igualdade de oportunidades, presentes na teoria das elites, podem ser vistas como corolário da teoria econômica liberal ou do laissez-faire. Daí que a teoria das elites incorpora a luta contra o socialismo, enquanto impulsionado pelas teorias marxistas.

Assim é que, para Mosca, auxiliado pelos trabalhos de Pareto, Weber e Michels, trata-se de criar uma “ciência realista”, única maneira de deter o avanço do socialismo. Propunham-se a refutar dois pontos básicos da teoria marxistas: de um lado, demonstrando a inadequação do conceito de “classe dominante”, pois, a circulação de elites nas sociedades modernas impede a formação de uma classe dominante estável; de outro lado, “impossível uma sociedade sem classes, pois em toda sociedade precisa haver uma minoria que efetivamente a governe” (BOTTOMORE, 1974, p. 19).

Nesta última perspectiva de análise, insere-se também o trabalho de Suzanne Keller (1967, p. 145). Demonstra ela uma evolução, bastante simplista, da liderança social, desde as castas dirigentes, das quais perduram traços ainda hoje (ex.: Índia), até as elites estratégicas das complexas sociedades industriais. Estas elites caracterizam-se pela “especialização, diversidade e transitoriedade”, e o recrutamento tem por base o “mérito”. Mantém-se pela coesão, pela moral, pelo equilíbrio e consenso e um sentido do “dever”. “Os princípios morais são, entre outras coisas, ações sustentadas por um ‘dever’ [...]”.

Desta forma, a autora não escapa de certas críticas que são essenciais, pois seu trabalho não traz inovações no tocante aos postulados fundamentais da teoria das elites.

Nesse sentido, tal teoria não esconde sua força ideológica, a qual pode ser devida a um dogmatismo doutrinário e ao fato de destacar apenas certos aspectos da vida social em detrimento de outros. No caso do dogmatismo doutrinário, na aplicação da teoria das elites ao Brasil – que nos interessa mais neste trabalho está, por exemplo, a ligação estreita apontada acima, entre os postulados desta teoria e o liberalismo econômico. Ora, já demonstrou-se anteriormente que a economia brasileira esta muito distante do “dogma” do laissez-faire. Quanto ao privilegiamento de certos aspectos da vida social, lançam-se aqui as mesmas críticas já tecidas ao funcionalismo e à teoria dos sistemas aberto, ou seja: como exemplificar-se o sentido de “dever” das elites, o consenso, o equilíbrio, o mérito, sem explicar os meios utilizados pelos detentores do poder para manter-se, ou, de outro lado, os meios utilizados para chegar ao poder?

Criticar um esquema conceptual ou uma teoria em seu aspectos ideológico não significa, portanto, simplesmente mostrar sua conexão com uma doutrina mais ampla do homem e da sociedade, e opor-lhe outra doutrina social; é também, ou principalmente, chamar a atenção para as limitações científicas dos conceitos e teorias, e propor novos conceitos e teorias mais verdadeiros ou mas adequados à descrição daquilo que realmente se dá na esfera da sociedade (BOTTOMORE, 1974, p. 21).

Passa-se agora a discutir a estratificação, com atenção para as sociedades de classes, fundamentalmente.

Roberto Stavenhagem (apud VELHO et al., 1977, p. 133) diz que “o tema da estratificação social e da estrutura de classes é um dos mais discutidos da sociologia”. O tema das classes já ocupava um lugar de importância na sociologia clássica. Foram Marx e Engels e a escola marxista os que fundamentaram cientificamente o conceito de classes e o integraram ao seu sistema teórico, da análise sociológica e econômica. Nas últimas décadas o conceito foi alterado. Na sociologia norte e latino-americana, começou a reinar a confusão entre os conceitos de classe social e estratificação social. Contudo, não são idênticos.

A estratificação é um fenômeno universal e aceito. Para Stavenhagen (apud VELHO et al., 1977, p. 134): “isso significa que os indivíduos ou os grupos estão dispostos hierarquicamente [...]”.

Mas a estratificação social pode ser vista de maneira mais completa como um processo estrutural, que depende da forma de reprodução social a qual liga-se ao modo de organização da produção econômico e do poder político. Estas duas formas de organização estão na base da estrutura social. Compreendê-la e explicá-la é analisar as especificidades daquelas formas – daí o caráter histórico.

“Em síntese, pois, não se pode compreender o processo de estratificação social enquanto não se examinar a maneira pela qual se organizam as estruturas de apropriação (econômica) e dominação (política)” (IANNI, 1978, p. 11).

O âmbito estrutural – econômico e político, cria as condições e possibilidades de estratificação-classificação e mobilidade sociais. O caráter histórico advém da maneira como o âmbito estrutural, que tem variações, influencia a estratificação. Em primeiro lugar, pode-se situar uma influência geral, ao nível do modo de produção-abstrata, em que constituem-se diferentes categorias analíticas segundo as variações no modo de produção. Assim, Ianni (1978) situa três configurações histórico-estruturais: a sociedade de castas a sociedade estamental e a sociedade de classes sociais.

Nesta última enquadra-se a nossa sociedade capitalista. Aqui, as relações entre as estruturas econômicas e políticas são muito mais claras e diretas do que nas outras configurações histórico-estruturais. O que não significa que os outros princípios de classificação (religião, tradição, etc.) não existem nas sociedades capitalistas. Mas o econômico é hegemônico.

“Nesse sentido, o próprio poder político se organiza segundo as condições e possibilidades gerados com a hegemonia do econômico sobre a religião, a tradição ou outros princípios de classificação social” (IANNI, 1978, p. 13).

Neste primeiro aspecto que se está situando, a respeito do caráter histórico da estratificação social, sobressai, portanto, o conceito de modo de produção, essencialmente teórico. Ele permite pensar na totalidade social como uma estrutura que envolve o econômico e político³⁴. No modo de produção definem-se as formas do processo de divisão social do trabalho. E, de acordo com a posição das pessoas neste processo, condicionado pelos limites do modo de produção – em que há desenvolvimentos específicos das forças produtivas – as pessoas terão determinadas possibilidades quanto à distribuição dos benefícios do processo, bem como quanto à tomada de consciência da situação social em que vivem, o que influirá nas condições de estabilidade ou possibilidades de mudança da estrutura global.

Ao mesmo tempo, a divisão social do trabalho pode ser entendida como um processo por meio do qual se concretiza a produção, a apropriação, as relações de produção e as possibilidades da consciência da situação social de vida (IANNI, 1978, p. 14).

No entanto, há outro aspecto mais restrito colocar quanto ao caráter histórico da estratificação social. Diz respeito às possibilidades reais, numa formação social concreta, capitalista, das formas de divisão social do trabalho, além de o processo ser dinâmico, isto é, desenvolver-se. De um lado, em cada nível da produção social-indústria, comércio, lavoura, etc., há muitas possibilidades de organizar as forças produtivas (capital, tecnologia, força de trabalho). Por outro lado, o próprio estágio em que se encontra uma sociedade particular quanto ao desenvolvimento das forças produtivas – à estrutura produtiva propriamente dita e, o que é fundamental para o Brasil, quanto à inserção da estrutura no sistema mundial mais amplo, influirá na estratificação social. “Nesse sentido é que a divisão social do trabalho é um processo essencialmente dinâmico, encontrando-se mesmo na base da historicidade do social” (IANNI, 1978, p. 13).

³⁴ Evita-se aqui entrar na polêmica das estruturas “regionais”. Vide por exemplo Nicos Poulantzas (1977b).

Nesta ótica, numa formação social concreta, as múltiplas combinações possíveis são sempre originais e provocam fenômenos de fracionamentos, de alianças e fusões, aparecimento de categorias específicas “que nem sempre podem ser localizados pelo exame dos modos de produção puros que entram na combinação” (POULANTZAS, 1977b, p. 70).

Quanto às classes, o que as constitui como força social, como classe distinta e autônoma, é o reflexo que a sua presença específica tem a partir das relações de produção que mantém ou com as quais relaciona-se. Isto lhe determina um lugar, uma posição no processo de produção, e a presença específica diz respeito a reflexos que existam sobre outros níveis. Estes reflexos, efeitos pertinentes não implicam que uma classe ocupe sempre uma posição “determinante” na política. Entretanto tais efeitos da presença de uma classe “tem conseqüências no modo de sua representação na ‘cena política’, nas modalidades da sua ‘ação declarada’, na constituição das alianças, etc.” (POULANTZAS, 1977b, p. 80).

Contudo, para possibilitar a captação de particularidades, as classes sociais podem ser analisadas em suas partes, tendo-se em vista que o conceito de classes sociais só abarca as divisões que se pode chamar de fundamentais. Nesse sentido, encontram-se referências a frações de classes, por exemplo, fração financeira da burguesia; a categorias sociais como, por exemplo, a burocracia – pelas suas relações com o Estado; e outras camadas sociais, como “efeitos secundários” das combinações como, por exemplo, as cúpulas da burocracia, etc. ((POULANTZAS, 1977b, p. 81-82). O que é importante também, é o fato de estas parcelas produzirem os chamados “efeitos pertinentes” ao nível estrutural. Por exemplo, a burocracia pública, ou sua cúpula, podem influenciar os rumos das políticas. Ou, a cúpula diretiva de uma grande organização pode influir na economia de um setor determinado a partir das suas decisões, e assim por diante. A partir destes efeitos estas parcelas podem transformar-se em forças sociais e até mesmo em classe sociais.

Este fato interessa sobremaneira à nossa pesquisa, em função dos seus objetivos, bem como está implicado diretamente com a questão das mudanças sociais.

No que se refere às mudanças, o processo estrutural da divisão do trabalho social – nos limites do modo de produção, é o nível em que são criadas as condições de estabilidade e mudança das estruturas sociais, ou configurações histórico-estruturais. Isto e dá na medida em que se organizam o modo de produção, a apropriação e as relações de produção, bem como as possibilidades de consciência social. A partir deste nível definem-se a distribuição do produto e do poder. “[...] a análise deste processo pode revelar as tensões, antagonismos e conflitos sociais que provocam as crises, as reintegrações, ou mesmo as revoluções da sociedade” (IANNI, 1978, p. 14).

Este é o caráter dialético da concepção clássica das classes sociais. Neste ponto houve muitas tentativas de superá-lo, mas infrutíferas até o momento. Estas tentativas basearam-se em “noções particulares” de objetividade científica. É certo que trouxeram algumas contribuições à teoria, mas não alcançaram um conceito novo que ultrapassasse a concepção clássica.

É exatamente como uma teoria global alternativa que não se pode, por exemplo, aceitar o funcionalismo. Em muitos trabalhos nesta teoria, encontram-se explicações do processo social baseadas exclusivamente em características pessoais (LIPSET, 1967a). Não são analisadas as posições dos indivíduos nas estruturas econômica e política. Além disso, na medida em que são categorizadas determinadas funções do sistema social, criam-se as condições para encarar certos acontecimentos (por exemplo: greves) como disfuncionais, repudiando-se as tensões e os conflitos. “Em conseqüências, elas seriam sanáveis por meio de negociações, modernizações institucional, manipulação de informações e decisões ou mesmo a ação repressiva [...]” (IANNI, 1978, p. 288).

Uma vez que são patentes as tensões e os conflitos na sociedade atual-brasileira em particular, torna-se cientificamente injustificável a aceitação do consenso, do equilíbrio (automático), do sentido do “dever” com base moral, do que é fundamental com base em padrões à históricos, na mudança sem tensão, etc.

Assim, trata-se de encarar as relações fundamentais de classes como relações assimétricas, de oposição. É preciso ver por detrás das aparências de posse de riqueza e posição política, o exercício do poder – que se dá em detrimento dos interesses das classes de menor poder. De acordo com Stavenhagen (apud VELHO et al., 1977, p. 153): “[...] as relações de oposição são relações de dominação-subordinação”.

É necessário pensar estas oposições como parte do funcionamento de uma estrutura global, e não nelas mesmas. Os conflitos, antagonismos e contradições entre as classes (ou frações, grupos, etc.) tem sido os móveis de mudanças sociais (parciais ou de estrutura global), e “manifestam-se em todos os níveis da ação social, nos conflitos e nas lutas de classes, sobretudo no campo político e econômico” (VELHO et al., 1977, p. 154).

Este é o processo que deve orientar a análise da estrutura social. Quer dizer, o caminho seguido passa da estratificação às classes sociais, e através das oposições identifica as conseqüências do processo social.

Em inúmeras análises da sociedade atual, o conceito clássico de classe social tem sido preservado.

Entretanto, para chegar-se a isto, o grande problema que se coloca é o dos critérios utilizados na estratificação. Tais critérios, para serem validos, independem das preferências do investigador-subjetivismo, ou de elaborações ideais, sem base real-nominalismo. Por exemplo, os estudos de sistemas de status, classificando os indivíduos numa escala graduada nada tem a ver com o estudo da estratificação social em termos de análise científica das classes sociais.

“Em quase toda a literatura sociológica contemporânea, o conceito de classes sociais tem esta significação: agrupamentos discretos, hierarquizados num sistema de estratificação” (VELHO et al., 1977, p. 140).

Além disto, há certos esforços para demonstrar que a mobilidade social crescente nas sociedades modernas fez desaparecer os antagonismos de classes, perdendo a validade os velhos conceitos de classe. É evidente aqui, o caráter “político” dos estudos, em função de combater a teoria marxista e os seus efeitos na práxis social. Porém, há estudos demonstrado que “nos Estados Unidos (onde se dá a maior produção intelectual nesta linha) as fronteiras entre

as classes sociais ainda existem e funcionam efetivamente” (VELHO et al., 1977, p. 141).

A concepção marxistas de classes é a única que no momento abarca o fenômeno numa concepção estrutural e dinâmica. Isto é, capta as classes sociais enquanto parte da estrutura social, e na sua análise conduz ao conhecimento das forças sociais que levam às transformações das estruturas. Esta posição é a única que não deixa dúvida sobre os critérios ou as bases sobre as quais se constituem as classes sociais. E o critério fundamental, de acordo com Stavenhagen (apud VELHO et al., 1977, p. 151), é “a relação com os meios de produção”. A partir disto tem sido possível estabelecer um conceito analítico, de análise estrutural e histórica.

Contudo, a concepção não deve obscurecer determinadas particularidades ou outros efeitos secundários da estrutura sobre a estratificação social. Neste sentido, é possível buscar-se contribuições na teoria das elites – mas é preciso cuidado para não tomá-la como uma teoria global e, ao mesmo tempo, para não encobrir os aspectos estruturais e históricos.

A partir destas particularidades e efeitos secundários, convém recuperar colocações feitas atrás, como último tópico e discussão nesta seção, em função do objetivo geral do trabalho.

De acordo com Harnecker (1973), um grupo social pode constituir um classe social e não uma força social; e há grupos que podem constituir uma força social sem pertencer a uma classe. A constituição em força social não requer a organização de um partido próprio nem ideologia própria. Basta que o grupo produza efeitos pertinentes (POULANTZAS, 1977B), em virtude da posição ocupada e de sua existência refletir-se na estrutura, numa conjuntura concreta.

Estas colocações levam as questões fundamentais para nossa pesquisa, na qual se estuda aspectos da administração pública brasileira, ou seja, da burocracia do Estado.

Para Max Weber (1977), a burocracia é composta pelos funcionários que formam o quadro administrativo das associações racionais, sejam estas políticas, econômicas (especialmente, capitalistas) ou outras. Algumas das importantes características no caso mais racional do tipo ideal “burocracia”, são: separação

plena dos meios de administração e produção; não existe apropriação dos cargos, só há sujeição às “normas”; contudo, o dirigente (na cúpula) obedece por sua parte uma “ordem impessoal.” E o dirigente tem importante papel na caracterização do fenômeno burocrático. Isto porque, pelo seu “tipo”, a dominação pode não ser racional, mas, isto sim, ter traços de carisma, hereditariedade e influências de partidos ou outras. Assim, o dirigente está numa posição de “império”, por apropriação, eleição ou designação de sucessor (não, propriamente, concurso, mérito).

Desta forma, continua muito viva a proposição de Karl Marx (1973, p. 63): “o mais importante ato constitucional do rei é, portanto, a sua atividade sexual [...]”.

Após esta excelente colocação sobre a “dinâmica da cúpula”, convém sintetizar aspectos da análise de Marx (1973, p. 70). Para este autor, a burocracia representa apenas o “formalismo” de um conteúdo situado fora dela. É o espiritualismo da “corporações”; e estas são o materialismo da burocracia. Esta dialética é essencial, pois lutar contra as corporações é lutar contra o seu espírito, ou seja, contra a burocracia. Onde a burocracia for o novo princípio, o interesse genérico do Estado torna-se um interesse “à parte”. E, aos seus próprios olhos, a burocracia é a finalidade última do Estado. Tudo tem um duplo significado. O saber, tão à moda na avaliação das pessoas, é um duplo saber: um real e outro burocrático (o mesmo se dá com a vontade). Quando ao saber burocrático, o espírito geral da burocracia é o segredo, o mistério. Particularmente quanto aos exames, sempre existem os critérios invisíveis – o “capricho do príncipe”. No que respeita à vontade burocrática, já que seu conteúdo vem “de fora”, entra em conflito com os seus objetivos “reais”. Daí os objetivos do Estado transformam-se em objetivos da burocracia e vice-versa. A este círculo nada pode escapar. Contudo, dado que as corporações da sociedade civil são uma tentativa desta para chegar a Estado, se estabelece uma contradição. É uma oposição, luta, e não um dualismo. Esta oposição Estado x sociedade civil, leva os representantes daquele (a burocracia) a administrá-lo contra a sociedade civil. E o verdadeiro espírito da burocracia é encontrado ao qualificá-la de “rotina administrativa” e de “horizonte de uma esfera limitada”.

“A supressão da burocracia só é possível quando o interesse geral se transforma realmente em interesse particular [...]” (MARX, 1973, p. 74).

E aqui parece possível recolocar a questão da estratificação social. Vislumbra-se a possibilidade de os interesses conflitantes do conjunto social real passarem a orientar o processo, desmistificando ilusões.

Contudo, colocou-se apenas a “possibilidade”. E isto o reconhecem muitos autores do passado – entre os quais Marx e Weber examinados aqui.

“[...] para todos eles [...] a burocracia é uma força que, pelo menos nos sistemas capitalistas está subordinada socialmente a círculos que dentro da empresa, ou como classes, decidem os objetivos básicos” (CARDOSO, 1975, p. 17).

Importa, por outro lado, voltar a atenção para os aspectos contraditórios, de luta da burocracia do Estado contra a sociedade civil. Este processo pode levá-la, no limite, a constituir-se em classe dominante. Retoma-se, assim, a questão da dinâmica, das mudanças.

Bottomore (1978) atenta para a necessidade de estudos de grupos de poder envolverem-se não apenas com a estratificação social em si, mas com a s mudanças que ocorrem na distribuição do poder e quanto à formação de novas classes. E, de acordo com H. Gerth e C. W. Mills (apud IANNI, 1978, p. 45): “o crescimento desigual das instituições, na mesma ordem social, muda a composição da ordem”.

Nesse sentido, nosso trabalho até aqui apontou o fato de que a burocracia do Estado, no mundo inteiro, estar tentando a dominar o lado “representativo” do Estado. É certo que sob interesses objetivos mais amplos. Mas isto não quer dizer que os objetivos reais da burocracia não estejam na luta.

No Brasil, devido à já demonstrada expansão do Estado, o “fiel da balança” na distribuição do poder deslocou-se, e a burocracia beneficiou-se com isto. Mais, ainda, com a expansão crescente da propriedade estatal dos meios de produção – empresas estatais, ocorreram outras alterações. Estas poderiam ser caracterizadas, na acepção de Gerth e Mills, como “um crescimento desigual das instituições, na mesma ordem social”, o que leva a mudanças na composição da ordem.

Nesta seção buscou-se situar algumas idéias gerais sobre a estrutura social e sua dinâmica. Na próxima análise-se, de modo mais sistemático, a questão do poder e da burocracia.

6.2 A QUESTÃO DO PODER E DA BUROCRACIA

Na presente seção visa-se a caracterizar o fenômeno burocrático no Estado brasileiro através de sua heterogeneidade, dinâmica de expansão, recursos de poder, círculos internos de poder e possibilidades de superação do fenômeno.

Esta análise, entretanto, não pode ser centrada apenas no nível organizacional do Estado e das suas agências; é preciso situar o “todo”.

No capítulo 4, seção 4.3, bem como na seção anterior neste capítulo 6, já se fizeram várias considerações sobre a burocracia. Da mesma forma, no capítulo 5, ao caracterizar-se historicamente o Estado brasileiro, demonstrou-se no seu avanço e expansão a presença da burocracia, o que, aliás, é característica da sociedade moderna.

Tem-se apresentado a burocracia como um fenômeno político, de poder. Ela é medidora nas relações entre as classes, referidas na seção anterior como relação de dominação – subordinação. No entanto, referenciar o fato puramente nos termos de uma classe dominante que estabelece e controla a ordem tornou-se um “chavão” até incômodo de pronunciar, para muitos.

É dada ênfase por diversos autores, à necessidade de que as análises devam ser capazes de captar a realidade concreta, sob pena de as abstrações perderem-se no vazio. Se não for assim, “não é capaz de apontar quais são as contradições principais e as secundárias, nem, portanto ver que classe, camada social ou facção de classe é capaz, num dado momento, de alterar a ordem subsistente. É, pois, uma análise politicamente importante” (CARDOSO, 1975, p. 117).

Ressaltam aqui, desta forma, duas questões a debater, antes mesmo de examinar os aspectos referidos no início sobre a burocracia pública brasileira. Trata-se, de uma parte, de situar historicamente tal burocracia. De outra parte, é preciso examiná-la melhor quanto a ser um fenômeno de poder, estreitamente ligado às estruturas na sociedade.

Quanto aos aspectos históricos tem-se a questão da burocracia na sua inserção numa determinada configuração estrutural. No nosso caso, no Brasil, a sociedade é de classes e o modo de produção é capitalista. Nesse sentido, a burocracia é vista como uma categoria social e não uma classe propriamente dita (já discutiu-se isto anteriormente neste trabalho). Lúcio Kowarick (apud VILLALOBOS et al., 1978) diz que esta é uma questão que está a merecer atenção no âmbito da teoria das classes sociais, dado que as funções técnico-administrativas estão passando a ser vitais para a expansão capitalista. Noutros casos, como por exemplo na URSS, a importância da “burocracia”, acredita-se, é reconhecida pelos leitores.

Por outro lado, também é fundamental discutir-se as características peculiares da inserção da burocracia pública na sociedade brasileira. Nesse caso, sobressaem as questões relativas ao padrão de desenvolvimento que “condiciona e em parte determina as pautas de ação do sistema político, incluindo a ação da própria burocracia do Estado” (ABRANCHES, 1977b. p. 13).

Com relação a isto, não se pode escapar às referências ao atual estágio do desenvolvimento do sistema a nível mundial. Nestes termos, a grande empresa internacionalizada é grande difusora da administração burocrática, advindo daí a necessidade também de técnicos. Por uma série de fatores já discutidos, os Estados nos países em desenvolvimento expandem-se e as suas organizações são afetadas por um processo de burocratização que, se bem esteja presente noutras frases, não tem precedentes quanto à presença da burocracia como força social e ao ímpeto e dinâmica da expansão do Estado.

A nível político ocorrem profundas transformações com a emergência de regimes autoritários, em que a política é remodelada quanto às forças em luta e formas de canalizar os interesses. Quanto à economia, observa-se a afluência do capital internacional e a forte intervenção do Estado.

Contudo, o capital internacional não dispõe de base material para atender os anseios da nação, nem legitimidade para compor-se, através de coalizões, como força hegemônica democraticamente escolhida. Daí impor-se coercitivamente. “Dado esse passo, estava resolvido em nome de quem o poder estatal seria exercido” (MARTINS, 1977b, p. 215).

Quanto ao poder estatal, não seria possível colocá-lo nas mãos de frações das classes dominantes do país. Nenhuma destas frações poderia ser a base de fornecimento dos elementos que comporiam os quadros dirigentes do Estado. Era preciso um elemento neutro, ou, ainda melhor, um tertius, o qual também deveria ser estranho ao povo. “Essa dupla condição foi perfeitamente atendida pelas correntes militares e tecnoburocráticas que se concerteram na elite governamental [...]” (MARTINS, 1977b, p. 216).

Esta é, portanto, uma breve colocação da burocracia pública brasileira atual na estrutura mais ampla. Caberia uma apresentação do número de indivíduos que compõem o quadro administrativo do Estado, antes de reapreciar a burocracia como um fenômeno de poder. Em 1938 o número de funcionários do governo federal era de 131.628; aumentou para 145.991 em 1943; 232.632 em 1958; e 615.726 em 1966. Tem-se um crescimento médio anual de 2,1% entre 1938-43; 4% entre 1943-58; e, 20,2% entre 1958-66. O crescimento foi de 10,9% no período 1938-43, de 59,3% entre 1943-58; e, de 164,6% entre 1958-66 (CERQUEIRA; LIMA, 1971, p. 120). Apenas no 1º escalão, calcula-se que existam 202 pessoas atualmente no governo da União; e no 2º escalão, 4.824 profissionais³⁵. Não se sabe ao certo se estão incluídas nestes números os funcionários das empresas estatais. Nestas, em 1978, somente nas 87 incluídas dentre as 200 maiores empresas do país, haviam 635 mil pessoas empregadas (representam 49% da mão-de-obra destas 200 empresas) (VISÃO, 1979). Estes números dão uma idéia geral da potencialidade de força da categoria. Tomados em si mesmo, no entanto, não conduzem a maiores explicações.

Assim, convém discutir a questão da burocracia pública como um fenômeno de poder na sociedade, para após discutir-se a força própria da burocracia do Estado.

³⁵ Ver Folha de São Paulo, Beltrão e o defunto. 26 ago. 1979.

O poder é uma questão muito controversa entre os cientistas sociais. As explicações tem variado de acordo com as visões teóricas de cada um, o que está, portanto, estreitamente relacionado com suas concepções filosóficas e, inclusive, políticas.

Assim, por exemplo, Max Weber tem uma concepção de poder extremamente individualista. Já apontou-se anteriormente a sua relação com movimentos anti-marxistas e influenciados pelo liberalismo econômico. Para Weber (1977) poder significa a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, ainda conta toda a resistência e qualquer que seja o fundamento desta probabilidade. Não há, para Weber (1977), determinantes específicos do poder. Em princípio, qualquer pessoa pode ser colocada numa posição de impor sua vontade, em virtude de múltiplas qualidades pessoais possíveis e de toda sorte de articulações. Explica a dominação, mais precisamente, como a probabilidade de uma ordem dada ser obedecida. A dominação, quando em forma de associação de dominação – isto é, na existência de dirigente ou quadro administrativo com “poder de governo” -, está garantida pela contínua ameaça e aplicação da força física pelo quadro administrativo; e, neste caso, deve chamar-se “associação política”.

Michel Crozier (1970) apresenta a concepção de Robert Dahl, também essencialmente individualista. Para Dahl, “o poder de A sobre B é a capacidade de A obter que B faça qualquer coisa, que ele não teria feito sem a intervenção de A.” Crozier (1970) diz que as vantagens desta concepção são a sua capacidade de generalização e o fato de prestar-se à quantificação. No entanto, a concepção é limitada por: omitir confrontações das partes; fracas possibilidades de quantificações precisas; e, desconsideração de reciprocidade das relações de poder. Reformulada a concepção ter-se-ia: “o poder de A sobre B corresponde à capacidade de A obter que, na sua negociação com B, os termos de troca lhe sejam favoráveis.” Continua Crozier, que o poder não existe em si mesmo. Para haver relação de poder é preciso integração e organização das partes. “Poder supõe organização.” Contudo, para haver negociação, é preciso que a sociedade passe ao “estado adulto”, bem como deve ser superada a possibilidade de uso da coerção e do apelo aos atributos morais (para nós “ideologia”) pelo poder hierárquico.

Já criticou-se suficientemente as teorias calcadas no individualismo neste trabalho, pelo que acredita-se desnecessário estender as críticas a estas concepções por não ligarem-se à estrutura histórica atual, no Brasil particularmente.

A concepção de Crozier (1970) envolve-se com algumas questões interessantes. Parece clara, em primeiro lugar, a noção particular de ciência deste autor. Na medida em que o poder só pode ser visto como relação em si só é abarcado o visível imediato – nada além do que duas pessoas ou dois grupos numa ação aparente – não são examinados os móveis últimos da ação. Além disto, tal conceito expressaria uma passagem da sociedade para o “estado adulto” (COMTE, 1972 também o referia na lei dos três estados), superando o uso da coerção e do reino da moral. Nesse sentido, refere-se ao futuro e não à realidade presente – pelo menos no Brasil está muito claro que a situação é diferente. Desta forma, a preocupação com o futuro sem avaliação das condições concretas que lhe possibilitam ter pouco a ver com ciência (da realidade)³⁶. De outra forma, estas idéias não estão na base do ataque de cientistas como Pareto, Mosca, Weber e Michels³⁷ a Karl Marx – na medida em que este renunciara a sociedade sem classes?

Em segundo lugar, Crozier (1970) cita a organização como pressuposto do poder. Quanto a isto nada há para opor e concorda-se com o autor. Mas há uma forte objeção na medida em que, a partir de análise estrutural, se constatar disparidade de poder mesmo quando dois grupos são organizados. É o que nos demonstra Miliband (1972) examinando a ação política das classes dominantes e dominadas (conflitos capital-trabalho) nos países desenvolvidos, em que o empresariado leva nítidas vantagens, determinadas por questões estruturais econômicas e políticas.

Destas concepções, apenas a de Max Weber (1977) teria possibilidades mais concretas de explicar a burocracia como fenômeno do poder. Não há como discordar de Weber a respeito de que a dominação exercida pelo quadro administrativo está garantida pelo uso da força física. No entanto, isto não trás relações com as estruturas econômicas e políticas ou, em outros termos, não

³⁶ Não fosse essa relação não haveria razão para denominar outra categoria de “ficção” científica.

³⁷ Cujos trabalhos não podem ser desconsiderados.

explicaria a burocracia como um fenômeno de poder na sociedade, conforme colocou-se atrás.

E nossa preocupação é plenamente justificada, na medida em que se questionar a força da burocracia, historicamente, no Brasil. Uma pergunta interessante para o leitor responder a fim de ilustrar tal preocupação, bem como o que está por trás da ação aparente, é saber por que a burocracia militar teve presença marcante no governo na proclamação da república (primeiros governos) e, depois, somente em 1964 – sem, contudo desconsiderar-se a “revolução de 1930” e outros movimentos também importantes, mas de presença militar no governo menos ostensiva?

Nicos Poulantzas (1977b) procura produzir um conceito de poder, uma vez que nem mesmo Marx o fez. Estabelece como campo de constituição do conceito, a prática de classes. Neste nível as relações de poder não são vistas nelas mesmas; teriam como fundamento maior as próprias estruturas econômicas e de dominação, uma vez que é a partir delas que se dão as formas de estratificação social – e a formação das classes sociais no capitalismo. “As relações entre as classes são relações de poder” (POULANTZAS, 1977b, p. 95).

Assim, o poder é um efeito da própria estrutura global, e um conceito.

O conceito proposto é o seguinte: “[...] designaremos por poder a capacidade de uma classe social de realizar os seus interesses objetivos específicos” (POULANTZAS, 1977b, p. 100).

Tal conceito tem a vantagem de situar o poder a partir das relações de dominação-subordinação existentes na nossa sociedade, relações estas com determinantes concretos. Não pode aplicar-se, entretanto, a relações inter-individuais³⁸, bem como a sociedade não divididas em classes.

De outra parte, a capacidade de uma classe está ligada à sua organização. Num sentido amplo, “o termo organização encerra simplesmente as condições de uma prática de classe com ‘efeitos pertinentes’”. Quer dizer, não implica organização em partido próprio, nem em ideologia própria. Num sentido estrito, abrange “antes as condições de poder de classe, isto é, as condições de uma

³⁸ Uma vez que se aceite ser o comportamento das pessoas sobre determinado (moldado e limitado) pelas estruturas, parece não haver inconveniente no uso do conceito. Volta-se a questão adiante.

prática que conduz a um poder de classe”. Mas estas condições são limitadas pela estrutura, na medida em que esta capacita diferencialmente as diferentes classes (POULANTZAS, 1977b, p. 103).

Quanto às instituições, devem ser vistas em relação às classes sociais que detém o poder. O Estado, instituição organizada como locus da afirmação dos interesses (de classe, frações, etc.) ou do exercício do poder ao nível político pode ser visto de dois ângulos: do poder de Estado – a partir da classe social ou fração que detém o poder; do aparelho de Estado – a partir das funções que exerce e do seu pessoal, de onde sobressairia a burocracia. (POULANTZAS, 1977b).

Nestes aspectos demonstra-se que não existe um interesse público superior, mas, isto sim, interesses particulares com diferentes capacidades na luta política. E, que o Estado é o locus da luta, e tem funções variáveis de implementar e garantir as realizações.

No Brasil, os fatores ocorridos, principalmente com o movimento de 1964, não falsificam, pelo menos, as colocações acima. É claro que se torna importante verificar o que ocorreu aqui, particularmente. A isto não nos temos recusado durante todo esse trabalho.

Desta forma, tenso-se em vista o que já se demonstrou anteriormente, pode-se concluir que, no Estado brasileiro pós-64, os interesses da burguesia prevaleceram, mas suas pessoas não se fazem presentes na elite governamental. A citação seguinte, um pouso extensa, é excelente resumo da situação.

Por um lado – devido à ameaça representada pela ascensão do movimento de massas – houve uma vastíssima delegação de poderes à elite governamental; por outro lado, contudo – devido ao predomínio econômico da coalizão internacional-modernizadora e, especialmente, aos laços materiais, políticos e ideológicos que a ligavam umbilicalmente às personalidade civis e militares que assumiram os papéis protagonistas na cúpula político-administrativa do Estado -, houve uma não menos vasta recuperação, por parte da coalizão internacional-modernizadora, dos poderes delegados à elite governamental por todos os setores das classes dominantes” (MARTINS, 1978, p. 100).

A complexidade da situação é referida às vezes a um Estado e a uma burocracia “instrumentos” do poder, a serviço dele. Não resta dúvida que de fato o são, mas de forma alguma tais colocações dão uma explicação concreta. Apenas situam abstrata e amplamente as questões.

Com as discussões acima, sobre o poder, situa-se, numa dimensão da sociedade, o Estado e a burocracia. No entanto, não se entrou na dimensão organizacional do Estado, para verificar a ação da burocracia, principalmente, tendo-se em vista a sua capacidade de produzir “efeitos pertinentes”, isto é, fazer presentes interesses particulares seus, como força social, bem como, em função de sua organização, vir a tornar-se classe social.

De acordo com nossas discussões no capítulo 4, seção 4.3, situou-se algumas disparidades naquilo que até aqui generalizou-se como sendo a burocracia pública. Colocou-se que as disparidades podem ser situadas em dois eixos fundamentais: com relação à própria estrutura da sociedade – em que se estabelecem relações de dominação-subordinação; e, com relação às funções do Estado – que são várias e variáveis.

A burocracia, categórica social específica, “participa do aparelho do Estado, na medida em que ela põe, de algum modo, a funcionar as instituições do poder político” (POULANTZAS, 1977b, p. 328). Neste ponto, ela não pode ser vista como classe social. Mas ela pertence a alguma classe, no sentido de os membros de suas diversas camadas serem recrutados de classes ou frações de classe da sociedade. Aqui realça-se a questão do poder do Estado, da classe ou fração hegemônica, poder este exercido pela burocracia. No caso brasileiro demonstrou-se isto acima.

Esta questão funda a disparidade calcada na estrutura da sociedade, à qual nos referimos. Neste sentido, é preciso distinguir a “cúpula” da burocracia dos demais membros. O recrutamento da cúpula não segue os mesmos padrões do restante; e, além disto, o poder de decisão pode estar centralizado também no alto.

Quanto ao primeiro aspecto, que é simples aparência de algo mais complexo, já viu-se que o dirigente não se enquadra no que Weber chama de dominação legal. E Marx aponta nas escolhas, a partir de ideais de Hegel, o “capricho do príncipe” – ou critérios invisíveis. Esta situação, do tradicionalismo – na forma de clientelismo e até mesmo hereditariedade e carisma, na composição das “cúpulas”, bem como a corrupção e ineficiência, são características burocráticas universais. O “mérito”, apontado por Max Weber, Suzanne Keller e outros, é presente apenas nos tipos ideiais: “[...] na verdade, tais mecanismos são parte integrante do funcionamento das agências burocráticas também nos contextos desenvolvidos, particularmente nos Estados Unidos” (BOSCHI; CERQUEIRA, 1978, p. 100).

Não fosse assim, a dominação racional-legal não seria “racional” para os dominadores, ou não seria dominação.

Daí ser importante nos estudos sobre a burocracia caracterizar as relações com os grupos externos à ela. Mas é preciso situar o contexto político, concretamente, a fim de verificar quais os grupos privilegiados (de poder) e as formas de articulação (o que já foi feito neste trabalho). É neste contexto que se situam diferenças concretas entre os países, em termos do controle das diferentes esferas da sociedade, em geral burocratizadas, umas sobre as outras (BOSCHI; CERQUEIRA, 1978).

[...] considerar o estudo das relações com a clientela como parte integrante do funcionamento de uma organização burocrática significa incorporar à sua dinâmica os elos com os grupos externos que direta ou indiretamente são afetados por suas decisões” (BOSCHI; CERQUEIRA, 1978, p. 99).

Desta forma, as “cúpulas” são como que os elos de ligação com os grupos externos, e as portas através das quais entraram seu interesses.

Além disto, outro aspecto a discutir diz respeito à centralização do poder decisório nas mãos dos elementos de cúpula. É uma questão de dinâmica organizacional; mas sua análise não pode encobrir os verdadeiros problemas, que são políticos, problemas de poder.

Neste sentido, ressalta-se a questão do burocratismo, já discutida no capítulo 4, seção 4.3. em suma, diz respeito a uma forma particular de funcionamento das organizações; e com relação ao Estado “manifesta, sobretudo o impacto político da ideologia burguesa” (POULANTZAS, 1977b p. 328). É o caso da busca da racionalidade e eficiência através da reforma administrativa de 1967, no Estado brasileiro, através da qual muda-se o sistema de funcionamento do Estado – inclusive com realização de lucros nas suas agências. E, “a primeira forma ‘burocrática’ moderna das relações de produção increve-se no taylorismo” (LAPASSADE, 1977, p. 136).

Depois de Frederick W. Taylor surgem muitos estudos e idéias fazendo frente (reacionariamente muitas vezes) aos movimentos sociais provocados por problemas decorrentes desta burocratização. Entre tantos outros nomes conhecidos Mills (apud LAPASSADE, 1977) destacam-se: Elton Mayo, James G. March, Herbert A. Simon, Daniel Katz, Robert L. Kahn, Peter Drucker. Não estranha, agora, o fato de Max Weber – crítico e talvez o maior estudioso da burocracia, não ter seus trabalhos examinados em algumas das nossas escolas de administração.

Em todos estes estudos é claramente demonstrado o que, em linguagem sistemática, denominar-se-ia “funcionalidade” da centralização das decisões.

Noutros estudos ela é vista até como inevitável. Ao mesmo tempo é tratada como uma ilusão de concepção e como uma tendência inexorável mesmo dentre os grupos que lutam pela descentralização. O efeito positivo destas lutas é impedir a criação de uma “oligarquia gigantesca”. “Quem diz organização diz tendência para oligarquia” (MICHELS, 1960, p. 15).

De forma alguma poder-se-ia dizer que as organizações não tem suas decisões tomadas no alto pela cúpula; o que o Estado brasileiro e as suas agências não funcionam na “lógica descendente”.

A respeito das relações do Estado brasileiro com a sociedade já discutiu-se bastante a centralização das decisões. “Centralização diz respeito ao processo de tomada de decisões, considerando a burocracia governamental em seu conjunto” (BOSCHI; CERQUEIRA, 1978, p. 105).

Quanto à centralização das decisões dentro das agências governamentais estão começando a surgir estudos. Em análise de 56 agências exclusivamente da administração indireta, Wanderley G. dos Santos (1979a) traz algumas evidências. Chama a atenção para o tratamento que dá à questão, baseando-se na estrutura organizacional e não na percepção dos indivíduos. Utiliza em índice de centralidade hierárquica relativa (Cr). Encontro 13 agências com alta centralização (Cr de 0,60 a 1 – esse é o valor máximo); 25 agências com valor médio (Cr de 0,41 a 0,59); e, 18 agências com baixa centralização (Cr de zero a 0,40). O índice mais baixo foi de 0,27. Desta forma existe alguma centralização mesmo nas mais baixas. Acresce, ainda, o fato de que o índice é calculado com base em grupos, isto é, departamentos, seções, e não com base individual. Por isto mesmo, a baixa centralização pode significar descentralização “dentro da cúpula” ou elite.

Fernando C. Garcia (1979) analisando 25 agências da administração indireta no distrito federal, encontrou distribuição semelhante.

Estes estudos envolveram-se apenas com a administração indireta, descentralizada. Mas um fato importante constatado é que mesmo aí há diferenças internas. Por exemplo, parte significativa das empresas de produção de bens e serviços de infra-estrutura tem índice considerado baixo (SANTOS, 1979a). Estes setores são considerados os mais dinâmicos, modernos, e, por isto mesmo, burocratizados. Volta-se a esta questão da heterogeneidade adiante.

Com relação à centralização decisória na cúpula burocrática cabe um comentário final. Ela é apresentada nos estudos da burocracia (Weber, Michels, etc.) como uma necessidade técnica, ou, noutras visões (teoria dos sistemas abertos), como algo “funcional”. Não há dúvida que, abstraindo das estruturas econômica e de dominação, isto ocorre. No entanto, ao examinar-se as relações com as estruturas, o burocratismo e a burocratização – como sistema de organização e funcionamento, constituem-se em “formalismo” ilusório. O problema tem base política, no poder, conforme definiu-se anteriormente. E a estas cúpulas pode-se dar, então, a denominação de “burocracia política” (BAYER, 1975, p. 68) ou “elite governamental” (MARTINS, 1977b, p. 216).

Nesse sentido, funda-se, dialeticamente, ou outro ponto de discussão no que diz respeito à própria força da burocracia. E aqui situa-se também o outro eixo de disparidades burocráticas que se quer discutir, ou seja, o das funções do Estado. Como já se apontou, estas funções são várias e variáveis. Nesse sentido, a visão tomada é dinâmica, isto é, as mudanças ocorrerem em virtude de lutas e conflitos, bem como das mais variadas articulações internas e externas ao Estado e às suas agências. É a partir deste eixo que se busca situar a questão da força (que pretende chegar a poder – esta é a intenção!) da burocracia (TRAGTEMBERG, 1978). Este processo, de nível organizacional, é bastante complexo. Nele insere-se o comportamento ou a ação dos agentes individuais. Além disso, as funções a nível organizacional só podem ser vistas ligadas às estruturas já discutidas.

Este nível, menos geral que o anterior, deve analisar a organização do Estado na dinâmica de sua expansão.

Deste modo, o Estado burocrático-autoritário atual tem sido examinado a partir de sua expansividade, dinamicidade, forte capacidade de repressão, grande diferenciação interna e tecnicização. Suas organizações são “gigantes” e burocratizadas.

Paul Singer (1977) distingue dois eixos nas funções do governo: primeiro, o setor público da economia, no qual se enquadram as empresas do governo; segundo, as atividades governamentais, em que se destacam: as forças armadas, política, tribunais, escolas públicas, hospitais públicos, previdência social, burocracia financeira e administrativa do Estado, tecnocracia do planejamento e controle, diplomacia, etc. Neste etc talvez se possa incluir também os partidos burocratizados “sancionadores”. A organização do Estado é, conforme se vê suficientemente complexa para tomar-se cuidado nas análises.

No tocante à expansão do Estado o que se observa é a tendência de crescimento por via da administração indireta e, principalmente, no setor produtivo da economia. Quanto às lógicas de expansão, caracterizou-se no capítulo 5, seção 5.3, a lógica da economia e a lógica da burocracia. A primeira insere-se no quadro estrutural mais amplo; a segunda nos interessa aqui.

Esta última lógica foi situada como sujeição a uma pressão por sobrevivência. Aparentemente o problema é de criação de novas agências, diferenciação, também chamada descentralização horizontal. “Descentralização diz respeito à proliferação de esferas de competência e, portanto, à lógica de expansão e fragmentação estrutural do aparelho burocrático” (BOSCHI; CERQUEIRA, 1978, p. 104).

Por outro lado, nos leva ao que Michels (1960) denominaria “palavra de ordem das minorias”. Isto, é, à busca de autonomia, à resistência ao controle, às lutas pelo poder. Este processo circunscreve-se, o que é pior, nos limites de um Estado autoritário, com hegemonia do Executivo e centralização nas instâncias decisórias superiores. Daí que a opção nas decisões é a afinidade com a “ótica dos escalões superiores”.

“O resultado último deste processo é, como dissemos, um aumento do conflito ao nível global, desgastando-se progressivamente o sistema em sua capacidade de absorvê-lo” (BOSCHI; CERQUEIRA, 1978, p. 101).

Na dinâmica interna do aparelho de Estado ocorre uma verdadeira “guerra” pela posse de recursos de poder (que serão discutidos adiante). As “bombas” são passadas para “estourar” nas mãos dos escalões superiores, os quais fazem o possível e o impossível para descartar-se delas, tendo em vista seus interesses no círculo de poder. As saídas ligam-se ao estabelecimento de “círculos de poder” tanto com grupos externos ao Estado, quanto com grupos internos, a fim de fazer pressões e manifestar os conflitos. “Tal mecanismo[...] pode-se dar tanto ao nível da competição intraburocrática quanto interburocrática” (BOSCHI; CERQUEIRA, 1978, p. 103).

Tudo isto demonstra, mais uma vez, o “formalismo” ilusório. O que é importante ocorre fora do campo “formal”, das normas, procedimentos, organogramas, hierarquias de cargos, etc. As realizações distanciam-se bastante dos anseios da nação, como última conseqüência. Isto porque a “racionalidade” a que se apela é uma racionalidade muito particular, que pouco tem a ver com “igualdade e liberdade”. Nos limites do autoritarismo e da centralização, as decisões e nomeações são determinadas por ajustamento políticos.

Os interesses individuais dos atores chocam-se entre si e com os objetivos organizacionais. Um dos efeitos, já apontados no capítulo 4, seção 4.3, é o “deslocamento dos objetivos”, sob influência da estrutura organizacional formal. Os meios transformam-se nos fins. Mas este é um efeito que parece afetar de forma mais exclusiva o funcionário (executor), não o agente da “burocracia política” no Brasil.

Os escalões superiores, na formação dos seus “círculos de poder”, na busca de recursos de poder, desenvolvem uma atividade semelhante a um “acordeão”, que se abre e se fecha enquanto é tocado pelo instrumentista. Esta ampliação de poder é um processo em que “por um lado, observa-se um movimento de aproximação face a grupos externos (à agência ou ao Estado) e, por outro, um movimento de afastamento” (BOSCHI; CERQUEIRA, 1978, p. 108), isto é, de posse dos recursos de poder, o órgão amplia suas despesas, e ocorre então um processo de autonomização. E continua o “baile”[...] até que o acirramento do conflito exija novos direcionamentos e/ou composição.

Contudo, poder-se-ia invocar as razões pelas quais esta estrutura organizacional se mantém, examinando a coesão dos agentes. A indicação mais conclusiva que se tem, dada a inexistência de estudos sobre o tema, é a de que, a partir da ideologia desenvolvimentista, relacionando-se com ela o burocratismo, é identificado apenas o inimigo moral – a subversão, o comunismo (CARDOSO, 1977c). Ocorre, então, o fechamento do processo político para a maior parte da população, aliado ao caráter tutelar e paternalista do Estado. Assim, dada a situação geral (econômica, política e ideológica), as próprias ações do Estado servem “para legitimar a expansão do Estado e a ação cada vez mais penetrante dos seus agentes” (MARTINS, 1977d, p. 171). Dir-se-ia, então, que a coesão e legitimação ocorrem no próprio marco da “instituição” estatal brasileira, como um “todo”; e, que só não tem outras conseqüências pela própria ação do Estado, até mesmo repressivo, bem como pelo resguardo propiciado pelo “segredo” burocrático.

Quais seriam, em termos simples, os recursos de poder da burocracia, que lhe dão certa autonomia?

Estes recursos podem ser identificados a partir das suas fontes que podem ser externas e internas. Contudo, a classificação tem fins essencialmente de sistematização, uma vez que a utilização “não se dá de maneira estanque” (SARMENTO, 1978, p. 21). De acordo com o que se viu acima, há uma atividade continuada de “ir e vir” com relação ao ambiente externo, na busca de recursos de poder para reforço dos “círculos de poder” internos e para sua autonomização.

Conforme o trabalho citado acima, “as fontes externas de poder político das burocracias referem-se” (SARMENTO, 1978, p. 21): às suas capacidades regulatórias, de extração de recursos, distribuição ou redistribuição de benefícios em relação à sociedade ou segmentos sociais, ou, ainda, no âmbito governamental; destacam-se também a interação com grupos sociais interessados na esfera de atuação da agência e a interação com agências governamentais estratégicas, bem como a proximidade da agência ao Centro de poder do Estado.

As fontes internas, estreitamente relacionadas como os efeitos do burocratismo em que são privilegiados os chamados “mecanismos formais”, referem-se a características estruturas: hierarquia de autoridade, poder coercitivo, remunerativo e normativo sobre os membros da agência, tamanho da agência, papel das lideranças no processo decisório; “segredo” e controle das informações, manipulação de conhecimento especializado.

Estes são, resumidamente, os recursos ou meios perseguidos na busca de poder das organizações burocráticas no seu conjunto (Estado), nas agências individualmente, bem como por “círculos” de indivíduos dentro das organizações.

Wanderley G. dos Santos (1979a, p. 32), analisa a autonomia organizacional “resistência à coordenação”, tentando abarcar o conjunto da situação de poder da burocracia, pois o que esta pretende – conforme se procura explicar, é um aumento de sua independência decisória com relação ao “meio ambiente”. Através do índice de integração de controle, o autor procurou avaliar o potencial “real” de resistência à coordenação, baseado-se na integração da complexidade horizontal e vertical da estrutura organizacional. Quanto maior o índice, menor será esta “complexidade composta” (SANTOS, 1979a, p. 34).

Na pesquisa de 56 agências da administração indireta constatou diferenças importantes. A grande maioria das empresas de produção de bem e serviços de infra-estrutura tem índice baixo, ou grande complexidade. Associando este índice com a centralidade relativa, vista anteriormente, pode-se concluir que estas agências têm autonomia “real” (SANTOS, 1979a, p. 45).

Além disto, verifica que o recurso político fundamental dos agentes na administração indireta, pela necessidade de eficiência operacional, é o “conhecimento especializado” e a “capacidade de coordenação de grupos especializados”. A autonomia financeira das agências amplia a liberdade de ação dos agentes. E, ainda, a estrutura organizacional da agência pode propiciar a permanência nos postos, o que dá um adicional de recursos políticos pela acumulação da experiência (SANTOS, 1979a, p. 60-61).

De outra parte, a resistência à coordenação do aparelho estatal descentralizado não obedece à “lógica de mercado”, à sua dinâmica. Quer dizer, o comportamento dos agentes é comandado por ajustamentos e negociações ao nível do poder. E a mediação política com tal aparelho é feita pelas relações com o poder executivo, “com escassa influência do legislativo” (SANTOS, 1979a, p. 67).

Neste ponto, ressurgem a questão da “burguesia de Estado” que foi sumariamente tratada no capítulo 4. seção 4.3. Esta burguesia seria constituída pelos dirigentes das empresas estatais, em razão do lugar que ocupam nas relações de produção nos países em desenvolvimento. Constituiria uma classe social efetiva” (POULANTZAS, 1977b, p. 330).

Sua emergência enquanto classe, dá-se a partir do capitalismo de Estado. No caso brasileiro, pelas relações do Estado com a economia, o próprio capitalismo sofre transformação, inclusive a nível das classes existentes. A existência do capitalismo de Estado “burguês” no Brasil tem sua origem na emergência da fase monopolista – na qual o papel do Estado é proeminente (vide capítulo 5, seção 5.3). O limite na evolução é a etapa de “capitalismo de Estado autonomizado”. E, o que seria fundamental na constituição do capitalismo de Estado é a formação da burguesia de Estado como classe social. Isto a diferencia da burocracia do Estado propriamente dita. “[...] esta distinção conceitual é de valor prático-imediato para a interpretação correta de dados brutos que

escondem, por aparentarem o oposto, a marcha progressiva do capitalismo do Estado” (MARTINS, 1977b, p. 42).

Nesse sentido, o estudo do poder das agências e agentes estatais é suficientemente complexo e incipiente para não permitir conclusões imediatas.

As colocações de Carlos E. Martins (1977b) são claras no sentido de validade do “conceito” para efeitos de análise. Desta forma, deve ser completada com a advertência de Luciano Martins (1977d), para quem o conceito “burguesia de Estado” passou a ser referido a uma “realidade social”, quando ainda precisa ser encarado como “hipótese de trabalho”.

Outra é a visão de Luiz C.B. Pereira (1977). Para ele são totalmente impróprios os conceitos de capitalismo de Estado e burguesia de Estado. Sua visão envolve uma interpretação alternativa do “todo”. O que emerge é um modo de produção tecnoburocrático e uma nova classe – a tecnoburocracia. A ela coube uma nova formulação ideológica e a direção política do Brasil, comandando a industrialização. A emergência se deu no período populista (pós-1930) e a consolidação em 1964.

A tecnoburocracia estatal, sob liderança militar, realinou-se com a burguesia e com o capitalismo internacional para constituir o Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente, com a exclusão do proletariado e dos grupos progressistas de intelectuais e de estudantes (PEREIRA, 1977, p. 193).

A análise deste autor é intelectualmente audaz e coerente. Sua crítica exigiria uma competência que, no momento, não possuo.

O que importa ressaltar, quanto aos dirigentes das empresas estatais em particular, é que são uma força da base social do Estado brasileiro “gerada por ele próprio”, conforme Fernando H. Cardoso (apud MARTINS, 1977c, p. 214). Quanto ao Estado em geral, a própria estrutura global nacional, em que inexistiu uma burguesia “nacional” liberal, teve como consequência o desinteresse por três pilares importantes da sociedade, que pertencem ao Estado: “a organização militar, o sistema educacional e a burocracia pública” (SANTOS, 1978a, p. 114).

Pelo que já foi discutido até aqui, pensa-se este desinteresse da burguesia não como algo absoluto, isto é, decorrente de uma incapacidade “total”, de atraso cultural (LIPSET; SOLARI, 1967b), etc. No contexto brasileiro, é de se ver o caráter paternalista e tutelar do Estado, já comprovado anteriormente. Ao nível político, as articulações nem sempre são visíveis, bem como não é aparente a confiança que tal burguesia (local e não nacional) tem depositado no seu Estado. E é importante que os estudos captem a heterogeneidade de grupos específicos, relacionando-os com o contexto mais amplo e com o poder.

Nesse sentido, o conceito de poder aqui adotado para estudo da burocracia, dá conta que questões que os outros não dão, porque “se tenta estabelecer uma correspondência entre posições societais estruturalmente definidos e posições de poder no âmbito do Estado” (BOSCHI; CERQUEIRA, 1978, p. 111). Tal conceito sofre de limitações na medida em que se aprofunda a análise do processo político e de expansão da burocracia, e nos damos conta da dinâmica do processo, da multiplicidade de interesses e dos meios utilizados para alcançar certas posições.

No entanto, no tocante às mudanças, estabeleceu-se na seção 6.1 que o seu “motor” são os conflitos e lutas sociais. Na luta, os agentes organizam-se, isto é, munem-se de recursos para superar os inimigos. Estes recursos, os denominamos de recursos de poder.

Quanto à burocracia, como força presente na luta, ocorre este movimento. O burocratismo, que assemelha-se à “cultura” burocrática é um recurso importante – mesmo quando atua a nível de ideologia. Os esforços de desburocratização, criticados no capítulo 4, seção 4.3, ao atacar apenas os efeitos do burocratismo, não desburocratizam. Ao contrário, contribuem para legitimar a burocracia. Esta continua sua marcha e poderá, no uso dos seus recursos, levar à reprodução de um estilo de “sociedade congelada” (CARDOSO, 1977b, p. 127).

Desta forma, recuperam sua plena vitalidade as concepções de mudança social que se adota neste trabalho. Somente com a institucionalização do conflito poder-se-á criar possibilidades de solucionar muitos problemas da nação brasileira. E readquirem aqui seu valor, as discussões apresentadas no capítulo 4,

seção 4.4, sobre a democratização. Para evitar repetições o leitor pode remeter-se a elas.

Nesse sentido, é preciso ultrapassar as concepções mecanicistas segundo as quais a burocratização representa a “maturidade definitiva” da história. A burocracia e o seu “formalismo” só serão transitórios ou efêmeros na história, bem como deixarão de ser artifícios de logro ou ilusão, na medida em que surgirem livremente os conflitos, ou se democratizar a sociedade (efetivamente!). Pois “acumulação e equidade têm sido tratadas não apenas como termos polares, mas, em acréscimo, como alternativas conflitantes” (SANTOS, 1977b, p. 127); e “a burocracia é a organização da separação” (LAPASSADE, 1977, p. 183).

Dentro disto, a Teoria Geral da Administração deverá superar postulados atuais já discutidos se quiser contribuir efetivamente para o desenvolvimento nacional.

7 O CASO CORLAC

Companhia Rio-Grandense de Laticínios e correlatos.

7.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo constitui a etapa empírica do trabalho realizado. Quer dizer, é o resultado do levantamento e análise de uma empresa estatal real, a CORLAC – Companhia Rio-Grandense de Laticínios e Correlatos, sociedade de economia mista de cujo capital 98,54% é pertencente ao governo estadual do Rio Grande do Sul.

Visou-se a analisar o comportamento dos dirigentes da empresa com base no referencial teórico já discutido anteriormente. Para tanto, situou-se tal comportamento dentro dos limites estruturais, uma vez que estes conformam o campo no qual agem os atores sociais. Em outras palavras, procurou-se não perder de vista, e até enfatizar, as relações que as ações empreendidas têm, historicamente, com a estrutura econômica-política-ideológica da sociedade. Nisto, destaca-se o papel do estado, a sua ação intervencionista nas questões inerentes à área de atuação da CORLAC. Esta ação estatal é examinada tanto no que diz respeito às articulações do Estado com a sociedade civil às suas pressões sobre aquele, quanto em relação à própria estrutura da organização estatal, isto é, articulação entre as agências e órgãos governamentais e legislativos.

Na primeira seção 7.2 analisa-se a ação estatal no abastecimento do leite, ou seja, sua origem, natureza e evolução, no Rio Grande do Sul. Na seção 7.3, faz-se um exame da produção leiteira, industrialização e comercialização do leite no estado, no sentido das mudanças ocorridas e da estrutura econômica do setor industrial laticinista gaúcho. Depois desta análise estrutural-histórica, elabora-se na seção 7.4 o exame da empresa CORLAC, em particular. Situam-se na sub-

seção 7.4.1 a origem e evolução da empresa, dentro do seu ambiente e em relação a fatores institucionais. Na sub-seção 7.4.2 é analisada a estrutura econômica da CORLAC. Na sub-seção 7.4.3 examina-se a sua estrutura organizacional. Na sub-seção 7.4.4 é enfocada a questão da autonomia organizacional da empresa, como um processo de luta ou de resistência contra o controle de forças externas sobre a CORLAC, tendo como móveis das lutas a posse de recursos de poder. Na seção 7.4.5, analisa-se a elite dirigente da empresa quanto à idade, origem geográfica, competência técnica, comportamento e aspirações políticas, visão de mundo, padrão de carreira, recrutamento e nomeação, mobilidade e estabilidade, e autonomia decisória.

Os dados e informações utilizadas, foram buscadas em fontes secundárias – publicações estatísticas, documentos de empresa e Assembléia Legislativa do RS, jornais, revistas – e entrevistas com dirigentes da empresa³⁹, ex-dirigente, produtores e deputados estaduais.

7.2 QUESTÃO DO LEITE E AÇÃO ESTATAL NO RIO GRANDE DO SUL

Nesta seção visa-se a discutir a ação estatal no abastecimento de leite no RS. Situa-se a sua origem e evolução no contexto da sociedade – econômica, política e ideologia. Consideram-se a organização do estado, suas relações, inclusive, com a sociedade e insere-se também o comportamento dos atores.

O abastecimento de leite à população gaúcha, principalmente a porto-alegrense, tem sido uma questão bastante discutida e requereu inúmeras medidas estatais e privadas para tentar a solução dos problemas de falta e qualidade do leite. Para tal concorreram tanto o processo de industrialização do país, quanto movimentos sociais que visaram direcionar o processo político.

³⁹ Conforme definiu-se no capítulo 3, seção 3.2.

Até 1937 o abastecimento de leite em Porto Alegre era feito pelos próprios “tambeiros”, que distribuíam o leite em zonas determinadas a seus clientes particulares ou varejistas. O transporte era feito em carroças, pois inexistiam estradas seguras para caminhões. Os “tambeiros” situam-se na periferia de Porto Alegre, a uma distância de até 30 Km. Posteriormente, com a expansão da cidade, os “tambeiros” foram impelidos para áreas mais distantes. Com a abertura de estradas “tronco”, na hoje denominada Grande Porto Alegre, modificou-se bastante a atividade leiteira. A especulação imobiliária fez com que muitos tambeiros vendessem suas propriedades, abandonando a produção leiteira. Além disto, como o processo de mudança social imprimia novas aspirações às pessoas, os filhos dos tambeiros vinham para a cidade, não dando continuidade às atividades dos pais⁴⁰.

A partir de 1937 o governo estadual interveio no abastecimento do leite para Porto Alegre. Cerca de 2 anos antes, a Cooperativa dos Produtores de Leite e Derivados Ltda. manifestara intenção de construir uma usina de pasteurização em Porto Alegre. O então governador, Flores da Cunha, não concordou, afirmando que esta era uma tarefa para o governo, tendo-se em vista a importância do leite para a alimentação.

Assim, o governo instalou uma usina de pasteurização de leite que começou a funcionar em 1937. A exploração do negócio foi confiada à iniciativa privada mediante concessão, via concorrência pública.

Nesta última, saiu vitoriosa a SABEL – Sociedade Anônima Beneficiadora de Leite. Era composta por alguns produtores de leite. Sua finalidade era a de abastecer a população de Porto Alegre. A SABEL instalou postos de coleta e resfriamento no interior do estado que enviavam o leite para Porto Alegre, transportando-o por caminhões, trem lanchas. Também implantou uma rede de desnatadeiras e algumas fábricas de queijo no interior. O raio de ação estendeu-se a cerca de 100 Km de Porto Alegre.

⁴⁰ Informações prestadas pelo Sr. Francisco da F. Perrone, produtor de leite e ex-diretor da SABEL, do DEAL, da CORLAC e da Cooperativa dos Produtores de Leite e Derivados Ltda.

A SABEL perdurou até 1946. Sua criação resultou de uma medida do governo, bem como a sua extinção. No entanto, o processo não foi tão simples como pode parecer.

Contribuíram para a extinção muitos movimentos de cunho político. Os atores eram consumidores, produtores de leite e até os funcionários da SABEL.

No caso dos consumidores havia grandes descontentamentos com o abastecimento, cujos reclamos identificam-se desde a década de 1930. Os consumidores criticavam a higiene e qualidade do leite, a irregularidade do fornecimento, as extensas filas (bichas do leite) que formavam para adquirir o produto na usina, bem como o mau atendimento que os seus funcionários ofereciam. Estes, por seu lado, também não estavam contentes com seus patrões e faziam greves. Nesses casos, eram substituídos no trabalho pelo Corpo de Bombeiros, para que não fosse paralisado o abastecimento à população. Por fim, os produtores ou “tambeiros” também manobravam seja através da imprensa ou via políticos e governo. Não atendidas as reivindicações por melhores preços, suspendiam ou reduziam o fornecimento à usina, bem como adulteravam o produto (misturando-lhe água, entre outras coisas)⁴¹.

Diante destes fatos, o inventor estadual, Sr. Pompílio Cilon Rosa, nomeado pelo presidente da república da república, Sr. Eurico Gaspar Dutra, criou a CEAP – Comissão Estadual de Abastecimento e Preços, de acordo com o decreto-lei nº 1062, de 12/02/46. A CEAP exerceria seus controles desde o varejista até as fontes de produção⁴². Não tinha a comissão representantes da população. Também ficou explícito que o governo não aceitaria negociar sob a pressão de greves.

Contudo, tal comissão autorizou diversos aumentos de preços tão logo entrou em ação. Incluíram-se nas majorações desde o preço do leite até o da alimentação para o gado leiteiro. Isto levantou enorme onda de protestos de parte dos consumidores e dos produtores. A partir daí vê-se lançada em discussão à possibilidade de acabar com a exclusividade de SABEL no abastecimento de leite da capital, e de governo estadual passar a pasteurizar e distribuir o produto.

⁴¹ Conforme nossa consulta a documento de trabalho da pesquisa de empresas estatais em realização no PPGA/UFRGS.

⁴² Correio do Povo, Porto Alegre, 24 abr. 1946.

Direção da SABEL, dizia-se, era contrária a esta idéia⁴³, mas a sua concordância era essencial para a modificação. Com a veiculação desta notícia a opinião pública foi mobilizada. A diretoria da SABEL apressou-se em vir a público desfazer as idéias de que estaria opondo-se a medidas que visavam melhorar o abastecimento de leite de Porto Alegre⁴⁴.

Outro fato interessante diz respeito a aumento do preço da manteiga autorizado pela CEAP em 06/05/46. Este aumento foi embargado pela DOPS⁴⁵.

Em 10 de maio de 1946 a SABEL foi encampada pelo governo estadual⁴⁶. A medida agradou os consumidores. Mas os produtores não tiveram atendidas suas reivindicações por melhores preços e disponibilidade de rações que faltavam.

Estes episódios correm em paralelo a outros no nível do governo federal. Este passa a adquirir gêneros alimentícios dos produtores, e o exército toma a si a tarefa de requisitá-los⁴⁷. Além disto, o governo atacou a exportação de alimentos feita por entidade norte-americana que buscava a reconstrução européia do pós-guerra⁴⁸. Foi proibida a exportação de alguns produtos para assegurar o forrageamento⁴⁹. Mas em seguida foi relaxada a medida, permitindo-se a exportação de excedentes após “cuidadoso” exame⁵⁰.

Os produtores continuavam suas lutas, ameaçando suspender o fornecimento à usina. Devido à mobilização contrária da opinião pública, foram ao jornal através do seu sindicato, justificar a necessidade do aumento que pediam⁵¹. Não conseguindo o atendimento da reivindicação foi suspenso o fornecimento⁵².

O interventor estadual reagiu imediatamente. Autorizou o aumento do preço do leite, declarou livre o comércio de leite na capital⁵³ e celebrou convênio com a Cooperativa dos Produtores, a qual encarregar-se-ia de garantir o

⁴³ Correio do Povo, Porto Alegre, 23 abr. 1946.

⁴⁴ Correio do Povo, Porto Alegre, 26 abr. 1946.

⁴⁵ Correio do Povo, Porto Alegre, 08 maio 1946.

⁴⁶ Correio do Povo, Porto Alegre, 11 maio 1946.

⁴⁷ Correio do Povo, Porto Alegre, 24 maio 1946.

⁴⁸ Correio do Povo, Porto Alegre, 24, 29 e 31 maio 1946.

⁴⁹ Correio do Povo, Porto Alegre, 07 jun. 1946.

⁵⁰ Correio do Povo, Porto Alegre, 09 jun. 1946.

⁵¹ Correio do Povo, Porto Alegre, 19 jun. 1946.

⁵² Correio do Povo, Porto Alegre, 22 jun. 1946.

⁵³ Correio do Povo, Porto Alegre, 23 jun. 1946.

abastecimento da capital⁵⁴. A liberação do comércio foi suspensa pouco tempo depois (1 mês)⁵⁵.

Os protestos populares contra a precariedade do abastecimento do leite continuavam.

Da encampação da SABEL, decidida em maio de 1946, resultou a fundação de uma sociedade de economia mista, o Entrepasto do Leite S/A-ELSA. Somente em novembro é que ela reuniu-se para fundar a sociedade e aprovar os estatutos, com a diretoria constituída⁵⁶. No entanto, devido à grande recusa de produtores de leite em adquirirem ações de nova sociedade, ela não entrou em funcionamento e foi extinta em 1947 (conforme um de nossos entrevistados).

Após foi criada o DEAL – Departamento Estadual de Abastecimento de Leite, autarquia vinculada à Secretaria da Agricultura. As finalidades do DEAL eram: abastecer a cidade de Porto Alegre; instalar usinas no interior do estado; e, fomentar a produção leiteira.

Com isto o governo centralizou a abastecimento do leite no estado do Rio Grande do Sul⁵⁷. O governo passou a fomentar a produção leiteira através de crédito para instalar granjas produtoras nos arredores da capital, bem como para prevenir a falta de leite. Também decorria deste movimento o encerramento de uma etapa em que o termômetro das ações era a “opinião pública”, fundamentalmente.

De fato, a centralização no governo é não só criticada⁵⁸, o que indica sua ocorrência, como também é afirmada nas intenções manifestadas de centralizar as questões de abastecimento e preços num órgão federal apenas⁵⁹, embora esta última venha a ocorrer somente com a criação da SUNAB, muito mais tarde.

Chama a atenção, portanto, o fato de os conflitos e lutas de consumidores e produtores terem sido encobertos e contribuídos para a ação estatal, ação esta condicionada por aquelas mesmas lutas. A não consolidação de um processo democrático, envolvendo as relações do Estado com a sociedade, transparece.

⁵⁴ Correio do Povo, Porto Alegre, 25 jun. 1946.

⁵⁵ Correio do Povo, Porto Alegre, 24 jul. 1946.

⁵⁶ Correio do Povo, Porto Alegre, 19 nov. 1946.

⁵⁷ A iniciativa privada no setor veio a desenvolver-se somente na década de 1960.

⁵⁸ Correio do Povo, Porto Alegre, 20 jul. 1946.

⁵⁹ Correio do Povo, Porto Alegre, 20 ago. 1946.

Vale aqui um parênteses para situar um episódio. O ministro do trabalho, na presidência de Eurico G. Dutra, sugeriu a criação de Tribunais Populares para controle de preços – o país iniciava um período de redemocratização. Porém, houve forte reação dos comerciantes e o ministro veio a público retirar as idéias lançadas, imediatamente⁶⁰. Vê-se, então, a democracia dentro da “oligarquia” dominante.

Retornamos à questão do leite, passou-se a observar uma série de medidas do governo. De um lado, o governo federal baixou medidas proibindo a adulteração do leite⁶¹. O governo estadual, por seu lado, recebeu “pedido de socorro” os produtores⁶², e também suas críticas⁶³ (o governo é acusado de ser o beneficiado do processo, uma vez que era o maior acionista do Entrepasto). A população consumidora também encaminhou sugestões para solução de problemas ao executivo⁶⁴. Ocorreu uma intervenção do governo no comércio de rações para o gado leiteiro – o governo requisitou-as⁶⁵. Foi estimulada a importação de reprodutores e a vinda de técnicos e colonos estrangeiros ao estado⁶⁶. Fala-se também em importar leite em pó para sanar as dificuldades.

Além do poder executivo, a própria Assembléia Legislativa estadual criou uma comissão especial para estudar a questão do leite. Resultou desta comissão um plano de fomento à produção leiteira no RS, bem como a sugestão de criação de autarquia⁶⁷, oficializada pelo decreto-lei n° 1474 de 07/07/47 que criou o DEAL.

O relatório da comissão parlamentar estabeleceu um programa de curto, médio e longo prazo para o abastecimento do leite. Foi proposta, para sua normatização imediata, a importação de leite em pó; a centralização da distribuição no entreposto do governo; a isenção de impostos, por 5 anos, para a produção e comercialização do leite; a melhoria dos transportes e dos preços aos produtores. Para evitar crise em 1948 foi indicada a instalação de uma usina de desidratação de leite no RS. As medidas de longo prazo que envolvem mudanças a nível de produção, apontam para a necessidade de iniciativa do próprio

⁶⁰ Correio do Povo, Porto Alegre, 23 mar. 1946.

⁶¹ Correio do Povo, Porto Alegre, 25 ago. 1946.

⁶² Correio do Povo, Porto Alegre, 24 jan. 1947.

⁶³ Correio do Povo, Porto Alegre, 14 fev. 1947.

⁶⁴ Correio do Povo, Porto Alegre, 11 ago. 1946 e 08 mar. 1947.

⁶⁵ Correio do Povo, Porto Alegre, 30 jan. 1947.

⁶⁶ Correio do Povo, Porto Alegre, 21, 28 e 30 nov. 1946 e 31 jan. 1947.

⁶⁷ Correio do Povo, Porto Alegre, 19 jun. 1947.

produtor, com o apoio do Estado no tocante à melhora da qualidade do rebanho e à sua alimentação.

De outra parte, foi proposta como se disse acima, a criação de autarquia que resultou no DEAL. O relatório justifica a centralização no entreposto estatal como uma questão de racionalidade. Tal órgão deverá defender o consumidor e fomentar a produção e não visar o lucro.

O Conselho Administrativo do entreposto teria representantes: de produtores, do Bando do Estado, da prefeitura de Porto Alegre⁶⁸, da Associação dos Criadores de Gado Holandês e outra que viesse a se formar. O presidente teria poderes para vetar as decisões do conselho e recorrer ao governador (este indicaria o presidente). O único controle de ação do entreposto seria o envio de relatório anual ao governador.

Para efeitos de encampação da sociedade existente, a fim de centralizar o abastecimento na autarquia a ser criada, o presidente já escolhido foi dotado de ampla autonomia para promover todos os entendimentos necessários, com o auxílio de mais três produtores escolhidos pelo governo, formando um Conselho provisório até a regulamentação final, em 90 dias.

De acordo com o entrevistado, a criação do DEAL foi um ato que veio de “cima para baixo” com relação aos produtores de leite. Até aí eles participavam de decisões e negociações. A fundação do DEAL foi marco histórico a partir da qual as decisões passaram a ser tomadas em gabinetes fechados aos produtores e consumidores.

É ressaltar-se que a defesa dos produtores de leite tem sido a bandeira de candidatos na política parlamentar. A questão do leite é uma verdadeira máquina de fazer votos. No entanto os representantes eleitores parece não terem escapados ao fenômeno que Michels denominou “lei de ferro da oligarquia”.

Os produtores não tiveram seus problemas resolvidos. Eles até agravaram-se às vezes. Houve época em que trocavam leite por ração para o gado com as usinas, uma vez que a renda auferida com a venda do leite cobria apenas estes pagamentos. Além disto, os produtores não confiavam na classificação do leite entregue às usinas, classificação esta de acordo com o índice de gordura, etc.

⁶⁸ Que por sua vez representaria a população.

Achavam que eram enganados e mal pagos. Havia também problemas de transportes e com sua demora o leite podia deteriorar. Os prejuízos decorrentes eram os produtores. Estes conseguiam alguma renda tendo muitas vacas, o que era incomum, ou explorando empregados e a família. Desta forma, continuaram a existir conflitos entre os produtores, intermediários e distribuidores.

Convém assinalar que o Rio Grande do Sul iniciava mais ou menos à época de criação do DEAL, um período de industrialização bastante forte, o qual acompanha o movimento nacional, uma vez que na década de 40 criaram-se importantes empresas pelo governo federal. A participação da indústria na renda do RS era de 14,7% em 1947 e aumentou para 20,9% em 1972 (SOARES, 1977).

Na década de 60 houve importantes mudanças. Por um lado, transformase a estrutura do setor de laticínios. Desenvolveu-se a iniciativa privada com o surgimento e ampliação de muitas empresas. Houve modernização de equipamentos, bem como a melhoria de preços aos produtores (CEDIC, 1974). Por outro lado, houve tentativa de os produtores controlarem a distribuição, no início da década. No entanto, estava no governo o Sr. Leonel Brizola que desenvolveu intensas campanhas de estatização. Os produtores de leite, em luta, faziam greves de fornecimento às usinas. Recebiam resposta no sentido de que, terminada a greve, as usinas deixavam de adquirir o produto dos grevistas. Além do mais, os produtores mais simplórios eram manipulados por outros mais espertos, colegas seus, intermediários e até representantes escolhidos por eles, conforme apurou-se nas entrevistas.

O governo resolvia as questões com mão forte. O governador Brizola impedia aumento de preços na defesa dos consumidores, exigindo estudos com justificativas da Secretaria de Economia. Além disso, proibiu que fossem fabricados dois tipos de leite, sendo um mais barato e de pior qualidade para os pobres. Estes, por serem pobres, não deveriam ter alimentação de qualidade mais baixa. Os produtores foram subsidiados para manter o preço aos consumidores⁶⁹.

⁶⁹ Correio do Povo, Porto Alegre, 02 ago. 1960.

No entanto, o leite era escasso e faltava à população por causa da baixa produção local e pela falta de leite em pó⁷⁰.

Neste ponto ocorreram fatos que merecem destaque. Em primeiro lugar, um grupo de empresários privados procurou o Secretário da Economia para pedir financiamentos a fim de reaparelhar (SOARES, 1977) indústrias para produzir queijo e manteiga. Justificaram-se pelo fato de que a maior parte destes produtos consumidos no RS era importada de outros estados⁷¹. Em paralelo, tem-se a notícia de que o DEAL vai duplicar sua capacidade de pasteurização de leite até o final do ano, com novas máquinas⁷². Finalmente, surgem manifestações de rebeldia do DEAL frente ao governo estadual. Este é atacado pela má administração, que faz o DEAL ter graves prejuízos há um ano⁷³. Por outro lado, o DEAL enviou carta ao Secretário de Economia pedindo a melhoria das margens de lucro dos “intermediários” na coleta e distribuição do leite (os transportadores e varejistas). No entanto, denúncia de parte destes dá conta de que um aumento concedido pelo governo já há alguns dias ainda não está sendo pago pelo DEAL⁷⁴.

Vê-se, assim, que a rebeldia se deu contra diversas forças externas que controlavam a autarquia ou das quais o DEAL dependia. Em primeiro lugar tem-se o governo estadual. Em segundo lugar, os produtores os quais são diretamente atingidos pela melhoria das margens dos intermediários. Finalmente, os próprios intermediários foram publicamente protegidos em manifestações, mas nas relações concretas foram prejudicados.

Tudo isto, ainda é mais reforçado pela intenção do presidente do DEAL, alguns anos mais tarde, de promover a unificação ou fusão de todas as indústrias de laticínios do estado do RS. Tal proposta feita informalmente à iniciativa privada, não foi aceita por ela, segundo um entrevistado.

⁷⁰ Correio do Povo, Porto Alegre, 07 ago. 1960.

⁷¹ Correio do Povo, Porto Alegre, 17 ago. 1960.

⁷² Correio do Povo, Porto Alegre, 07 set. 1960.

⁷³ Correio do Povo, Porto Alegre, 21 jan. 1961.

⁷⁴ Correio do Povo, Porto Alegre, 25 jan. 1961.

Observam-se também outros movimentos de autarquias estaduais. Seu intuito é o de serem transformadas em sociedades de economia mista, o que facilitaria a obtenção de financiamento para expansão, vedados às autarquias⁷⁵.

Também é bastante discutida a questão do abastecimento de gêneros alimentícios no país. Não só discute-se sobre a sua disponibilidade, como também houve muitos pedidos de aumentos de preços. É interessante observar que os pedidos e justificativas de aumentos ocorrem um de cada vez. Quer dizer, nunca são feitos e divulgados pelos jornais, pedidos de aumento de preço de mais de um gênero ao mesmo tempo. Atendido um pedido, surge, então, outro.

A partir de 1962 o abastecimento movimentou o governo federal. Mas as soluções não vieram ou não se fizeram sentir, a ponto de o governador de São Paulo, Carvalho Pinto, dizer que o governo não resolve a questão porque não quer⁷⁶. De outra parte, o ministro da indústria e comércio, Egídio Lichaelsen, encaminhou exposição de motivos ao presidente da república, sugerindo que a melhoria da indústria de laticínios é “condição essencial” para o aprimoramento da pecuária leiteira⁷⁷.

Foram tomadas medidas centralizadoras a nível federal⁷⁸. Anuncia-se a extinção das comissões reguladoras e controladoras de preços existentes, e a criação da SUNAB – Superintendência Nacional do Abastecimento⁷⁹. No entanto, houveram conflitos entre a SUNAB e a COAP – Comissão de Abastecimento e Preços, até esta ser extinta. A COAP tentou fixar preços ao mesmo tempo em que o presidente da SUNAB telegrafava àquela declarando-a incompetente para tal ação⁸⁰.

Evidenciam-se também interesses internacionais. Fizeram-se presentes no RS comissões estrangeiras. Vieram discutir sobre a industrialização e comercialização de produtos agrícolas, inclusive problemas de pecuária leiteira.

⁷⁵ Correio do Povo, Porto Alegre, 10 set. 1960.

⁷⁶ Correio do Povo, Porto Alegre, 12 jul. 1962.

⁷⁷ Correio do Povo, Porto Alegre, 15 ago. 1963.

⁷⁸ É importante observar que ainda não chegou-se a 31/03/1964, data oficial do golpe.

⁷⁹ Correio do Povo, Porto Alegre, 07 dez. 1963.

⁸⁰ Correio do Povo, Porto Alegre, 03 dez. 1963.

Com relação a movimentos de produtores de leite observam-se nítidas diferenças frente a épocas anteriores, como efeito de sua perda de poder de barganha relativamente às usinas e ao governo. Uma tentativa de greve fracassou. Um grupo de produtores liderados pela Cooperativa de Produtores (cujo presidente também fora eleito deputado estadual pelos produtores), repudiou a greve que reivindicava aumento de preços. De outra parte, soldados da Brigada Militar foram solicitados pelo DEAL, cercaram a usina e acompanharam os caminhões de coleta de leite junto aos produtores, fazendo assim proteção contra o grupo grevista, liderado pelo Sindicato das Indústrias, o qual congregava também os “produtores”⁸¹.

Foram feitas também no plano da sociedade mais ampla, crítica à estatização. O presidente da Associação Comercial de Porto Alegre declarou que o governo vem pregando e aplicando o estatismo em prejuízo da iniciativa privada.

No início de 1964 o DEAL declara que o problema do leite é político. Com isto parece querer dizer que não lhe competem medidas que visem sua efetiva solução. Por exemplo, o DEAL tem sobras de leite, e os pobres não conseguem comprá-lo porque o preço é elevado para eles⁸². Mais adiante, em outubro, reafirmou ter sobras de leite. Mas agora utiliza isto também como recurso contra os produtores que pretendiam aumento de preços. O presidente do DEAL declara que é contra o aumento e que seu pensamento é igual ao do governador do estado. Aproveitou a entrevista para convidar a imprensa para visitar a fábrica de leite em pó em Taquara⁸³.

Nesta visita comparecem jornalistas, o secretário da economia e o presidente do DEAL. Este revelou que o DEAL adquiriu parte do equipamento para duplicar a produção de leite em pó, e que até o mês seguinte terão estoque suficiente para abastecer Porto Alegre⁸⁴. No dia seguinte o presidente do DEAL foi à Secretaria da Economia entregar estudo para “obter recursos” com a finalidade de efetuar melhorias na usina central de Porto Alegre, na fábrica da

⁸¹ Correio do Povo, Porto Alegre, 02 ago. 1963.

⁸² Correio do Povo, Porto Alegre, 27 dez. 1963.

⁸³ Correio do Povo, Porto Alegre, 05 mar. 1964.

⁸⁴ Correio do Povo, Porto Alegre, 20 out. 1964.

Taquara e instalar 3 novos postos de coleta de leite⁸⁵. Mais adiante, o DEAL submeteu estudos à aprovação do governador para construir prédio para a administração, vendas e recepção, dizendo que já possuía o dinheiro, estoques de leite e estava com os pagamentos em dia⁸⁶.

O DEAL já demonstrava seu poder na fixação da política de preços. Está já estava centralizada na SUNAB. Porém, ela manda ouvir o secretário da economia e o DEAL no momento em que produtores cooperativos encaminharam pedido de aumento⁸⁷.

As decisões de aumentos de preços estavam sendo demoradas. E as pressões eram exercidas agora na sede da SUNAB (Rio de Janeiro).

Enquanto o pedido dos cooperativados não fora atendido, o sindicato encaminhou mais dois pedidos de aumento. O presidente da cooperativa (também deputado) não dá apoio aos últimos, dizendo que os cooperativados mantêm sua posição anterior, em justiça ao consumidor⁸⁸, ao mesmo tempo, representantes do sindicato reuniram-se com o delegado da SUNAB no RS, fazendo ameaça velada de corte do fornecimento às usinas. Em seguida a SUNAB aprova aumento de preços, porém menor que o segundo pedido feito, o qual era o mais alto⁸⁹, e até aí nem tinha sido enviado ao RJ⁹⁰.

Os produtores não se contentaram. Correram então rumores de nova greve de fornecimento. Foi então enviado à SUNAB no RJ o segundo pedido de aumento. Contudo, quanto à greve, evidencia-se mais uma vez o autoritarismo. O delegado da SUNAB declarou que as autoridades farão frente ao movimento. O presidente do DEAL “visitou” o chefe da polícia de Porto Alegre. O presidente da cooperativa fez apelo às autoridades para distinguirem os bons produtores dos maus, declarando-se contra a greve⁹¹.

⁸⁵ Correio do Povo, Porto Alegre, 30 out. 1964.

⁸⁶ Correio do Povo, Porto Alegre, 31 out. 1964.

⁸⁷ Correio do Povo, Porto Alegre, 10 nov. 1964.

⁸⁸ Correio do Povo, Porto Alegre, 20 nov. 1964.

⁸⁹ Correio do Povo, Porto Alegre, 05 jan. 1965.

⁹⁰ Correio do Povo, Porto Alegre, 16 jan. 1965.

⁹¹ Correio do Povo, Porto Alegre, 08 jan. 1965.

Nesta época iniciaram-se também as atividades da ASCAR – Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural. Através do seu plano de ação 1964/65 deu grande apoio à produção leiteira e às indústrias privadas de laticínios do interior do RS⁹².

Neste início de 1965, encontra-se em editorial do jornal um elogio à boa administração do DEAL. Mas ele é criticado por um grande aumento (de 40%) que teria dado à forragem fornecida aos seus produtores cadastrados⁹³. Ao mesmo tempo apelaram para que a SUNAB aumentasse o preço do leite sob pena de faltar o produto.

O presidente do DEAL visitou imediatamente o secretário da economia. Informou-lhe que o DEAL tinha sérios prejuízos na venda da forragem. O secretário, então, declarou à imprensa que não prestavam bons serviços ao DEAL e ao trabalho sério da sua administração, aqueles que divulgaram notícias com dados imprecisos. Apresentou dados demonstrando o aumento real, menor que o divulgado e as vantagens creditícias oferecidas pelo DEAL aos produtores, que outros fornecedores não davam⁹⁴.

Passando o verão começou uma crise no abastecimento de leite. Não havia muito, o DEAL declarava que não haveria falta de leite⁹⁵. Agora diz que recebe apenas a metade do que é necessário. Entretanto, exportou para outros estados o leite em pó que produziu na safra para estoque, e agora esperava leite em pó importado de Minas Gerais⁹⁶.

Outro ato autônomo concomitante do DEAL é que passou a cobrar novo preço dos consumidores, sem oficialização da SUNAB.

Com a crise voltaram a surgir às filas para comprar leite e reclamações. O governo é criticado por não ter política realista. Os produtores também são acusados de manobras altistas⁹⁷.

⁹² Correio do Povo, Porto Alegre, 07 jan. 1965.

⁹³ Correio do Povo, Porto Alegre, 22 jan. 1965.

⁹⁴ Correio do Povo, Porto Alegre, 23 jan. 1965.

⁹⁵ Correio do Povo, Porto Alegre, 10 nov. 1964.

⁹⁶ Correio do Povo, Porto Alegre, 15 maio 1965.

⁹⁷ Correio do Povo, Porto Alegre, 19 maio 1965.

A seguir reuniu-se na Assembléia Legislativa a Comissão de Agricultura e Pecuária para examinar a questão do leite. O secretário da economia foi ouvido. Pediu para os industriais colaborarem com o DEAL, tendo em vista os prejuízos que tinha com a importação de leite em pó, para o bem do abastecimento de Porto Alegre⁹⁸. Os industriais concordaram, desde que fossem subsidiados. Também foi ouvido o delegado da SUNAB, que propôs “planejar” para solucionar uma crise de 30 anos, bem como a busca de apoio federal. Como conclusão, a comissão sugeriu apenas a criação de grupo de trabalho com representantes de secretarias e da ASCAR para analisar a questão⁹⁹.

As manobras continuaram. O delegado da SUNAB denunciou certa vez, que o secretário da economia aderira ao maior produtor de leite de Porto Alegre, também presidente da Cooperativa de Produtores, para aumentar o preço do leite, o que não se justificava. Como represália o delegado suspendeu o fornecimento de requisições ao DEAL e à Cooperativa, as quais lhes davam garantias de fornecimento de ração pelos moinhos. Além disto, denunciou o descumprimento de “acordo de preços” realizado em abril, bem como passou o delegado a lutar pela volta do tabelamento dos preços, que haviam sido liberados¹⁰⁰. Outra denúncia revelou que as usinas de Porto Alegre não consideraram ofertas de leite dos produtores de Estrela, por não serem convenientes para as manobras altistas de produtores de Porto Alegre¹⁰¹.

No entanto, anunciou-se que o secretário da economia iria ao interior do RS com o diretor do DEAL, para firmar contratos de fornecimento para Porto Alegre¹⁰².

Iniciou-se novo governo estadual em 1967, com o Cel. Walter Perachi de Barcellos à testa do executivo.

O secretário da agricultura discursou na posse enaltecendo o espírito de solidariedade humana da Aliança para o Progresso¹⁰³.

⁹⁸ Recorde-se que o DEAL possuía uma fábrica de leite em pó exatamente para isso. No entanto, vendera o que produziu.

⁹⁹ Correio do Povo, Porto Alegre, 26 maio 1965.

¹⁰⁰ Correio do Povo, Porto Alegre, 03 ago. 1966.

¹⁰¹ Correio do Povo, Porto Alegre, 24 ago. 1966.

¹⁰² Correio do Povo, Porto Alegre, 31 ago. 1966.

¹⁰³ Correio do Povo, Porto Alegre, 02 fev. 1967.

A seguir ocorreu um encontro do secretário da economia com missão da USAID visando o setor agropecuário¹⁰⁴.

O novo governador iniciou acusando a situação financeira ruim do governo estadual¹⁰⁵. Isto reverteria mais adiante em preocupações de racionalização da administração¹⁰⁶.

Na mudança de governo foi confirmado e reempossado no cargo de presidente do DEAL o mesmo do período anterior. O Cel. Tisiano F. de Leone também foi colega do novo governador na Brigada Militar, tendo os dois, inclusive, a mesma patente.

Poucos meses mais tarde surgiram as primeiras notícias que davam conta da transformação do DEAL em sociedade de economia mista. O governador visitou o DEAL, elogiou o seu presidente e se disse favorável à mudança. Sugeriu ao presidente do DEAL que convidasse deputados estaduais para visitarem a autarquia a fim de sentirem in loco suas potencialidades e condições¹⁰⁷.

Ao mesmo tempo tendeu-se a um excesso de disponibilidade de leite. Então, o DEAL passou a vender um tipo de leite popular, para absorver a produção e evitar “quota de sacrifício”¹⁰⁸ aos produtores¹⁰⁹. O fato é que a quota foi utilizado e visava, em última instância, diminuir a produção¹¹⁰. Além disto, o presidente do DEAL acusou a invasão de leite do Brasil central, preocupando-se com ela¹¹¹. Anunciou, então, a aquisição de novo evaporador que duplicaria a produção de leite em pó do DEAL. Passou este também a realizar uma promoção (com prêmios) para racionalização da produção. Essa constituiu em estimular os produtores a regularizarem o fornecimento durante todo o ano.

¹⁰⁴ Correio do Povo, Porto Alegre, 24 fev. 1967.

¹⁰⁵ Correio do Povo, Porto Alegre, 28 fev. 1967.

¹⁰⁶ Correio do Povo, Porto Alegre, 15 nov. 1967.

¹⁰⁷ Correio do Povo, Porto Alegre, 07 jul. 1967.

¹⁰⁸ Menor preço para quantidades maiores de leite entregue as usinas.

¹⁰⁹ Correio do Povo, Porto Alegre, 09 nov. 1967.

¹¹⁰ Correio do Povo, Porto Alegre, 22 nov. 1967.

¹¹¹ Correio do Povo, Porto Alegre, 10 nov. 1967.

Houve críticas a esta última medida. Um veterinário revelou que tentar disciplinar ou regularizar a produção no ano inteiro é passar “atestado de ignorância”. Apontou contradições do DEAL que fez até campanha para produtores darem leite em pó aos bezerros, pois seria mais barato. Ademais, fomentou a produção e agora criou quotas de sacrifícios para diminuí-la¹¹².

O país mergulhou nesta época numa fase de muito otimismo, demonstrações de grandeza e concessão de facilidades para os negócios. Os financiamentos eram fartos e não faltarão para quem queira produzir no país, declarou o ministro Nestor Jost no RS¹¹³. Os ministros Mário Andreazza e outros e outros perambulavam pelo estado inaugurando obras¹¹⁴. Representantes da USAID garantiram dinheiro ao BNDE, pretendendo também associações com brasileiros¹¹⁵. Uma missão alemã declarou na Assembléia Legislativa estadual que o país está muito satisfeito com o Brasil¹¹⁶. Poucos meses mais tarde estiveram novamente no RS técnicos da USAID¹¹⁷. No ano seguinte visitaram Porto Alegre empresários laticinistas norte-americanos. Estavam interessados em trazer usinas dos Estados Unidos, tendo conversado com a diretoria do DEAL¹¹⁸.

As empresas do governo estadual já existentes, expandiam-se novas eram criadas. A CORSAN – Companhia Rio-Grandense de Saneamento aumentou seu capital três vezes em dois anos¹¹⁹, recebendo, inclusive, grande financiamento da USAID¹²⁰. Além disso, técnicos do BIRD visitaram aquela empresa para avaliar suas condições a fim de conceder-lhe financiamento¹²¹. A CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica recebeu financiamento para instalar moderno centro de treinamento¹²². O BRDE concedeu financiamento à CRT – Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações para realizar o plano mais arrojado de sua história¹²³. Na Assembléia Legislativa uma comissão estudou a fabricação de

¹¹² Correio do Povo, Porto Alegre, 17 nov. 1967.

¹¹³ Correio do Povo, Porto Alegre, 14 set. 1968.

¹¹⁴ Correio do Povo, Porto Alegre, 14 ago. 1968.

¹¹⁵ Correio do Povo, Porto Alegre, 06 ago. 1968.

¹¹⁶ Correio do Povo, Porto Alegre, 31 ago. 1968.

¹¹⁷ Correio do Povo, Porto Alegre, 10 dez. 1968.

¹¹⁸ Correio do Povo, Porto Alegre, 14 nov. 1969.

¹¹⁹ Correio do Povo, Porto Alegre, 26 set. 1968.

¹²⁰ Correio do Povo, Porto Alegre, 04 out. 1968.

¹²¹ Correio do Povo, Porto Alegre, 26 out. 1968.

¹²² Correio do Povo, Porto Alegre, 14 mar. 1969.

¹²³ Correio do Povo, Porto Alegre, 23 out. 1968.

remédios pelo próprio Estado¹²⁴. Também foi aprovada a criação da FEBEM – Fundação para Bem-estar do Menor. Assim, seria um instrumento mais hábil para recuperação do menor¹²⁵.

Na administração direta foram inauguradas as novas instalações da Divisão de Indústria, da Secretaria da Economia. Dos muitos estudos que elaborou, constam os de criação de duas novas empresas estatais (AGASA e PROGASA). O secretário, na inauguração, enfatizou a atuação da divisão na tarefa de racionalizar a comercialização de produtos críticos do RS¹²⁶.

Realizou-se, com bastante promoção, a 3ª Semana Social do Rio Grande do Sul. Mas o que discutiu-se foi a industrialização do Estado. Esta deveria absorver as matérias primas locais¹²⁷. Deveria também superar as suas origens e condições artesanais e expandir-se por mercados continentais¹²⁸.

Com relação às possibilidades de exportação foi dito que havia grande alento e crescimento dos mercados para produtos industriais do RS no exterior, e que era preciso conhecer a ALALC¹²⁹.

Fala-se já em técnicas e criação “racionais” para a pecuária¹³⁰.

Os governos imprimiram grande movimentação às suas atividades administrativas. Foi à época das “reformas”. Realizou-se em Porto Alegre a Semana das Reformas Administrativas¹³¹. Foi divulgada que as unidades federativas deviam preparar-se, pois o governo federal estava forçando a reforma administrativa e descentralização¹³².

Em meio a esta situação surgiu a notícia de que o governo estadual iria aumentar a produção leiteira, com auxílio federal. Tal medida foi justificada pelas condições favoráveis do RS, pelas possibilidades de exportação, pela geração de novos empregos e de renda para os produtores e, finalmente, pelo abastecimento

¹²⁴ Correio do Povo, Porto Alegre, 27 out. 1968.

¹²⁵ Correio do Povo, Porto Alegre, 03 nov. 1968.

¹²⁶ Correio do Povo, Porto Alegre, 17 out. 1968.

¹²⁷ Correio do Povo, Porto Alegre, 03 out. 1968.

¹²⁸ Correio do Povo, Porto Alegre, 12 out. 1968.

¹²⁹ Correio do Povo, Porto Alegre, 29 out. 1968 e 26 nov. 1968.

¹³⁰ Correio do Povo, Porto Alegre, 08 out. 1968.

¹³¹ Correio do Povo, Porto Alegre, 12 out. 1968.

¹³² Correio do Povo, Porto Alegre, 15 nov. 1968.

de carne¹³³ e leite à população¹³⁴. Nenhuma referência foi feita, aos possíveis executores do plano. O próprio DEAL está calado há alguns meses.

Em março de 1969 o DEAL assinou escritura de compra de 208ha de terra em Cachoeirinha. Instalaria aí a “Cidade do Leite”¹³⁵. A autarquia é elogiada pela iniciativa no editorial do jornal, porque assim poderá melhorar o abastecimento de leite a Porto Alegre¹³⁶.

Somente alguns meses mais tarde voltou-se a falar neste assunto. O presidente do DEAL tornou público que o projeto da “Cidade do Leite” estaria pronto até o final do ano. Obra portentosa, que acompanha o otimismo e as idéias de Brasil grande da ideologia desenvolvimentista, prevê até mesmo a construção de um “parque florestal” para aproveitamento de “espécies brasileiras”. A “cidade” deveria estar pronta em 10 anos, desconhecendo-se o seu custo¹³⁷. Tal Projeto foi qualificado de “utopia” por um dirigente atual da CORLAC, por nós entrevistado. No entanto, ele não foi levado adiante por falta de financiamento. E o que é importante para situar o ambiente da época de criação da CORLAC, é o fato de as pretensões do projeto da “Cidade do Leite” serem as mesmas contidas na proposta de criação da CORLAC, oficializada em janeiro de 1970.

Não faltaram reações imediatas da iniciativa privada contra o projeto da “cidade”. Os industriais do leite divulgaram poucos dias após a manifestação do presidente do DEAL, que haviam decidido pela instalação de moderníssima Central de Abastecimento de Leite, em Canoas, tendo já obtido o apoio do prefeito (interventor) desta cidade¹³⁸. A luta prosseguiu até a criação da CORLAC no ano seguinte, o que deixar-se-á para discutir na seção 4.1 adiante.

Vale destacar com relação à iniciativa privada na sua luta contra a intervenção estatal no abastecimento do leite algumas questões. Em primeiro lugar, o governo interveio no setor dentro da tradição paternalista e centralizadora brasileira, por solicitação de grupos sociais e por condicionantes estruturais. Daí que, em segundo lugar, a iniciativa privada expandiu-se no setor muito mais tarde,

¹³³ Observe-se a incoerência entre aumentar abastecimento de carne e de leite juntos num programa de fomento à produção leiteira – parece típico de plano feito em gabinete “fechado”.

¹³⁴ Correio do Povo, Porto Alegre, 01 nov. 1968.

¹³⁵ Correio do Povo, Porto Alegre, 23 mar. 1969.

¹³⁶ Correio do Povo, Porto Alegre, 26 mar. 1969.

¹³⁷ Correio do Povo, Porto Alegre, 09 set. 1969.

¹³⁸ Correio do Povo, Porto Alegre, 26 set. 1969.

na década de 60. E ocorreu em 1965 que ela recorreu ao governador do Estado Ildo Meneghetti, para reclamar da concorrência feita e ela pelo DEAL. O governador fez severas determinações a este para não hostilizar as demais indústrias, deixando-as agir livremente nas suas áreas de atuação. Além do mais, colocou o DEAL nas mãos dos empresários que o visitaram, os quais não souberam responder e ficaram de dar a resposta mais tarde. Quando responderam, disseram que não tinham estrutura nem dinheiro para tomar conta do DEAL (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a).

Sem desconsiderar os movimentos autônomos do DEAL já vistos até aqui, ressalta-se que a autarquia enfrentava problemas pela dependência do governo. Os recursos do DEAL provinham das próprias receitas, o que lhe valia um caráter empresarial e o poder que demonstrou. Por outro lado, o DEAL na condição de autarquia, precisava apresentar orçamento anual à Assembléia Legislativa. Havia dificuldades de previsão. A sua falta ou erros de estimativa barravam novas iniciativas, tanto no sentido de aproveitamento de oportunidades quanto na solução de problemas não previstos. Nesses casos, era preciso apelar para a Assembléia Legislativa para que ela autorizasse mudanças. No entanto, de acordo com o ex-diretor entrevistado, muitas vezes as decisões exigiam rapidez e eram tomadas sem consulta, justificando-as posteriormente em caso de Assembléia o exigir. Além destas barreiras, o DEAL não podia obter o financiamento para si.

A participação estatal no abastecimento do leite destaca, ainda, o capítulo da criação da CORLAC¹³⁹. A partir daí, transformando-se uma autarquia em sociedade de economia mista, ocorreram a ampliação das instalações, a diversificação da produção, bem como a expansão da empresa pelo interior do RS (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979b).

Concluindo esta seção convém destacar alguns pontos. A intervenção estatal no abastecimento do leite foi condicionada por fatores estruturais. Nesse sentido, a expansão capitalista no país, principalmente a partir da década de 30, teve no Estado o seu principal motor. Na questão do leite no RS tal ocorreu. No entanto, os condicionantes estruturais não são apenas econômicos. No tocante ao lado político, o que caracterizou o início da ação estatal na questão do leite

¹³⁹ Deixa-se a questão para ser discutida amplamente na seção 4.1.

foram apelos da própria sociedade, principalmente dos consumidores. Evidencia-se também o processo da burocratização crescente do Estado com os efeitos que lhe são pertinentes.

Outrossim, a lógica de atuação tem deixado claro que as orientações são conjunturais. Além disto, a dialética das mudanças sociais, alternando as composições de forças nas lutas constantes, modifica também a distribuição dos benefícios do processo. Por um lado, os produtores de leite receberam incentivos para produzir e facilidades de colocação do seu produto, e a população de Porto Alegre, principalmente, têm hoje certas garantias de fornecimento. Por outro lado, os produtores não mais auto-gerem o processo desde a produção até a distribuição e estão submetidos a poderosas forças empresarias e políticas, desde as indústrias e intermediários, até os políticos interessados nos seus votos; a população, uma parcela fica sem tomar leite porque a solução do problema não compete às indústrias¹⁴⁰, e outra parcela hoje politicamente desorganizada, está tomando leite com 2% de gordura, ou “água opaca”¹⁴¹.

Verificou-se também a influência da ideologia desenvolvimentista nos fatos ocorridos, desde a preocupação básica com a industrialização no setor de laticínios para resolver os problemas de abastecimento do leite, até a apresentação do projeto megalomaníaco da “cidade do leite” pelo DEAL.

Por fim, tem-se a criação da CORLAC que será discutida mais pormenorizadamente adiante. Todavia, vale dizer aqui que ela é fruto deste complexo processo que acabou-se de situar. Seus determinantes básicos estão na estrutura econômica, política e ideológica da sociedade brasileira. Mas é preciso situar também o papel e a organização do Estado. E, nesse último ponto, especificar as formas relacionamento das organizações menores que compõem o Estado, bem como os recursos de poder de que dispõem e que lhe possibilitam maior ou menor sucesso nos atos rebeldes e autônomos que empreendem. Finalmente, não menos importante é o fato de que existem atores nesta estrutura. Quer dizer, é preciso atentar para o comportamento das pessoas nas organizações do Estado, estudando-se os seus móveis e limites.

¹⁴⁰ Conforme declaração de um entrevistado.

¹⁴¹ Correio do Povo, Porto Alegre, 27 set. 1979.

Tendo-se em vista estas tarefas teóricas, passa-se à próxima seção, na qual procura-se estabelecer alguns traços históricos da produção leiteira, industrialização e comercialização do leite no RS.

7.3 PRODUÇÃO LEITEIRA, INDUSTRIALIZAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO

7.3.1 Produção leiteira

A produção leiteira no RS passou por muitas mudanças nos últimos 40 anos com o processo de industrialização de laticínios e a expansão das indústrias criadas.

Não mais ocorrem hoje no RS os problemas de falta de leite que existiam anos atrás. Mas é preciso aprofundar um pouco questões relacionadas com a produção leiteira e suas transformações.

Calcula-se que existem hoje no estado cerca de 72.000 produtores de leite, fornecendo o produto a 132 usinas (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979b).

Enquanto que, até cerca de duas décadas atrás o número de produtores era menor, acontecia que os grandes produtores eram em maior número que hoje. No final da década de 30, de acordo com um entrevistado, a média de fornecimento à usina (ex-SABEL) girava em torno de 300 litros/dia por produtor, hoje não chega a 40 litros/dia. Na zona colonial, excluindo a Grande Porto Alegre, as condições precárias dos produtores leva-os a não alcançar uma média de 10 litros/dia. A média de hoje (40 litros/dia) mantém-se nas últimas duas décadas. Em 1939 vários produtores forneciam de 800 a 1.000 litros/dia. Nos registros do entrevistado consta que, em julho de 1973, apenas 1 produtor fornecia mais de 700 litros/dia à CORLAC, sendo que em 1.350 produtores, 1.233 forneciam menos de 100 litros/dia.

Na bacia leiteira em que se encontra instalada a usina central da CORLAC (Porto Alegre), existiam em 1975, 21.840 produtores catalogados pelas indústrias. Este número perfaz 30% dos produtores do RS. São responsáveis por 41,6% da produção leiteira do Estado (FEE, 1978b).

Na maioria são produtores pequenos. Cerca de 76% entregavam até 30 litros/dia. No entanto, os 24% restantes forneciam 70% do leite às indústrias (FEE, 1978b).

O tamanho médio das propriedades era de 25 ha. 77% dos produtores tinham propriedades de até 30 ha. e 54% de 10 a 30 ha. A participação dos produtores e até 30 ha. na produção leiteira da área era de 80% do total (FEE, 1978a).

Grande parte dos produtores nesta área não tem o “tambo” como principal atividade. Para 64% deles a principal fonte de renda não é a produção de leite. Além disto, 73% usa para tal atividade pouco mais da metade da área de que dispõem (FEE, 1978a).

A atividade é tipicamente familiar. A utilização de mão-de-obra contratada é insignificante (FEE, 1978b).

As condições das instalações e equipamentos são precárias. Existia, na época do levantamento (1975), água encanada em apenas 14% dos estábulos. E 87% dos produtores têm apenas veículo de tração animal (FEE, 1978b).

Os produtores que se dispunham a aumentar a produção eram 54,52% do total. Destes, 33,17% aumentaria o rebanho de 1 a 2 cabeças e 12,06% de 3 a 4 cabeças. Apenas 16,58% tinham disposição de aumentar a área utilizada (FEE, 1978b).

Contudo, a produção leiteira no RS tem aumentado. Seu comportamento nos últimos 9 anos é o seguinte:

Tabela 1 – Produção de leite no RS de 1970 a 1978

ANO	PRODUÇÃO (Milhões de litros)	Varição (%)
1970	665	-
1971	638	-4,0
1972	640	zero
1973	822	+28,4
1974	945	+15,0
1975	1.037	+9,7
1976	1.081	+4,2
1977	1.169	+8,1
1978	1.263	+8,0

Fonte: Adaptada de Assembléia Legislativa (1979a).

A produção neste ano de 1979 está muito baixa, causando preocupações á CORLAC. Seus dirigentes atribuem a causa ao alto preço da carne, pelo que os produtores estão se desfazendo do rebanho leiteiro. Além disto, o índice de gordura está muito baixo, tendo o governo por isto autorizado a venda de leite ao consumidor com apenas 2% de gordura. Não fosse assim, faltaria manteiga. Isto alia-se à possibilidade de falta de margarina, devido às exportações brasileiras de soja e óleo de soja.

Na tabela acima verifica-se um salto na produção de leite entre 1972 (variação zero) e 1973 (aumento de 28,4% em relação ao ano anterior). Depois de 1973 há uma queda gradativa até 1976, quando houve pequena recuperação.

Estas mudanças são atribuídas às políticas de preços e empréstimos governamentais. Até meados de 1973 o preço real havia caído. Tomando-se o preço pago aos produtores em junho de 1970 como 100.000, este índice baixou para 69,565 em junho de 1973, elevando-se daí para 105,978 em abril de 1976 (FEE, 1978b, p. 67). Acrescenta-se também o fato de o governo federal através do programa (CONDEPE) ter concedido empréstimos, a partir da crise, a “longo prazo e juros módicos” para recuperar a situação, uma vez que foram necessárias até grandes importações de leite em pó (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a).

Ademais, o ex-presidente da CORLAC (período 1970-9), indica grandes melhoras na produtividade. Na bacia leiteira de Porto Alegre e arredores, esta aumentou de 4,8 litros/dia/vaca em 1971, para 6,8 litros/dia/vaca em 1976 – a média brasileira é 3 litros. No entanto, esta não é a situação de todo o estado no RS¹⁴².

Contudo, um antigo produtor entrevistado, nos diz que o aumento da produção gaúcha de leite deve-se muito mais ao aumento da extensão ou do raio de ação das indústrias, do que à produtividade. Além disto, a própria qualidade do leite não melhorou e deixa muito a desejar quando se pensa em produzir, por exemplo, bons queijos (à-la-países europeus), sem desconsiderar-se o essencial, ou seja, a qualidade do próprio leite para alimentação (higiene e poder nutritivo).

São várias as causas atribuídas pelos entrevistados à situação instável e pouco promissora para a produção leiteira. Primeiramente, pode-se situar a pouca ou nenhuma rentabilidade da exploração para os produtores¹⁴³. Embora seja admitido que os novos preços neste final de 1979 sejam razoáveis, os produtores interessados em lucro não são atraídos para atividade leiteira. Outro fator que inclusive limita a rentabilidade, são os aumentos de preços de insumos (rações, remédios, etc.) maiores que os reajustes de preços do leite. Desta forma, os ganhos de produtividade com custos que lhe são inerentes, não são estimulados pela política de preços (segundo os entrevistados).

Outros fatores importantes são: as crises climáticas que afetam as pastagens e, daí, a alimentação para o gado; a alimentação por rações onera os custos não sendo, portanto, utilizada como norma. Existe também o “fantasma” da quota caso haja excesso de produção a amedrontar o produtor. Até uma certa época (final dos anos 60) inexisteram programas de fomento no estado. A partir daí algumas indústrias passaram a preocupar-se com isto. No entanto, o que é feito não é suficiente para solucionar os problemas possíveis de serem resolvidos pelo fomento e assistência técnica. Finalmente, a expansão industrial e urbana tem levado muitos produtores a abandonar a atividade leiteira. Veja-se nos dados abaixo a expressiva redução no município de Gravataí, onde foi implantado um distrito industrial, e a menor variação em Viamão, onde tal não ocorreu e onde,

¹⁴² Dados e informações coligidos e a nós fornecidos pelo Sr. Francisco da F. Perrone.

¹⁴³ Os preços são tabelados pelo governo tendo em vista o custo-de-vida.

inclusive, o tamanho das propriedades e a qualidade da terra deixam os produtores sem outras alternativas (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a).

Tabela 2 – Produção leiteira nos municípios de Gravataí e Viamão em 1971 e 1973

MUNICÍPIO	PRODUÇÃO - 1/dia		Nº DE PRODUTORES	
	JANEIRO 1971	MAIO 1973*	JANEIRO 1971	MAIO 1973
Gravataí	49.276	16.986	704	367
Viamão	32.112	23.129	536	518

*Maio é mês de entressafra.

Porém, existem problemas de cunho mais político e que não podem ser desconsiderados. Em primeiro lugar, está uma questão já discutida na seção anterior e destacada por alguns entrevistados. Diz respeito a que o pequeno produtor não tem poder de barganha frente às grandes indústrias; os grandes têm, mas, como viu-se, são raros hoje em dia. Esta falta de poder de barganha é um desestímulo à atividade leiteira, haja visto também que a maior parte dos produtores não depende dela para viver.

Em segundo lugar, a entrega do leite às usinas é foco de séria exploração aos produtores, relacionada com o transporte do leite. Este obedece a duas formas distintas. De um lado, existem os transportadores que prestam serviço aos produtores, cobrando-lhes fretes. Por outro lado, há os intermediários que compram o leite dos produtores e o revendem às indústrias, ficando com margem de remuneração própria. Ocorrem muitas disputas entre os intermediários e quem sai prejudicado é quase sempre o produtor. Isto porque aumentam custos por superposição de linhas de transportes e outros, e quem paga é o produtor. Os intermediários muitas vezes encarregam-se também de adquirir nas cidades os produtos que o produtor de leite necessita, descontando o valor do leite adquirido, ocorre uma verdadeira troca de leite por insumos. Estes intermediários cerceiam o desenvolvimento dos produtores, no sentido de que possam autonomizarem-se ao crescer. E para tanto, bem como para defenderem-se contra os que lutam contra a intermediação, tem seus apoios políticos, sendo até cabos eleitorais. Cerca de metade dos produtores de leite no RS estão em mãos de intermediários.

Com todos estes acontecimentos, há quem pense que as precárias condições dos pequenos produtores de leite, que são a maioria, são resultantes de sua mentalidade e falta de iniciativa. Desta forma, não surpreende que o presidente de uma associação de criadores tenha declarado que o “pequeno produtor tem que desaparecer” (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a). Mas há outros que acusam as cooperativas de jogarem com os produtores “como querem”.

Há produtores lutando pela sua independização dos intermediários. Para tanto possuem um representante na Assembléia Legislativa (1979b) que propõem a passagem da industrialização e comercialização do leite por atacado para produtores.

Houve outra proposição a nível da CORLAC, no sentido de ela promover a instalação de núcleos de produção¹⁴⁴, não realizada.

Conclui-se também das declarações dos entrevistados que a solução não pode ser esperada das suas mãos. Existe uma política governamental e é por aí que se deve começar.

7.3.2 Industrialização e Comercialização do leite

A operação das indústrias de laticínios, conforme a FEE (1978a), é fortemente afetado por três fatores: área de influência – mercado existente; capacidade empresarial; e, segurança de matéria prima – produção leiteira. A concentração urbana, quanto à localização, é fator sobre determinante.

Assim é que na bacia leiteira de Porto Alegre em 1975, concentrava-se 41,6% das unidades industriais do setor no estado do RS e 42,22% da sua população urbana (FEE, 1978a, p. 19).

¹⁴⁴ Segundo o Sr. Francisco da F. Perrone ele encaminhou a proposta ao presidente da CORLAC. Ela não teve o apoio necessário, tendo sido até criticado por alguns como “comunista”.

Nesta mesma área, apenas 5 indústria mantinham 80% dos registros de produtores vinculados (FEE, 1978a, p. 37).

As indústrias de laticínios enfrentam sérios problemas de sazonalidade na produção leiteira. Chegaram a operar com 40% de capacidade ociosa nas entressafras no período de 1970/75. A produção leiteira caiu cerca de 40% nas entressafras, enquanto que o consumo permaneceu constante (FEE, 1978a, p. 48).

Conforme depoimento, a produção gaúcha de leite está hoje em torno de 1.500.000.000 litros/ano. Deste total, 50% é destinado ao consumo e 50% a outros produtos.

Não existe integração vertical no setor. As justificativas atribuem-no aos reflexos negativos que, aumentando os custos pelos elevados investimentos necessários, diminuiriam a rentabilidade. Além disto, alega-se para o paralelismo que seria criado com o setor público da produção leiteira (FEE, 1978a, p. 38). Possivelmente, pelo que se apurou nas entrevistas, referem-se à granja modelo da CORLAC, a qual segundo seus dirigentes, visa a servir de exemplo bem como, principalmente, fornecer animais de boa qualidade aos produtores, por “preços de custo”.

Quanto à prestação de assistência técnica aos produtores, 20 dentre 125 indústrias em 1975, têm tal serviço (FEE, 1978a, p. 33). Atente-se para o fato que dentre as 20 estão as maiores, as quais congregam a maior parte dos produtores.

No tocante às perspectivas, as condições não indicam para grandes mudanças futuras. No que se relaciona a novos investimentos, aspectos higiênicos, inovações de processos, bem como a lançamentos de novos produtos, as intenções eram modestas dentre as maiores empresas em 1975 (FEE, 1978a, p. 91). As indústrias locais não têm condições tecnológicas e mercadológicas para enfrentar as multinacionais no setor, de acordo com o presidente do Sindicato das Indústrias (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a).

De fato, o que ocorreu de mais significativo nos últimos anos no setor foi a vinda de uma multinacional (DANONE). Instalou-se em Porto Alegre explorando o chamado “filé mignon” dos laticínios (yogurtes e sobremesas).

Observa-se pelos depoimentos que os políticos e empresários locais sonham em crescer e alcançar destaque no país. Partem do fato de que nos últimos dois anos o RS exportou mais do que importou produtos do leite. Além disto, criticam muito as multinacionais e propõem-se a barrar sua entrada no setor, tendo por base exemplos de outros setores (e.g. o setor do vinho) que estão hoje nas mãos daquelas.

A seguir apresenta-se alguns indicadores macro-econômicos no setor.

Tabela 3 – Indicadores macro-econômicos do setor de laticínios do RS de 1972 a 1974

INDICADORES	1972	1973	1974
1. Valor agregado bruto* / Valor bruto da produção	12,4	12,3	11,3
2. Valor agregado bruto / Investimento total	15,1	18,9	21,4
3. Remuneração do trabalho / Valor agregado bruto	60,8	87,1	85,1
4. Lucro operacional / Valor agregado bruto	-33,3	-65,0	-50,4
5. Investimento total / Mão de obra total	62,3	82,3	107,1
6. Valor agregado bruto / Mão de obra total	15,3	19,7	24,8

Fonte: Adaptada de FEE (1978a).

*VAP = Salário + juros + impostos diretos + arrendamento + depreciações.

É de destacar-se alguns aspectos. O primeiro índice, que decresce lentamente no período, nos dá uma idéia da grande participação da matéria prima na composição dos custos e baixo valor agregado. Somente em 1974, segundo a Tabela 4 adiante, a matéria prima representou 72,3% do custo total. O fato deve-se principalmente, ao tabelamento dos preços pelo governo, pelo que os preços de venda ao consumidor foram mais cumpridos do que ao produtor. Enquanto o preço de venda em relação ao de compra do leite representava 1,479 em junho de 1970, o índice baixou para 1,294 em abril de 1976, o que representa uma perda de 0,185 ou de 12,5% na margem das indústrias (FEE, 1978b).

O segundo índice nos indica um aumento significativo da produtividade do capital. O terceiro, ilustra a distribuição da renda do processo. O aumento é significativo no período, como também é expressiva a remuneração do trabalho no processo, principalmente em 1973 e 1974. O quarto índice chama a atenção para a remuneração do capital próprio. Houve prejuízos e crescentes entre 1972 e 1973, baixando para 1974, porém mantendo-se bastante acima de 1972. A distribuição da renda (índice nº 3), portanto, se fez às custas do capital, utilizando-se recursos extra-operacionais, e/ou através de aumento de produtividade e

exploração dos trabalhadores da produção. Quanto ao quinto índice, chama a atenção o incremento da intensidade relativa do capital. O capital constante, bastante abaixo do capital variável em 1972, supera-o levemente em 1974. O último índice aponta que a produtividade da mão-de-obra aumentou bastante em três anos. Fica patente também a aumento da exploração do trabalhador¹⁴⁵.

A distribuição da renda é inversa à participação na produção. Haja visto que, apenas para ilustrar, o pessoal utilizado distribuía-se da seguinte forma em 1975: 60% do pessoal estava nas atividades industriais; 30% nas seguintes atividades: 2,2% direção, 17,0% nas vendas, 10,9% nos controles e registros; e 9,9% em outras (FEE, 1978a).

No tocante à expansão das vendas do setor, às suas potencialidades, a FEE (1978a) fez avaliação com base exclusivamente no padrão de consumo dos países desenvolvidos (800 gr/dia/habitante): se tal ocorresse no Brasil, o setor de laticínios poderia vender 214% a mais.

Na tabela a seguir relaciona-se alguns índices microeconômicos.

Tabela 4 – Indicadores micro-econômicos do setor de laticínios do RS de 1972 a 1974

INDICADORES	1972	1973	1974
1. Custos administrativos / Custos de fabricação total – matéria prima	33,2	31,5	33,0
2. Matéria prima / Custos, total	68,1	68,7	72,3
3. Custos financeiros / Vendas	1,6	1,4	1,5
4. Custos de Vendas / Vendas	7,2	8,1	7,6
5. Lucro líquido / Investimento total	5,0	8,6	8,9
6. Lucro líquido / Patrimônio líquido	9,8	15,8	17,3
7. Lucro líquido / Passivo exigível	12,9	22,0	9,6
8. Lucro líquido / Capital fixo	10,0	23,4	22,1
9. Lucro líquido / Vendas	3,0	5,1	4,3
10. Rotatividade do capital total	1,7	1,6	1,9
11. Rotatividade do capital circulante	4,6	3,6	3,5
12. Rotatividade do capital fixo	2,9	3,4	4,3
13. Liquidez geral	0,93	1,10	1,11
14. Imobilizado técnico / Capital próprio	109,0	85,7	92,5
15. Imobilizado financeiro / Capital próprio	5,0	5,0	5,0
16. Capital próprio / Capital de terceiros	119,3	126,1	107,4

Fonte: Adaptada de FEE (1978a).

¹⁴⁵ Veja-se que a mão-de-obra direta frente ao valor agregado bruto baixou de 26,6% em 1972, para 24,6%, conforme dados da FEE.

Com relação aos custos verifica-se que permanecem relativamente estáveis no período (4 primeiros índices). Os custos administrativos equivalem a 1/3 dos custos de fabricação menos a matéria prima. Isto dá uma idéia da importância dada ao controle nas organizações. Os custos financeiros são bastantes altos, bastando comparar o índice nº 3 com o nº 9 (lucratividade das vendas). Em 1972 o de nº 3 era mais de metade do nº 9; em 1974 era pouco mais de 1/3.

Na Tabela 3 apontou-se o lucro operacional como negativo (prejuízo). Na Tabela 4 vê-se um lucro líquido positivo¹⁴⁶. É provável que tenham havido receitas não-operacionais e vendas de bens do imobilizado. Vê-se que o lucro líquido teve sensíveis aumentos relativos, exceto em relação ao passivo exigível nos 2 últimos anos. Dado que os custos permaneceram relativamente constantes, havendo aumento de produtividade como viu-se na Tabela 3, bem como maior exploração do trabalho, tem-se aí mais um fator que pode ter afetado o lucro, embora nesse caso devesse alterar as receitas e despesas operacionais. Contudo, verifica-se que houve uma recuperação do prejuízo operacional entre 1973/74 (Tabela 3 – índice 4). Por outro lado, os custos (Tabela 4) mantiveram-se relativamente estáveis, ou levemente ascendentes no caso da matéria prima. Isto comprova que houve influência do aumento de produtividade. Tentar-se-á voltar à questão na próxima seção ao tratar-se particularmente da COLARC.

Atende-se para o comportamento do índice nº 7. A proporção aumenta entre 1972 e 1973 e decresce fortemente para 1974, fruto de endividamento. Isto se comprova pelo índice nº 16, em que aumenta o capital de terceiros.

Quanto à rotatividade do capital total verifica-se um pequeno aumento no período. No entanto, a rotatividade do capital circulante reduziu-se significativamente, e da mesma forma, inversamente comportou-se a rotatividade do capital fixo. Conclui-se que o capital circulante aumentou em relação às vendas proporcionalmente mais do que o capital fixo. Este fato pode ser o responsável pela melhoria do índice de liquidez.

¹⁴⁶ Não se trata de correção monetária, pois esta só vigorou a partir de 1978; nem de subsídios pois estes são computados para o lucro operacional.

Verificou-se na Tabela 3 um expressivo aumento da intensidade relativa do capital. Na Tabela 4, acima, verifica-se a perda de espaço do capital próprio (índice nº 16). Apontou-se também (índice nº 14) a queda da participação do capital próprio nas imobilizações técnicas. Além disto, viu-se pelas alterações na rotatividade, que o capital circulante aumentou mais que o fixo frente às vendas. E, finalmente, o índice de liquidez melhorou, embora seja sofrível (tecnicamente). Tudo isto aconteceu em função do capital de terceiros, via endividamento do setor.

Com relação às vendas, em 1975, 97,5% do seu valor correspondeu aos produtos leite, queijo e manteiga. As vendas de leite perfizeram 63,8% do total, As três maiores empresas responderam por 59,8% das vendas de leite, 69,2% de manteiga e 41,2% de queijo (FEE, 1978b).

A maior parte do leite pasteurizado é vendido no estado do RS. Deste, 52,73% é Porto Alegre (FEE, 1978b).

Na Tabela 5, abaixo tem-se a evolução dos preços relativos de venda do leite ao consumidor na grande Porto Alegre, bem como os preços relativos de compra ao produtor.

Tabela 5 – Preços relativos do leite na grande Porto Alegre de junho 1970 a abril 1976

PREÇOS RELATIVOS	JUNHO 1970	JUNHO 1973	ABRIL 1976
Preços relativos de venda (1)	100,000	68,498	92,308
Preços relativos de compra (2)	100,000	69,565	105,978
Preço de venda / preço de compra	1,479	-	1,294
(1) / (2)	100,000	98,466	87,101

Fonte: Adaptada de FEE (1978a).

Vê-se uma melhora nos preços pagos ao produtor no período de 6 anos. No entanto, o acréscimo não compensou a perda significativa entre 1970 e 1973. Por outro lado, os preços ao consumidor vinham lhe beneficiando bastante até 1973, às custas do produtor. A partir daí seguiram uma tendência de recuperação dos níveis anteriores, não alcançando-os plenamente. Ademais, a margem para as indústrias diminuiu sensivelmente¹⁴⁷, afastando-lhes o lucro operacional. Daí

¹⁴⁷ O que deve ter ocorrido entre 1973 e 1976, de vez que os maiores prejudicados entre 1970 e 1973 foram os produtores.

que, de acordo com um entrevistado, houveram subsídios do governo. Além disto, devem ter ocorrido outros fatos que justifiquem a elevação do lucro líquido, em paralelo a um prejuízo operacional, o que analisou-se anteriormente.

A Tabela 6 nos apresenta a disponibilidade de leite para consumo urbano no RS, as importações e exportações de leite em pó.

Tabela 6 – Disponibilidade de leite no RS de 1970 a 1976, importações e exportações de leite em pó de 1970 a 1973

LEITE	1970	1971 - 1973	1974 - 1976
Disponibilidade para consumo urbano (1000 l)	416.017	509.270	612.153
Importação (1000 Kg)	3.046	4.258*	6.648**
Exportação (1000 Kg)	355	396	397

Fonte: Adaptada de FEE (1978a).

* A partir daqui, nesta coluna, os dados referem-se a 1972.

** A partir daqui referem-se a 1973.

A disponibilidade de leite para consumo aumentou bastante no período, 47%, o que dá uma média de 7,85% ao ano, nos 6 anos.

A importação de leite em pó foi significativa, pois garantiu o abastecimento no período de entressafra (meses de inverno), de acordo com o que apurou-se nas entrevistas. Em 3 anos a importação mais do que dobrou. No entanto, hoje não mais se importa leite em pó no RS. Seu abastecimento está garantido por uma fábrica (da CORLAC) em Taquara.

O consumo de leite per capita consta da Tabela 7.

Tabela 7 – Consumo de leite por capital no RS de 1970 a 1976 e no Brasil de 1971 a 1973

CONSUMO	1970	1971 - 1973	1974 - 1976
<u>Rio Grande do Sul</u>			
- Rural	72,0	85,6	99,4
- Urbano	115,0	133,0	144,0
- Média	95,0	111,5	123,3
<u>Brasil</u>			
- Média	85,7*	77,7**	73,0***

Fonte: Adaptada de FEE (1978a).

* Refere-se a 1971.

** Refere-se a 1972.

*** Refere-se a 1973.

O consumo no RS aumentou no período. Mas estava aquém da recomendação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição¹⁴⁸, que equivale a 146 litros/ano/pessoa (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979b). O consumo nacional decresceu no período de 1971/73. Neste ano equivalia à metade daquela recomendação. Pode surpreender aos menos avisados o menor consumo de leite na zona rural. Já viu-se que o produtor de leite tem poucos recursos. E, segundo informações de médicos que trabalharam na Santa Casa de Misericórdia em Porto Alegre, são comuníssimos casos de anemias (falta de proteínas) nos pequenos produtores que lá são internados. Estes vendem o que produzem para obter o dinheiro do qual necessitam, colocando em risco a própria sobrevivência.

À luz das evidências empíricas desta seção 3 pode-se situar algumas questões importantes.

Inicialmente, cabe dizer que não existe política governamental definida de longo prazo com relação ao setor, tanto ao nível de produção quanto de industrialização e comercialização. As ações do governo seguem duas linhas distintas. De um lado, ele controla severamente os preços ao consumidor, tendo-se em vista repercussões negativas que possam ocorrer pela não acessibilidade do produto frente ao poder aquisitivo de faixas da população. Por outro lado, o governo tem atuado no setor dando respostas a situações problemáticas conjunturais. Ora sacrifica o produto para melhorar a margem das indústrias; ora faz o inverso; ou, então, faz empréstimos facilitados a um ou a outro; ainda, dá subsídios às vezes.

Contudo, a atividade tem custos e benefícios. Em última análise, interessa ver quem se beneficia.

Não resta dúvida, pela Tabela 3, de acordo com o comportamento do lucro líquido, que os proprietários das indústrias beneficiam-se. E estes benefícios não são obtidos na “operação” da empresa. Poderia ser alegado que o setor é menos lucrativo que outros e, portanto, os empresários mantêm as atividades por um elevado espírito humanitário. Não se duvida que possa existir este espírito, ou setores mais lucrativos. No entanto, o lucro líquido/patrimônio líquido (Tabela 3) no setor foi de 17,3% em 1974. No mesmo ano, a rentabilidade média das 500

¹⁴⁸ O consumo urbano atingiu-a praticamente.

maiores empresas do país foi 22,3% (EXAME, 1977). Além disto, em 33 setores, o de alimentos está em 26º lugar, com índice de 18,6%, tendo passado para 17º lugar em 1976, com 20,2%, e deixado para trás de si importantes setores da economia nacional como: química e petroquímica, farmacêutico, autopeças, siderurgia e automobilístico, entre outros.

Os produtores de leite têm sido muito sacrificados ao longo do tempo conforme já viu-se. Com muitas lutas têm conseguido um nível de preços aceitável por eles. Porém, ainda são vítimas de situações que não têm poder para mudar.

Os intermediários existentes são bastante criticados pelos entrevistados. Houve inclusive movimentos nacionais, recentemente, contra suas atividades, não especificamente no leite. Não buscamos maiores evidências para demonstrar até onde vão seus benefícios.

A população, menos a parcela marginalizada, também teve benefícios, principalmente até 1973, quando o preço baixou. Daí em diante voltou a subir. Mas os dados de consumo no Rio Grande do Sul acusam melhoras, embora no Brasil tal possa não ocorrer (não ocorreu entre 1971 e 1973).

O pessoal que exerce atividades de direção, controles e registros, técnicas e outras que não compõem a mão-de-obra da produção, também beneficiaram-se, e bastante. Veja-se na Tabela 3 que a remuneração do trabalho frente ao valor agregado bruto aumentou significativamente de 1972 a 1974.

Os trabalhadores da produção não foram beneficiados. A produtividade da mão-de-obra aumentou entre 1972 e 1974 (Tabela 3) e a mão-de-obra direta diminuiu em relação ao custo total bem como frente ao valor agregado bruto (FEE, 1978b). E tal situação de exploração é comum a todo trabalhador brasileiro. Dado que estes mesmos trabalhadores compõem significativa parcela da população e dos consumidores de leite, ficam comprometidos os benefícios recebidos com o controle dos preços de consumo pelo governo. Este realmente beneficia os extratos mais altos (inclusive classe média).

Neste ponto, alguns leitores poderão estar perguntando o que tem a ver este trabalho com um estudo na área da chamada ciência da administração. Não procurou-se em toda a seção 3, nada além do que situar algumas questões que contribuam para explicar os três fatores determinantes da operação das indústrias de laticínios, indicados no início da sub-seção 3.2, ou seja: área de influência-mercado existente; capacidade empresarial; e, segurança de matéria-prima – produção leiteira. É claro que não se seguiu um modelo formalista e embasado exclusivamente na “teoria da administração” existente. Mas isto já foi bastante justificado nos capítulos anteriores deste trabalho. As evidências empíricas que já se apresentaram nesta primeira seção do estudo de caso estão a justificar a validade da proposta de estudo feita, movida pelo interesse científico, do aperfeiçoamento do conhecimento da nossa realidade, e não pelo que Márquez e Godan (1979, p. 92) denominam de “gordas taxas de consulta”.

Passemos à próxima seção, na qual se analisa especificamente a CORLAC – Companhia Rio-grandense de Laticínios e Correlatos.

7.4 EXAME DO CASO CORLAC

Na presente seção visa-se a examinar os seguintes aspectos em relação à CORLAC: criação; aspectos econômicos e organizacionais; e organizacionais; autonomia; e, composição da elite dirigente.

7.4.1 Origem e evolução – ambiente e fatores institucionais

Na seção 7.2 neste capítulo, oportunizou-se uma revisão histórica da intervenção estatal no abastecimento de leite no RS. Encerrou-se a análise no momento da mudança da antiga autarquia (DEAL) para sociedade de economia mista (CORLAC).

O ambiente da época, na fase do chamado “milagre” brasileiro, tem grande influência no processo. As demonstrações de grandeza, de otimismo e a abertura para o exterior fizeram-se muito presentes na transformação. Mas não se pode deixar de lado outros fatores. O primeiro, é referente à própria organização do Estado. Nesse sentido, o movimento de outras sociedades de economia mista, em grande expansão, através da busca de financiamentos, vedada às autarquias, também esteve relacionado com o surgimento da CORLAC. Além disso, houve a realização das reformas administrativas, impulsionadas pelo governo federal, visando à descentralização da execução das atividades no âmbito estatal. O segundo fator, refere-se à própria organização transformada. Aqui, destacou-se a ação dos atores. Quer dizer, os próprios dirigentes da antiga autarquia (DEAL) fizeram o encaminhamento da proposta de transformação. Os descontentamentos dos dirigentes pela dependência do governo, aliados ao ambiente propício, levaram à luta pela mudança.

Em termos da proposta, viu-se a apresentação do projeto da “Cidade do Leite”, como uma demonstração máxima da ideologia desenvolvimentista, a justificar a mudança. Tal projeto é considerado hoje por alguns uma utopia.

Há que considerar-se também um terceiro fator, as relações do Estado com a sociedade civil. Por um lado, a população cuja opinião durante um determinado período fora considerada, já havia tempo estava politicamente desmobilizada¹⁴⁹. Quando muito, alguém divulgava pelos jornais que os governos estadual e federal preocupavam-se com o abastecimento de leite e iriam realizar programa para aumentar a produção leiteira¹⁵⁰.

No entanto, houveram grupos contrários à criação da CORLAC e ouvidos no processo. Em setembro de 1969, a Associação Comercial de Porto Alegre, pelo seu presidente, fez severas críticas à intervenção estatal em setores da economia suficientemente atendidos pela iniciativa privada¹⁵¹. Disse que o Estado não é o melhor empresário, e que o abastecimento do leite só melhorou com a entrada da iniciativa privada no setor (quanto a isto, entrevistados revelaram que a concorrência levou certos aperfeiçoamentos). Foi feita solicitação à Assembléia

¹⁴⁹ O oficialização da CORLAC deu-se em 1970.

¹⁵⁰ Correio do Povo, Porto Alegre, 01 nov. 1968.

¹⁵¹ Recorde-se que no setor de laticínios esta veio a desenvolver-se plenamente quase 3 décadas depois de o Estado intervir no setor.

Legislativa, particularmente à Comissão de Finanças que estudava a questão, para que não aprovasse o projeto de criação da CORLAC, já em tramitação. A criação da CORLAC, para os manifestantes, não era uma questão apenas de eficiência ou racionalidade, conforme foi apresentado nas justificativas¹⁵².

Tais críticas provêm, de acordo com um entrevistado, dos temores de que a futura empresa viesse a absorver as empresas privadas. Diga-se que justificados, pois o então presidente do DEAL, que propunha a mudança, já havia tentado, informalmente, a fusão de todas as empresas do setor. De outra parte, nosso entrevistado revelou que não houve dificuldade na aprovação da proposta de mudança da autarquia para sociedade de economia mista, pois o governo detinha a maioria na Assembléia Legislativa.

Porém, o poder executivo movimentou-se em função de descontentamento da iniciativa privada. Em novembro de 1969 o governador, Cel. Perachi de Barcellos, encaminhou uma mensagem retificativa da proposta em tramitação na Assembléia¹⁵³, alterando entre outros, o artigo 2º (da finalidade da CORLAC), exatamente no ponto relacionado com as preocupações dos empresários. Abaixo transcreve-se o artigo 2º na versão revisada e aprovada (grifa-se o ponto alterado pela mensagem do governador).

Artigo 2º. A CORLAC terá como finalidade, sucedendo o Departamento Estadual de Abastecimento de Leite - DEAL – em caráter suplementar da iniciativa privada, organizar e explorar as atividades de produção, industrialização e comercialização do leite e derivados, rações, fertilizantes e corretivos; criação, importação e exportação do gado, estabelecer e executar planos nos setores de preparação e capacitação de pessoal, assistência técnica e fomento; realizar outras atividades e serviços vinculados aos seus objetivos, deles decorrentes, ou cuja execução interesse ao desenvolvimento econômico (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1968).

O projeto de lei da criação da CORLAC, foi enviado ao secretário da agricultura, com carta do presidente do DEAL, Cel. Tisiano F. de Leoni, em 11/09/68. O secretário, endossando as proposições, encaminhou o projeto ao governador em 22/11/68. Este enviou-o à Assembléia em 02/12/68. Somente em 01/04/69, depois de ser pedido o desarquivamento do projeto pelo líder do

¹⁵² Correio do Povo, Porto Alegre, 26 set. 1969.

¹⁵³ Correio do Povo, Porto Alegre, 22 nov. 1969.

governo em 21/03/69¹⁵⁴, foi enviado à Comissão de constituição e justiça para sua análise. Foi devolvido com parecer favorável, ressaltando que a criação da CORLAC representará a perda de oportunidade de apreciação das questões relacionadas a ela pela Assembléia, bem como a perda de controle pelo Tribunal de Contas. Além disto, foi enfatizado que torna-se “norma” do poder executivo tirar poderes do legislativo de apreciar e fiscalizar a vida administrativa (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1968).

Somente em 14/01/70 o projeto retornou de outra Comissão de Finanças, com o parecer favorável, tendo sido voto vencido o deputado Pedro Simon. A comissão sugeriu alterações na composição da diretoria, que foram aprovadas. Tal composição é de três membros. Um, pelo menos, é indicado pelo Estado. Os outros dois representariam os produtores de leite e as indústrias de laticínios se cada categoria subscrever o mínimo de 10% de ações não subscritas pelo Estado. Estes diretores classistas seriam encaminhados em lista tríplice para o governador escolher.

De acordo com um entrevistado, as indústrias não aceitaram participar. O governo, então, passou a indicar no seu lugar. O terceiro permanece como “representante” dos produtores.

O projeto foi votado pela Assembléia em 21/01/70 com 23 votos a favor e 18 rejeições, e encaminhada ao governador em 27/01/70.

A Associação Comercial de Porto Alegre manifestou-se contra, solidarizando-se com ela o Clube de Diretores Lojistas de Santa Maria¹⁵⁵, lamentando a aprovação, por ser prejudicial à economia, conforme telegrama à Assembléia (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1968).

Das justificativas apresentadas pelo presidente do DEAL no encaminhamento do projeto de lei, destacam-se (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1968):

¹⁵⁴ Não conseguimos informações sobre o fato.

¹⁵⁵ Por uma ironia da história, neste ano de 1979 está sendo incorporada à CORLAC, a ILASA (Indústria Privada de Laticínios de Santa Maria) que foi a falência.

- Dinamização e maleabilização da administração;
- Estrutura de repartição pública para uma indústria onera os custos e prejudicar os produtores e consumidores;
- O DEAL não pode ter lucro como fim;
- Necessidade de racionalizar o lay-out de produção;
- Criação de centro de treinamento para os filhos de produtores;
- Criação de escola de laticinistas de nível superior, de centro de pesquisas lácteas, e de núcleo residencial (completo);
- Possibilidade de obtenção de financiamentos, vedada às autarquias pelo Banco Central;
- Possibilidade de aumento de participação de todos pela democratização do capital com a forma de sociedade anônima;
- Criação de empresa gigante, congregando interesses de todos, só assim com capacidade de competir na América Latina com vantagens para a indústria nacional em geral.

É feito apelo no sentido de criar-se a CORLAC, sob pena de morrer o DEAL. Tudo dependerá da sua dinâmica operacional, de dotar-lhe de flexibilidade administrativa e da possibilidade de buscar financiamentos.

Poucos dias após a aprovação do projeto de criação da CORLAC, o presidente do ex-DEAL informou à imprensa que a nova empresa será a indústria mais moderna do país no setor. Ademais, não terá similar no mundo pela amplitude do projeto. Em 10 anos será uma potência laticinista. Contudo, os recursos financeiros do governo, frente a outras tarefas que lhe eram exigidas (energia elétrica, água e esgotos, transportes, comunicações, etc.), determinaram o abandono do projeto.

Isto não impediu um grande salto da nova empresa criada, a CORLAC. Decorrido um ano da sua oficialização, antes de deixar o governo, o governador do Estado apóia a CORLAC e esta aumentou seu capital de Cr\$ 9.000.000,00 para Cr\$ 25.000.000,00¹⁵⁶.

Tudo ocorre em meio a um clima favorável. Nos últimos meses fora bastante discutida a questão do abastecimento do país. São criticadas as grandes importações de leite em pó pelo Brasil¹⁵⁷. Há movimentações no interior, sendo concedidos grandes financiamentos para indústrias de laticínios.

¹⁵⁶ Correio do Povo, Porto Alegre, 06 jan. 1971.

¹⁵⁷ Correio do Povo, Porto Alegre, 04 fev. 1971.

O Sindicato das Indústrias não deixou de exaltar a iniciativa e mentalidade empresarial. Apesar da falta de apoio governamental, diziam, o setor privado responde por significativa parcela no abastecimento de leite no RS¹⁵⁸.

Contudo, o governo federal, centralizando as decisões, prometeu muito apoio. O Conselho Nacional de Abastecimento, com base em programa formulado por empresários, passou a financiar a estocagem de laticínios, alguns anos mais tarde¹⁵⁹.

Exatamente neste período, a CORLAC duplicou a sua capacidade de produção de leite em pó. Com isto eliminou a necessidade de sua importação

A expansão da CORLAC foi grande até o momento, com ou apesar dos que lhe foram e são contrários.

Também é correta a afirmação do ex-presidente da empresa (1971-79) de que de 1971 em diante não houve mais crise de abastecimento de leite no RS, para o que contribuiu a CORLAC (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a).

De acordo com um dirigente, a expansão da empresa deu-se nos "vazios de mercado", onde não havia quem fizesse o abastecimento. Por outro lado, também ocorreram encampações¹⁶⁰ de firmas falidas, em que não houve interesse da iniciativa privada por falta de "visibilidade econômica". Contribuiu também para o crescimento o aumento da população. Outro dirigente atribuiu importância à competição no setor, a qual estimulou a expansão.

Pelas declarações obtidas, a CORLAC duplicou de tamanho desde sua criação. A capacidade da usina de pasteurização de Porto Alegre é hoje 400.000 litros/dia. A fábrica de leite em pó, de Taquara, tem capacidade para 200.000 litros/dia (leite cru). Possuem mais de 8 usinas de pasteurização no interior do RS e 6 postos de resfriamento. Opera em 72 municípios, congregando 18.000 produtores e envolvendo na atividade leiteira cerca de 150.000 pessoas. Além disto, são acionistas da CORLAC 1.293 produtores (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a).

¹⁵⁸ Correio do Povo, Porto Alegre, 07 mar. 1971.

¹⁵⁹ Correio do Povo, Porto Alegre, 12 mar. 1975.

¹⁶⁰ Até o momento a CORLAC encampou indústrias nos seguintes municípios gaúchos: Vacaria, Erechim, São Gabriel, Bento Gonçalves e Santa Maria.

Há intenção de construir mais fábrica. Destinar-se-ia à fabricação de leite em pó e a atingir o mercado (filé mignon) em que atuam as multinacionais (sobremesas, yogurtes, etc.) (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a). De fato, a realização disto dependerá do desfecho de importantes lutas hoje existentes, que se verá adiante.

Os dirigentes atuais atribuem à expansão da CORLAC, fundamentalmente, ao trabalho de fomento e assistência gratuita ao produto, que desenvolvem há uma década. Este trabalho consiste de assistência pessoal ao produtor (médica, obtenção de créditos, etc.), bem como à sua atividade (assistência rural e veterinária). Além disto, a CORLAC tem fábrica de rações e uma granja modelo. Através delas, vende insumos e gado selecionado aos produtores por preços de custo, de acordo com os dirigentes.

No entanto, é uma simplificação atribuir só ao fomento e expansão da empresa. Ele foi importante na construção de um dos pilares da indústria, ou seja, garantiu e deu segurança de matéria prima. Mas há outros fatores importantes. Por um lado, o tesouro do Estado injetou na CORLAC Cr\$ 42.200.000,00 (valor nominal) entre 1971 e 1979, de acordo com seu ex-presidente (é bem verdade que o Estado recebeu da empresa quase o dobro em ICM no mesmo período - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a). Não se pode desprezar, portanto, este fator (financiador).

Por outro lado, é importante verificar que a CORLAC tem tido ligações com setores os quais podem lhe apoiar como também barrar as ações. E as relações sempre têm sido “harmoniosas”, segundo os dirigentes. Assim é que a CORLAC precisa relacionar-se bem, ou não conflitar-se, entre outros, com: o Ministério da Agricultura, responsável pela fiscalização do leite; a Comissão Federal de Preços; o Conselho Nacional do Petróleo, para obter quotas adicionais de combustíveis, a Secretaria de Indústria e Comércio do RS, à qual é vinculada; os bancos estatais, para efeitos de financiamentos; outras empresas estatais, para armazenagem de produtos; outras indústrias do setor e Sindicato das Indústrias.

Além disto, não se desconsidere as ligações informais, até de amizade, de diretores com o governador do Estado, secretários, etc. Também existem apoios parlamentares. É o caso de um deputado e outro ex-deputado e diretor de empresa estatal da área financeira, por exemplo. O primeiro, na Comissão

especial da Assembléia que estudava a questão de extinção da CORLAC, a qual será discutida a seguir, declarou que a empresa não deve ser extinta e que o governo deve injetar-lhe recursos financeiros. O segundo¹⁶¹ declarou-se solidário com o presidente da CORLAC e defensor perpétuo da empresa. Ela é a garantia do abastecimento de leite de Porto Alegre, pois o setor privado não tem recursos para adquiri-la. O governo deveria dar à CORLAC mais recursos (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a). Um entrevistado, também deputado, disse-nos que até o governo passado no Estado (1978), ninguém “ousava mexer” com a CORLAC, devido aos seus apoios políticos.

Neste ano de 1979 aconteceu no Rio Grande do Sul algo suigeneris em relação à política no Brasil. Um grupo de deputados, com membros dos dois partidos extintos (ARENA e MDB) está lutando bastante pela extinção e/ou privatização de algumas empresas do governo estadual.

Na verdade, esta luta não é tão nova possa parecer. Já demonstrou-se que já muitos anos a iniciativa privada luta contra as empresas estatais que concorrem com ela. O que mudou foi a atuação a nível do “poder público”. Quando governador o Sr. Ildo Meneguetti, após o golpe de 1964, ele dera ordens as DEAL para que não hostilizasse a iniciativa privada (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a). O governador Cel. Euclides Triches também apelou para o mesmo¹⁶². Logo a seguir, um deputado da oposição enfatiza, na Assembléia, a necessidade de fiscalização sobre a administração indireta. Imediatamente o governador recém empossado, Sinval Guazzeli, reuniu o secretariado solicitando que tal controle fosse feito¹⁶³. Mas o que mudou?

Em 1979, por iniciativa da bancada oposicionista, mas depois tomando um caráter de luta mais ampla, a “Assembléia Legislativa” iniciou um vigoroso movimento contra algumas empresas estatais. Com relação à CORLAC foram colocadas as seguintes alternativas: incentivá-la, estacioná-la ou passá-la para a iniciativa privada.

¹⁶¹ Também membro do Conselho de Administração da CORLAC, como representante dos produtores acionistas.

¹⁶² Correio do Povo, Porto Alegre, 12 nov. 1974.

¹⁶³ Correio do Povo, Porto Alegre, 22 mar. 1975.

Vale ressaltar que a iniciativa privada já dera sinais de sua luta a nível nacional. No início de 1979, a revista Visão (1979) publicou um artigo criticando fortemente o intervencionismo estatal no abastecimento do leite. Responsabilizou-o pelos milhares de litros de leite jogados aos porcos, diariamente, em São Paulo. Uma vez que as empresas não são livres para fixar seus preços, devem exigir do governo financiamentos a juros subsidiados. Veja-se na Tabela 8, como é apresentada pela revista Visão a questão da força da “espontaneidade do mercado”. De outra parte, os dirigentes de cooperativas de produção leiteira movimenta-se pretendendo associação nacional para discutir com o governo uma política global para o setor¹⁶⁴.

Tabela 8 – Crescimento dos derivados do leite em SP de 1974 a 1978

O CRESCIMENTO DOS DERIVADOS COM PREÇO LIVRE
Estado de São Paulo

ANO	Leite produzido (milhões-litros/ano)	Variação %	Cota para “sofisticação” (mil litros/dia)	Variação %
1974	-	-	67	-
1975	755,3	-	78	16,4
1976	771,4	2,1	136	74,3
1977	656,5	-14,9	262	92,6

Fonte: Adaptada da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo.

Vê-se na tabela acima a ideologia do laissez-faire numa forma magnífica. Atribui-se aos “preços livres” a melhoria de um setor industrial, pregando-os como solução para o abastecimento do leite, produto este que está sendo jogado aos porcos, enquanto há milhões de brasileiros subnutridos. Ao mesmo tempo viu-se os próprios empresários gaúchos e entrevistados nossos, assanhados por entrar no “filé mignon” dos laticínios, os sofisticados, ou o que dá grandes lucros, dominado pelas multinacionais.

¹⁶⁴ Correio do Povo, Porto Alegre, 03 mar. 1979.

Voltando ao movimento da Assembléia Legislativa estadual, vamos caracterizá-lo melhor. Na atual legislatura, a assembléia gaúcha tem a maioria oposicionista. O primeiro episódio marcante da sua rebelia contra as imposições autoritárias do poder executivo, deu-se quando este tencionava manter o prefeito de Porto Alegre no cargo (o que foi conseguido)¹⁶⁵.

Em seguida comentou-se que o MDB iria propor a extinção de órgãos estatais deficitários da administração indireta, em virtude da precária situação financeira do governo. Além disto, passar-se-ia a exigir, para aprovação de diretorias de tais órgãos, o comparecimento dos candidatos a Comissões especiais para exporem os seus planos e comprovarem sua habilitação. O poder executivo, por seu lado, disse que só manifestar-se-ia a respeito depois que o MDB concretizasse a proposta¹⁶⁶.

O movimento cresceu e concretizou-se a proposta. Então, o governador acertou uma reunião com a bancada oposicionista¹⁶⁷.

Deste momento em diante fatos aconteceram atrás dos bastidores.

Segundo as poucas informações dos entrevistados a respeito, de início o poder executivo e o seu partido (ARENA) estiveram indefinidos, tomados de surpresa¹⁶⁸. Depois da “conversa” os caminhos e interesses clarearam-se e não inspiraram mais temores ao governo. Isto é o que sugere a declaração do governo, em “economia de guerra”, de que extinguirá algumas fundações e empresas deficitárias e que utilizavam-se de recurso orçamentários. Deputados dos dois partidos aplaudiram a iniciativa, muito embora seja ressalvado que uma empresa com objetivo social pode ser deficitária¹⁶⁹. A seguir é publicado que não haverá dotação no orçamento estadual para 1980, a ser discutida em breve, para os órgãos a serem extintos¹⁷⁰.

¹⁶⁵ Correio do Povo, Porto Alegre, 21 mar. 1979.

¹⁶⁶ Correio do Povo, Porto Alegre, 29 mar. 1979.

¹⁶⁷ Correio do Povo, Porto Alegre, 22 maio 1979.

¹⁶⁸ Há muitos anos não ocorria situação semelhante!

¹⁶⁹ Correio do Povo, Porto Alegre, 15 e 17 jul. 1979.

¹⁷⁰ Correio do Povo, Porto Alegre, 22 jul. 1979.

Com relação aos interesses em luta é possível extrair-se indícios e conclusões. Nos depoimento á Comissão que estudava a extinção da CORLAC (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a), ela foi duramente atacada pelo presidente de uma cooperativa, por concorrer com a iniciativa privada, o que não ocorre em nenhum país democrático do mundo¹⁷¹. Também critica a CORLAC por influenciar os preços “a favor do consumidor”; entre outras críticas menos significativas para nosso estudo, mas que acusam descontentamento da iniciativa privada e de produtores de leite com a empresa em questão.

Nas propostas para solução dos problemas apontados é que vamos identificar os interesses. O presidente de outra grande cooperativa indica um caminho no sentido de criação de centrais de cooperativas, com o que se poderá combater um inimigo comum aos presentes na reunião¹⁷², as multinacionais. Quanto ao fomento da produção leiteira, um deputado disse ser melhor passar ao encargo do Secretario da Agricultura e tirá-lo da CORLAC. Um manifestante não identificado na gravação da reunião, apontou a possibilidade de a CORLAC ser absorvido pela central de cooperativas (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a). Segundo um entrevistado, isto dividiu a iniciativa privada, pois para as outras indústrias (não cooperativadas) este “gigante” é ameaçador. Houve, ainda, outro deputado que propôs a simples transformação da CORLAC em cooperativa, a fim de que os produtores de leite passem a controlar o processo desde a produção até comercialização por atacado (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979b).

Chama a atenção com relação à iniciativa privada outra questão. Os empresários presentes à reunião da Comissão, depõem contra CORLAC, mas todos pedem auxílio ao Estado. Este deve “fomentar a produção” e não industrializar ou comercializar laticínios. Além disto, reclamem da falta de dinheiro e que o Estado deve dar mais “apoio”. Este consistiria também em dar preços mais justos para as indústrias locais poderem passar a produtos mais sofisticados¹⁷³, bem como em zonestar as atividades industriais para evitar superposições (concorrência). Não faltaram as cômicas idéias de um presidente de uma cooperativa, para quem não falta poder aquisitivo à população, mas, sim,

¹⁷¹ O manifesto talvez não tenha se dado conta de que em alguns “países não-democráticos” não há iniciativa privada, e que no nosso país a democracia é “relativa”.

¹⁷² Pelo menos a nível do discurso.

¹⁷³ O “filé mignon” ou a área dos “grandes lucros” no setor.

promoção para aumento de consumo do leite (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a).

O importante a ressaltar, talvez para surpresa do presidente da cooperativa que não viu as particularidades características da nossa “democracia relativa” e, por isso mesmo, pode não ter “acesso aos canais competentes”, é que um destacado deputado da ARENA, ao final da reunião de 13/09//79, declarou que o governo não cogita em absoluto desfazer-se da CORLAC (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a - numa prova de que a política está por sobre a ciência, não se pode revelar aqui informações de caráter “particular” que nos foram dadas sobre pressões da iniciativa privada para que tal decisão fosse tomada).

Contudo, embora a CORLAC ainda exista, e o movimento político para sua extinção também, este não está sendo nulo. Contribuiu para que alguns problemas entre a CORLAC e os produtores fossem imediatamente solucionados. Ainda, de acordo com um entrevistado, é possível que as trocas de diretores neste ano de 1979 tenham a ver com tal movimentação. É de notar também que o presidente da CORLAC, que já vinha no posto desde 1971, depois de aprovado para continuar aí no início de 1979 pela Assembléia, demitiu-se do cargo no mês de outubro.

Conforme um dirigente da CORLAC no disse, há tanto por fazer no abastecimento do leite no RS que a iniciativa privada não tem porque reclamar da CORLAC. O problema fundamental da iniciativa privada é que ela também não tem recursos.

De nossa parte completaríamos, pelas evidências apresentadas, que a iniciativa privada vê com “olho grande a barriga vazia” as possibilidades de lucros no setor dos produtos sofisticados¹⁷⁴, para o que o capital e a tecnologia tem estado com as multinacionais. Daí que buscam apoio estatal para fazer o que não conseguem pela sua “livre iniciativa”. Outrossim, em momento algum manifestaram intenção de criar facilidades para colocar o leite ao alcance da população que não o consome, ou não o faz aos níveis necessários¹⁷⁵. O que viu-se, uma crítica à CORLAC por favorecer os preços ao consumidor. Dito isto, conclui-se que a CORLAC, embora sem pretendermos isentá-la de qualquer culpa

¹⁷⁴ Ao alcance das faixas de alto poder aquisitivo.

¹⁷⁵ É questão que não compete às empresas.

que possa ter ações empreendidas, foi tomada como “bode expiatório”, no sentido das intenções de lucro manifestadas por alguns críticos seus.

O problema do abastecimento do leite a toda população não será resolvido nem passando a CORLAC para a iniciativa privada, nem deixando-a sob a poderosa proteção de um Estado autoritário, numa sociedade para os “ricos”.

7.4.2 Aspectos Econômicos

A CORLAC, sociedade de economia mista do governo estadual do RS, tem sua sede e usina central localizada na cidade de Porto Alegre. Possui além desta usina, 8 subsidiárias no interior do Estado e mais 6 postos de coleta e resfriamento. Está efetivando, atualmente, a incorporação de outra indústria de laticínios, a ILASA de Santa Maria, que está falida.

O governo estadual detém 98,54% do capital, conforme apurou-se em entrevista.

É a maior empresa gaúcha no setor de laticínios. Em 1978 ocupava o 9º lugar neste setor no país. Em 6.340 empresas classificadas por Quem é Quem, ocupou o lugar nº 2.433 segundo o patrimônio líquido, nº 798 pelo faturamento e nº 5.011 pelo lucro líquido (VISÃO, 1977).

Segundo a FEE (1978a), a maior empresa do setor no RS (a CORLAC de acordo com Quem é Quem) tinha na venda de leite a maior participação nas suas vendas totais. A venda de leite representou 95% do total entre 1970-75. No setor, as vendas de leite no mesmo período tiveram uma porcentagem média de 64%. Isto denota que a iniciativa privada dedica-se mais a outros produtos (queijo e manteiga, principalmente) que são mais lucrativos.

A capacidade anual de pasteurização de leite da CORLAC, em 1975, era de cerca de 115.000.000 de litros. Vendeu no ano cerca de 95.000.000 de litros. A capacidade ociosa foi de 18,8% contra 48,5% no setor. Na produção de queijo e manteiga a capacidade ociosa da CORLAC foi de 54,9% e 57,5%, respectivamente; no setor correspondeu a 59,6% e 45,2% (FEE, 1978a).

De acordo com o ex-presidente da CORLAC, a empresa industrializou em 1971 e 1978, respectivamente, 71.000.000 e 174.000.000 de litros de leite (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a). Além disto, sua participação no abastecimento de leite para Porto Alegre (cerca de 50% do mercado) é maior que no interior do Estado.

A participação das vendas da CORLAC no setor no RS, em 1975, constam da tabela abaixo.

Tabela 9 – Participação das vendas da CORLAC no setor de laticínios no RS em 1975

PRODUTOS	PARTICIPAÇÃO NO SETOR - %
Leite	41,2
Queijo	7,8
Manteiga	32,9

Fonte: Adaptada de FEE (1978a).

Comprova-se mais uma vez que os produtos mais lucrativos são mais explorados pela iniciativa privada (queijo e manteiga).

Quanto à coleta do leite junto aos produtores e à distribuição aos varejistas, a CORLAC contrata de terceiros a maior parte do transporte de acordo com o dirigente da área entrevistado. Uma pequena parte é feita pela própria empresa.

A CORLAC também tem sido pioneira em inovações nos processos e equipamentos. Trouxe modernos processos de pasteurização de leite, produção de manteiga, queijo tipo quark, foi pioneira na utilização de embalagem plástica para o leite, bem como know-how próprio de fermentação do yougurte (FEE, 1978a). Muito embora, e isto vale também para o setor, não houvessem em 1975 intenções de investir. Hoje existem planos e intenções, mas a sua realização depende de recursos financeiros do acionista maior (o governo estadual), pois a rentabilidade não está permitindo a expansão.

Nesse sentido, verificou-se o seguinte nas entrevistas, a respeito do financiamento da expansão. Muitas das encampações feitas até hoje pela CORLAC, o foram com recursos próprios. Tem aí desempenhado papel importante o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A, que é o principal órgão que concede empréstimos à CORLAC. Estes empréstimos são tomados às

condições normais do mercado financeiro. No entanto, em vários casos foi necessária a participação do governo do Estado. Esta participação se dá sob a forma de aumento de capital, a qual depende do orçamento estadual, que por sua vez é submetido à Assembléia, bem como é sujeito aos recursos de que dispõe o Estado e aos critérios de sua distribuição¹⁷⁶.

Já viu-se anteriormente que o governo estadual injetou na empresa Cr\$ 42.200.000,00 (valor nominal) de 1971-79. No balanço de 1979 tem-se Cr\$ 15.001.381,00 de recursos cuja origem é capital social (CORLAC, 1979). Representou este valor 19,8% dos recursos aplicados, 1,8% das receitas operacionais, 11,8% do patrimônio líquido e 38,8% do resultado (negativo) obtido.

Dado o resultado negativo que vem sendo obtido, a CORLAC está impossibilitada de expandir-se sem maior apoio governamental. É o caso da incorporação da indústria falida que está se processando, bem como da necessidade da construção de nova fábrica apontada pelos entrevistados para que o poder executivo já estaria sensibilizado. No entanto, a realização vai depender como já se disse, no novo jogo de forças que está havendo.

Passamos a examinar alguns indicadores macro-econômicos da CORLAC.

Tabela 10 – Indicadores macro-econômicos da CORLAC de 1972 a 1974

INDICADORES	1972	1973	1974
1. Valor agregado bruto / Valor bruto da produção	18,1	16,9	14,6
2. Valor agregado bruto / Investimento total	52,2	38,7	35,9
3. Remuneração do trabalho / Valor agregado bruto	66,4	64,3	72,6
4. Lucro operacional / Valor agregado bruto	9,6	1,9	-6,2
5. Investimento total / Mão de obra total	47,1	83,2	101,5
6. Valor agregado bruto / Mão de obra total	24,6	32,2	36,5

Fonte: Adaptada de FEE (1978a)¹⁷⁷.

O primeiro índice atenta para o valor adicionado no processo da CORLAC. Este valor decresce bastante no período. Em comparação como o setor (Tabela 3), o valor agregado pela CORLAC em 1972 era significativamente maior (18,1 contra 12,4; porém, em 1974 a diferença diminuiu (14,6 contra 11,3).

¹⁷⁶ Entram em jogo o poder da Secretaria do Planejamento versus os órgãos que precisam dos recursos, diretamente ou com intermediações políticas.

¹⁷⁷ É vedada a citação destes dados em prévia concordância da CORLAC. Sua direção permitiu que os citássemos.

A produtividade do capital total, medida pelo segundo índice acusa significativa queda no período. Quanto ao setor houve aumento (15,1 em 1972, e 21,4 em 1974). No entanto, a performance da CORLAC está bem acima da média do setor.

O terceiro índice indica um aumento dos benefícios do fator trabalho na distribuição da renda no processo da CORLAC. Na média do setor houve aumento mais significativo (60,8 em 1972 para 85,1 em 1974). Vale destacar que a participação da mão de obra direta da CORLAC diminuiu frente ao valor agregado bruto de 18,1% em 1972 para 14,8% em 1974. No setor esta relação foi 26,6% em 1972, para 24,6% em 1974. Vê-se, portanto, o seguinte: os ocupantes de cargos de direção, chefia a administrativos, melhoram seus benefícios, na CORLAC e no setor, embora na iniciativa privada a melhoria tenha sido maior. No entanto, os trabalhadores da produção perderam, e foram mais explorados na CORLAC do que na média do setor (conclui-se, daí, na iniciativa privada). Por outro lado, a participação da mão de obra direta é maior no valor adicionado na média do setor do que na CORLAC.

Pelo quarto índice, vê-se que a CORLAC passou de uma situação com lucro operacional em 1972, para prejuízo em 1974. Na média do setor houve sempre prejuízo operacional, e muito maior que na CORLAC (-33,3 em 1972, e -50,4 em 1974).

A intensidade relativa do capital, quinto índice, aponta para um grande incremento do capital constante da CORLAC (mais do que o dobro no período). No setor também houve aumento (62,3 em 1972 para 107,1 em 1974). No entanto, a CORLAC estava bastante abaixo da média em 1972 e quase alcançou-a em 1974. Por aí se vê o efeito do aumento do capital constante que se fez acompanhar do aumento da exploração do trabalhador.

Finalmente, no último índice examina-se o comportamento da produtividade da mão de obra. Há significativo incremento na CORLAC, como houve no setor. No entanto, foi menor na CORLAC do que na média do setor, relativamente (neste era 15,3 em 1972 e 24,8 em 1974). Porém, a produtividade da mão de obra é bastante superior na CORLAC. E este deve ser o resultado do esforço empreendido na empresa no sentido de mudar a “mentalidade de serviço público” para “mentalidade empresarial”, conforme asseverou um entrevistado. O

que mais uma vez se comprova no Brasil, é que os grandes prejudicados no processo foram os trabalhadores da produção (e o paradoxal quanto ao consumo de leite é que estes, a nível da sociedade, constituem um grande mercado para empresas do setor).

Na Tabela 11 apresentam-se indicadores micro-econômicos.

Tabela 11 - Indicadores micro-econômicos da CORLAC de 1972 a 1974

INDICADORES	1972	1973	1974
1. Custos administrativos / Custos de fabricação total – matéria prima	44,9	38,8	51,1
2. Matéria prima / Custos total	69,3	69,4	72,5
3. Custos financeiros / Vendas	1,0	1,2	1,6
4. Custos de vendas / Vendas	5,8	5,2	5,9
5. Lucro líquido / Investimento total	1,8	6,8	6,2
6. Lucro líquido / Patrimônio líquido	3,0	14,9	14,3
7. Lucro líquido / Passivo exigível	4,2	12,6	11,1
8. Lucro líquido / Vendas	0,6	3,0	2,5
9. Rotatividade do capital total	2,9	2,3	2,5
10. Liquidez geral	1,0	1,1	1,2
11. Imobilidade técnico / Capital próprio	92,5	75,5	70,8
12. Imobilizado financeiro / Capital próprio	5,8	7,8	7,3
13. Capital próprio / Capital de terceiros	141,3	84,8	77,4

Fonte: Adaptada de FEE (1978a)

Em relação aos custos ressalta-se o aumento dos custos administrativos (índice nº 1) e os custos financeiros (índice nº 3). Embora também haja um aumento da matéria prima em relação ao custo total (índice nº 2). Em relação ao setor chama a atenção o índice 1, o qual é bastante inferior na média do setor (permaneceu ao redor de 33% no período) – ver tabela 4. Ainda, de acordo com os balanços da CORLAC, as despesas administrativas e de vendas aumentaram de 9,4% do custo dos produtos e mercadorias vendidos em 1975 para 14,4% em 1979. Nos demais índices que envolvem custos não há o que destacar entre a CORLAC e a média do setor, exceto nos custos financeiros/vendas, em que média do setor já equivale ao que alcançou a CORLAC em 1974 (1,6), permanecendo aquele ao redor deste nível. No balanço de 1979 as despesas financeiras perfizeram 3,0% das vendas da CORLAC.

De fato, estes custos financeiros tem a ver com o crescente endividamento da CORLAC e do setor. Haja visto que, no índice nº 13 o capital próprio perde espaços para o capital de terceiros. Na CORLAC a tendência foi muito mais acentuada do que na média do setor (neste o índice baixou 119,3 em 1972, para 107,4 em 1974). Em 1978 Quem é quem acusa um índice de endividamento de 56,5% para a CORLAC, e de 55,3% para o setor no país (VISÃO, 1977).

O comportamento do lucro líquido da CORLAC indica para um aumento significativo (índice nº 5 a 8) de 1972 para 1973, e daí para 1974 houve uma certa estabilização. Na média do setor ocorreu o mesmo (Tabela 4), exceto em relação ao passivo e exigível entre 1973-74, uma vez que o setor endividou-se mais que a CORLAC neste ano. Em 1978 a rentabilidade (lucro líquido/patrimônio líquido) da CORLAC caiu muito em relação a 1974, tendo chegado a 0,4%, contra 5,7% do setor no país (VISÃO, 1977). No balanço encerrado em 30/06/79 a CORLAC acusou um resultado negativo equivalente a 30,5% do patrimônio líquido e 4,5% das vendas. Contudo, entre 1975-79, a acréscimo das despesas com fomento, mais os acréscimos dos custos de produtos e mercadorias vendidas, das despesas financeiras, administrativas e de distribuição, equivaleram a 6,5% das vendas. A eliminação destes aumentos não recuperara a rentabilidade anterior. Por isto, deduz-se que a política de preços do leite ao consumidor é a principal responsável pela baixa rentabilidade. A maior rentabilidade do setor deve-se a que a iniciativa privada explora mais produtos lucrativos (o leite não é), ao mesmo tempo em que tem maior flexibilidade para especular, segundo um entrevistado.

No tocante à rotatividade do capital total a CORLAC experimentou uma certa baixa no período. Mesmo assim, está acima da média do setor, que era 1,7 em 1972 e 1,9 em 1974. Em 1979 o balanço da CORLAC indica um índice de rotatividade do capital total de 2,3.

O índice de liquidez geral da CORLAC sofreu ligeiro aumento e é um pouco superior à média do setor. No entanto, houve uma queda no índice da CORLAC para 0,63 em 30/06/79 (balanço). O índice de liquidez corrente, segundo Quem é Quem, era de 0,98 para a CORLAC e de 1,12 para o setor, em 198 (VISÃO, 1977).

As imobilizações técnicas do capital próprio da CORLAC baixaram sensivelmente entre 1972-74, e as financeiras aumentaram levemente. O balanço de 1979 acusa um significativo aumento do imobilizado técnico em relação a 1974, ou seja, 135,8%. O imobilizado financeiro também aumenta de 7,3% em 1974 para 13,2% em 1979. Com relação à média do setor entre 1972-74, observa-se nas imobilizações técnicas a mesma tendência significativa de baixa na CORLAC. Contudo, na média do setor os índices são maiores que na CORLAC (Tabela 4). Os dados comprovam as informações de um entrevistado, segundo o qual a CORLAC tem uma limitada margem para cobrir seus custos, mas que precisa de realizar grandes imobilizações.

Um índice interessante para efeitos de comparação no setor é a relação patrimônio líquido/nº de empregados¹⁷⁸. Contudo, a maior empresa laticinista no Brasil tinha, em 1978, tal relação (em Cr\$ 1.000,00) ao nível de 227,7, ou seja, cerca de Cr\$ 228.000,00 de patrimônio líquido por empregado (VISÃO, 1977). A distribuição das empresas escolhidas consta na Tabela 12.

Tabela 12 – Distribuição do patrimônio líquido por emprego – 1978

EMPRESA	Patrimônio Líquido	Lugar no Setor	Nº de empregados	Cr\$ 1.000,00
				PL/Nº empregados
S/A Fábrica Pr. Al. Vigor - SP	637,5	1º	2.800	227,7
Coop. Central Pr. R. MG. Ltda. - MG	363,1	4º	1.900	191,1
CORLAC-Cia. Riogr. Lat.e Cor. - RS	104,0	9º	880	118,2
Lacesa-Lat. Cereais S/A – RS	63,0	16º	150	420,0
Laticínios Mayer S/A – RS	41,0	20º	500	82,0
Laticínios Feliz S/A - RS	37,4	23º	150	249,3

Fonte: Adaptada de Visão (1977).

A serem corretos os dados, a CORLAC é uma das empresas que emprega mais pessoas em proporção ao patrimônio líquido que tem. Verificou-se na Tabela 10 que a intensidade relativa do capital era menor que a média do setor entre 1972-74. Por outro lado, viu-se que a remuneração do trabalho frente ao valor agregado bruto era menor na CORLAC do que no setor em 1973-74. Além disto, os trabalhadores da produção foram mais explorados na CORLAC do que no setor. Tudo isto pode estar relacionado com o maior número de empregos da

¹⁷⁸ Embora não se possa extrair grandes conclusões, pois o nº de empregados é variável e não se sabe qual o critério utilizado pelas empresas informantes.

CORLAC, apesar de seus dirigentes afirmarem que a CORLAC não é cabide de emprego, e que 95% dos recomendados pela diretoria são recusados na seleção e não entram para empresa. Este tópico deveria receber maiores estudos posteriores.

Resta uma grande questão a responder: poder-se-ia dizer que a lógica de atuação da CORLAC é a “lógica da iniciativa privada”?

Para resposta, basear as explicações apenas no lucro líquido é simplificar muito a questão.

Fernando C. Garcia diz (1979a, p. 9 e 16) que é preciso considerar a “política agressiva de investimentos e reinvestimentos, de modernização dos equipamentos – capital constante e a tendência a cada vez mais criar subsidiárias”, bem como o vulto do “patrimônio líquido dado à magnitude dos investimentos”.

Quanto aos investimentos totais na CORLAC e no setor, veja-se a tabela a seguir.

Tabela 13 – Investimentos totais da CORLAC e do setor de 1972 a 1974

	Cr\$ 1.000,00				
INVESTIMENTOS TOTAIS	1972	1973	Variação %	1974	Variação %
1. CORLAC	28.788	49.180	70,9	69.940	42,2
2. Setor	116.458	203.770	75,0	295.093	44,8
3. 1 / 2 (porcentagem)	24,7	24,1	-0,6	23,7	-0,4

Fonte: Adaptada de FEE (1978a).

Os investimentos da CORLAC mantiveram proporção com o setor de 1972 a 1974, não sendo significativa a baixa (1,0%). Até mesmo a tendência foi semelhante. Quando houve aumento de investimentos entre 1972-73, a porcentagem foi semelhante para a CORLAC e a média do setor. Quando houve baixa entre 1973-74, ocorreu o mesmo.

A política do re-investimentos não difere entre a CORLAC e a iniciativa privada. Haja visto que a CORLAC incorporou subsidiárias com recursos próprios, conforme apurou-se nas entrevistas. Por outro lado, o Estado ao injetar recursos, o faz na figura de acionista e recebe dividendos quando há lucros. Nesse sentido, seu ex-presidente declarou que o Estado recebeu Cr\$ 12.965.000,00 (valor nominal) entre 1971-79, em dividendos e bonificações (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a).

Com relação à modernização de equipamentos, já viu-se anteriormente que a CORLAC tem se aperfeiçoado. Tem até know-how próprio para fermentar yogurte. Além disto, a relação investimento total/mão-de-obra total em 1974 foi 2,2 vezes maior do que em 1972.

A CORLAC também tem várias subsidiárias (oito) e está incorporando mais uma. É bem verdade que as assumiu até em condições que não interessaram à iniciativa privada¹⁷⁹ e forçada pelo Estado, por motivos “sociais”. No entanto, o Estado recebeu da CORLAC em dividendos, bonificações e ICM (imposto de circulação de mercadorias) o dobro dos recursos que injetou na empresa de 1971-79 (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a). Por outro lado, as subsidiárias estão dando bons lucros. De acordo com o balanço de 30/06/79, o lucro líquido/patrimônio líquido das subsidiárias foi de 5,4%. Recorde-se que a “empresa mãe” teve um prejuízo de 30,5% do PL e que o setor de laticínios no país teve um lucro médio de 5,7% em 1978.

Ademais, em relação ao lucro, os dirigentes mostraram preocupações com ele nas entrevistas, uma vez que é apontado como o responsável pelos recursos aplicados em encampações feitas. O ex-presidente também declarou a respeito da implantação de nova fábrica, para entrar no “filé mignon”¹⁸⁰, que após o governo garantir os investimentos iniciais, a rentabilidade garantirá o seguimento (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a). Além disto, as conclusões anteriores nos indicam que todo o setor leiteiro está atravessando uma crise devido à compressão dos preços de venda do leite ao consumidor pelo governo, sem subsídios diretos deste.

¹⁷⁹ Em situação de falência.

¹⁸⁰ A fim de não ficar “só nas responsabilidades do abastecimento”.

Outro fator importantíssimo para confirmar a lógica de atuação capitalista monopolista diz respeito à exploração do trabalhador. Ficou claro na análise da Tabela 10 que o trabalhador da produção não só é explorado pela CORLAC, como é mais explorado por ela do que pela iniciativa privada.

A CORLAC não atua num setor que exija tempo de maturação e valor de patrimônio mais alto do que das outras empresas no setor. Da mesma forma, o setor de laticínios não prepara insumos para outros setores. Ocorre, isto sim, que a política governamental com o leite (tipo C) é de segurar os preços para não afetar demais o “bolso dos pobres”¹⁸¹, o que atinge a rentabilidade das empresas. Isto porque, de outro lado, é preciso remunerar convenientemente o produtor de leite, sob pena de deixar de produzir. Sendo assim, a magnitude do patrimônio e o prazo de maturação dos investimentos não têm relevância para este caso.

Para ilustrar um pouco mais a conclusão a que chegamos, de que a lógica de atuação da CORLAC visa o lucro e a expansão e nesse sentido é a mesma da iniciativa privada, cita-se um pequeno episódio. Quando iniciou-se as entrevistas com os dirigentes da CORLAC, um deles apressou-se em corrigir-me quando expliquei que estava estudando o desempenho de empresas estatais e o comportamento dos seus dirigentes. Asseverou-me o dirigente que eu estava bastante errado ao procurá-los, pois a CORLAC não é uma empresa estatal, mas uma empresa privada.

Por fim, chama-se a atenção para a discussão da “burguesia de Estado”, a nível do econômico. Nesse sentido, os dirigentes da CORLAC não têm participação nos lucros. Tem remuneração fixa composta de verba de representação (1/3) e ajuda de custo (2/3). Entretanto, os dados da Tabela 10 nos dão algumas sugestões. De acordo com o que já demonstrou-se, no período de 1972-74, a remuneração do trabalho aumentou em sua relação com o valor agregado bruto. Os trabalhadores na produção (mão-de-obra direta) diminuíram a participação. Quem aumentou foram, portanto, os dirigentes, chefias e funcionários administrativos (white collars). Por outro lado, houve uma queda no lucro operacional de 1972 para 1973 e daí para 1974 houve prejuízo operacional, o mesmo ocorrendo em 1979. Contudo, a remuneração do trabalho aumentou e a dos trabalhadores na produção baixou em relação ao valor agregado bruto. Dada

¹⁸¹ Já viu-se que este esforço é bastante falho.

a relação entre o lucro operacional e este valor adicionado que de 9,6 em 1972 passou para -6,2, conclui-se que o capital próprio não foi remunerado. Ao contrário, foi sacrificado tendo inclusive contribuído para o aumento da remuneração do trabalho como foi vista acima. Evidentemente que a empresa lançou mão de capital de terceiros, mas este deverá ser pago. No caso de capitalização pelo Estado, não estando este a exigir os dividendos, o capital pode ser “consumido”. Entretanto, a situação analisada de prejuízo para a empresa não é generalizável.

Mas é exatamente a excepcionalidade da situação que chama a atenção e possibilita ver certos fatos. É o caso, em que a situação de crise na empresa estatal, numa demonstração de poder dos dirigentes, leva à utilização do capital em paralelo a uma maior exploração do trabalhador¹⁸², em benefício da camada administrativa.

Não demonstra-se com isto uma prova de poder de classe de uma “burguesia de Estado”. No entanto, revela-se ao nível econômico um efeito pertinente do poder da administração da empresa¹⁸³. Haveria necessidade, inclusive, de comparações com o que ocorre na iniciativa privada. Deixa-se apenas a indicação da questão, que merece estudos mais aprofundados, também a nível do Estado nas suas relações com a sociedade e no âmbito da própria organização estatal. Será decisiva também para elucidação da questão a própria evolução histórica da sociedade brasileira para o futuro. Procurou-se mostrar aqui apenas um sinal de força de uma camada social que está agindo com um poder que pode ir muito além do que se imagina e que faz as organizações eficientes “mas não no sentido convencional da palavra” (MÁRQUEZ, GODAN, 1979, p. 89).

¹⁸² Maior, inclusive, do que na média do setor.

¹⁸³ Que podem ser efeitos do poder da burocracia enquanto camada social.

7.4.3 Aspectos organizacionais

A estrutura organizacional da CORLAC apresenta-se hoje de tipo designado de linha-assessoria, na teoria administrativa (JUCIUS; SCHLENDER, 1974).

Nesse sentido, secciona-se em unidades funcionais (setor primário, industrial, comercial, financeira e administrativa) abaixo da diretoria, cada qual com diversas seções e subseções, bem como dispendo de assessorias a nível da diretoria e de unidades. A distribuição de autoridade obedece uma linha descendente e a estrutura tem uma forma piramidal (vide Anexo A).

Além do organograma, a CORLAC dispõe de normas e procedimentos para prescrever quase todos os passos dados no seu funcionamento. O pouco que não está ainda coberto já está em estudo ou em implantação. Segundo informou-nos um dirigente, a CORLAC dispõe de um setor estatístico, inclusive, com “excelentes controles”, dispendo de qualquer dado que seja necessário para programação e controle, e que poucas empresas do setor implantariam. As comunicações são feitas por meio de instruções formais. Conclui o dirigente que isso é herança das formalizações comuns nos órgãos do governo. Para nós, isto deve-se ao processo de burocratização que nas organizações do governo chegou mais cedo do que em outros espaços da sociedade brasileira, de acordo com as discussões da etapa de revisão bibliográfica deste trabalho.

No entanto, neste tipo de discurso, que pode ser formalmente correto, são descritas apenas aparências e formalismo. Por isso mesmo, convém analisar-se a origem dos formalismos, bem como questões não explícitas no organograma e outros documentos e regulamentos.

A situação organizacional atual é fruto de uma reestruturação administrativa consolidada por volta de 1974. Antes disto, havia mais informalidade, conforme um dirigente. A reestruturação foi empreendida na administração do Sr. Carlos Kretzmann (1971-79). Este ao assumir, enfrentou, primeiramente, questões relacionadas com a transformação da autarquia (DEAL)

em sociedade de economia mista (CORLAC), tais como reequipamento do parque industrial a conquista do mercado.

De acordo com o apurado nas entrevistas, a CORLAC teve uma “herança ruim”. Quer dizer, haviam muitas resistências e conflitos internos logo após a transformação em S/A de economia mista. Naquela época “não haviam chefes”. Existiam grupinhos ou “corlaquinhas” sem uma ação centralmente dirigida.

Com base nestes “problemas”, foi realizada a reestruturação administrativa. Realizaram uma mudança na estrutura organizacional, com nova distribuição de funções e de autoridade. Montaram uma nova equipe de trabalho, eliminando as resistências. Formaram, por exemplo, uma Gerência de Recursos Humanos, com órgãos de treinamento de pessoal. Contrataram uma psicóloga, passando a preocupar-se com desenvolvimento organizacional e seminários de relações humanas para as chefias, com o desenvolvimento, enfim, de um trabalho de integração de equipe.

As maiores resistências foram vencidas. Hoje é possível “cobrar” responsabilidades. Existem ainda conflitos. Mas são construtivos porque levam a “maneiras diferentes” de introduzir novos métodos. Os “velhos” remanescentes da antiga autarquia não aceitam os “novos”, que são os responsáveis pela expansão da CORLAC, mas adaptaram-se.

Enfim, de acordo com os entrevistados, o trabalho desenvolvido visou a formação de uma equipe coesa, visando eliminar as resistências às mudanças que a direção pretendia realizar e estava realizando. Com a integração do grupo foi buscada a “concordância e o comprometimento” do pessoal com as metas “da direção”. O trabalho foi lento, tendo exigido muitas reuniões da direção com as chefias para que estas aceitassem os objetivos daquela. O espírito hoje é “comunitário e participativo”. O pessoal o pessoal veste a camiseta, pois “se não vestir caio fora”, conforme nos asseverou um entrevistado.

Os dirigentes têm boa impressão dos funcionários. Inclusive, os novos não notaram resistências dos “de baixo” quando assumiram os cargos em meados deste ano de 1979, tendo sido bem aceitos. De fato, conforme informações obtidas, ocorre uma verdadeira “revoada” aos gabinetes dos novos diretores quando estes assumem. Observamos também durante as entrevistas que os

subordinados dirigem-se aos dirigentes com extrema polidez e respeito e, até, humildade e submissão. Um entrevistado afirmou-nos que o ex-presidente era extremamente fechado para subordinados, mas tal subordinado achava isso bom¹⁸⁴.

O processo decisório é extremamente centralizado. Isto significa, por um lado, que as decisões finais são da direção ou dos chefes dos setores naquilo que lhes compete. Com a reestruturação foi possível conseguir que hoje existam chefes responsáveis e aceitos, bem como seja possível cobrar responsabilidades, conforme entrevistados. Desta forma, as diretrizes são fixadas pelo Conselho de Administração¹⁸⁵. O presidente da empresa é quem ditava os caminhos a seguir aos demais auxiliares, apoiando pelos outros dois diretores, fixando os objetivos e metas. A política salarial, por exemplo, é estabelecida pela diretoria. Além do mais, é o presidente quem mantém os principais. Contatos externos em nome da empresa, do lhe advém recursos de poder. Ao ex-presidente é atribuída a maior influência nas modificações ocorridas após a transformação da autarquia em S/A (foi o único presidente até out./79) e centralizou, no início, todas as decisões.

Por outro lado, esta centralização não impede a dispersão do poder pelas unidades e setores. Estes têm segundo nos informaram, a autonomia necessária para "fazer bem o que lhes compete". Foi, inclusive, intencional na reestruturação, dotar as diversas unidades da empresa de condições que garantam a continuidade dos planos quando há trocas de diretores. O ex-presidente não pretendia e não fez da CORLAC apoio para seus interesses políticos (em relação ao governo, assembléia, e outros setores externos), conforme um entrevistado. Pretendeu fazer da CORLAC uma empresa voltada para o abastecimento de leite.

Contudo, resulta o seguinte desta combinação de alta centralização e de elevada dispersão de poder estrutural, internamente. Cada unidade elabora seu plano anual de atividades, segundo objetivos e metas fixadas pela direção. Há uma exceção importante no setor de fomento. Este, além de tratar de questões essencialmente técnicas (agrícolas e veterinárias) mereceu excepcional apoio da

¹⁸⁴ Qualquer semelhança com grande parcela do povo brasileiro é "mera coincidência".

¹⁸⁵ Composto por um representante do governo estadual, um representante dos acionistas minoritários e pelo presidente da CORLAC.

direção na última década. Daí que a realização do seu plano parece estar mais livre do que de outros setores quanto à fixação de objetivos e metas, mas a palavra final fica com o presidente. Depois de aprovados os planos, os responsáveis pelas unidades e setores mantêm os seus controles sobre a execução, prestando contas à direção, formal e informalmente. Em caso de problemas inesperados e urgentes, na ausência da direção (por exemplo, nos fins de semana e feriados) os responsáveis decidem e comunicam depois o fato à direção.

Em resumo, utilizando-se informações dos próprios dirigentes entrevistados, a CORLAC deslanchou graças às chefias superiores e ao respeito a elas. A eficiência alcançada foi marcada pela ação da administração. A participação dos subordinados ocorre quando "necessária".

Para comprovar a validade destas conclusões, baseadas em qualificação e não quantificação dos fatos, discutem-se dois índices, de integração de controle (Ic) e de centralidade hierárquica relativa (Cr) (vide Anexo B).

Os índices da COLAC são:

$$Ic = 0,036$$

$$Cr = 0,321$$

O Ic e o Cr são escalonados conforme segue (SANTOS, 1979a):

$$Ic \left\{ \begin{array}{l} 0,083 \text{ a } 0,24 = \text{alto} \\ 0,082 \text{ a } 0,42 = \text{médio} \\ 0,041 \text{ a zero} = \text{baixo} \end{array} \right. \quad Cr \left\{ \begin{array}{l} 0,60 \text{ a } 1 = \text{alto} \\ 0,59 \text{ a } 0,41 = \text{médio} \\ 0,40 \text{ a zero} = \text{baixo} \end{array} \right.$$

Quanto menor o Ic maior a dispersão estrutural do poder na organização. Quanto menor o Cr maior será a coordenação do topo hierárquico sobre os demais estratos.

Tanto o I_c quanto ao C_r da CORLAC são baixos. Indicam-nos, portanto, alta dispersão de poder internamente à organização, bem como forte centralização do topo hierárquico, o que auxilia a caracterizar um processo político interno autoritário.

A Petrobrás, por exemplo, teve um $I_c =$ zero e um $C_r = 1$. A COBAL, que atua no abastecimento de alimentos, teve um $I_c = 0,088$ e $C_r = 0,42$ (SANTOS, 1979a). Com base, portanto, na estrutura formal, a Petrobrás seria democrática. A COBAL, por seu lado, é mais autoritária que a CORLAC.

Deve-se, contudo, considerar que os índices são calculados a partir do organograma, com base em setores. Por isto mesmo terminações da nova direção que assumiu em 1971¹⁸⁶. A reestruturação representou a "aparação de arestas" que estavam impedindo a plena realização de novos objetos e metas (ou interesses). O autoritarismo foi invocado e é caracterizado no processo. Em segundo lugar, marcaram sua presença os programas de integração da equipe promovidos, no tocante às mudanças no pessoal e clima organizacional promovidos. Em terceiro lugar, obtiveram-se muitos resultados. Na análise econômica demonstrou-se que a CORLAC tem "melhor" desempenho que a média do setor em muitos índices. Mas tem também explorado mais os trabalhadores da produção do que na média do setor, ao mesmo tempo em a tendência da distribuição interna dos benefícios no período 1972-74, foi no sentido de passarem mais para as mãos da administração. Por outro lado, os que resistiram às mudanças no início da reestruturação e não mudaram a si próprios foram mandados embora. Os que não "vestem a camiseta" hoje, também seguem o mesmo caminho. Em quarto lugar, é possível que o pessoal que trabalha na empresa julgue que a situação como está é boa. Nesse caso, seria relevante analisar os "por quês" do fato de não verem ou não darem importância a certas ocorrências e de não entenderem a política organizacional. Há indícios de que isto pode estar ocorrendo. Em quinto lugar, chama a atenção que na reestruturação procuraram criar condições e garantias de continuidade dos planos e execuções quando das mudanças de diretoria. Isto será melhor analisado na próxima seção. Contudo, atende-se para o fato de que em 9 anos mudou apenas

¹⁸⁶ Não nos interessa entrar no mérito se foi "bom ou ruim". Pretende-se apenas, analisar o que ocorreu apontando falhas existentes.

1 dos três diretores, o qual saiu para candidatar-se a deputado estadual (o presidente continuou o mesmo). Resta acompanhar o processo para verificar o que vai ocorrer com o novo presidente, após a demissão do antigo por própria iniciativa em outubro passado. Finalmente, para não nos alongarmos numa análise à qual dedicou-se os capítulos de revisão bibliográfica, bem como para chamar a atenção de que este trabalho tem interesses científicos e, portanto, não desconsideram a distribuição de poder internamente no setor. Daí que a democratização pode ocorrer "dentro da oligarquia", isto é, somente entre os detentores de postos de comando nos diversos níveis. Sendo assim, as evidências qualitativas e informais obtidas no nosso estudo de caso, auxiliam bastante no aprofundamento da análise do autoritarismo que vige nas organizações brasileiras (para aprofundar esta questão recomenda-se o trabalho de FARIA, 1979).

Outros aspectos organizacionais também devem ser vistos.

Com relação à preparação de pessoal, a CORLAC tem um órgão de treinamento. Além dos programas de "integração", tem promovido muitos outros cursos de aperfeiçoamento da mão-de-obra. Para técnicos graduados mantém vínculos até com instituições estrangeiras. Tem mandado técnicos para cursos no Chile e na França. Os cuidados com o pessoal começam na seleção, que é muito rígida nas exigências de qualificações, de acordo com os entrevistados, não ocorrendo admissões por simples "apadrinhamento".

A remuneração do trabalho na CORLAC segue o mercado local. Na iniciativa privada há níveis melhores e piores conforme o cargo. Os dirigentes acham que ganham pouco e poderiam ganhar mais na iniciativa privada. Além disto, é dito que o cargo, sendo político, não traz segurança. Por fim, está sendo implantado o quadro de carreira para os funcionários, "última" grande tarefa do processo de reestruturação administrativa iniciado há vários anos.

A CORLAC dá também assistência social aos funcionários. Gastou, segundo o balanço de 30/06/79, no último ano a importância de Cr\$ 5.093.039,87. Equivale a 13,2% do resultado negativo obtido, 4,0% do patrimônio líquido e 0,6% das vendas. Um dos grandes eventos comemorados são as "festas de natal", nas quais são gastas grandes somas em dinheiro com "bons presentes aos filhos dos funcionários".

Algumas conclusões são possíveis de acordo com o que foi apurado. Em primeiro lugar, atente-se para o fato de que a reestruturação administrativa foi fundamental na CORLAC para que no seu processo de funcionamento passassem a ser seguidas as deve ser utilizado exclusivamente contra a empresa em questão (CORLAC) com interesses de competição empresarial, deixa-se a seguinte conclusão aplicável ao caso em análise¹⁸⁷:

[...] as organizações [...] não podem ser nem melhores nem piores do que a sociedade que as cerca. Entretanto, nos reservamos o direito de julgar sociedades inteiras como injustas e estropiadas ao mesmo tempo que consideramos as burocracias como simples reflexos de tais condições gerais. Culpar as burocracias exclusivamente por males sociais generalizados seria não ultrapassar a opção de um bode expiatório sociológico mal-escolhido (MÁRQUEZ; GODAN, 1979, p. 93).

7.4.4 Autonomia organizacional

No capítulo 6 fez-se uma revisão de discussões e posições frente à problemática do poder da burocracia. Tais discussões nos levaram à consideração de lutas pelo poder entre classes, frações e camadas sociais. Nessas lutas foi destacada a burocracia, que no funcionamento das organizações busca recursos de poder a fim de realizar seus interesses.

Pode-se denominar a esta forma de funcionamento da burocracia, a estas lutas, de processo de autonomização. Assim, a autonomia passa a ser um conceito que se refere à resultante de um processo de luta. “A autonomia organizacional de uma agência de administração indireta é função de sua capacidade de resistência à coordenação externa” (SANTOS, 1979a, p. 32).

Antes de entrar no exame da autonomia organizacional da CORLAC convém algumas considerações à luz das observações e estudos realizados.

¹⁸⁷ Afora um certo determinismo na afirmação abaixo, parece culpar inocentes, sob certos aspectos. No entanto, isto não a invalida.

O conceito exposto acima procura dar conta de importantes questões a respeito da autonomia organizacional. Dá a idéia de que esta é função de um processo de luta – resistência à coordenação. Deixa também subentender a ação dos atores, através dos quais é feita a resistência ou a luta. Ao referir-se à capacidade nos leva a pensar nos recursos de poder que garantem o potencial de resistência. Finalmente, ao referir-se a uma agência da administração indireta e à coordenação externa nos dá uma idéia de estrutura, tanto da agência quanto a uma estrutura mais ampla na qual aquela se insere.

As dificuldades surgem no momento em que, ao nível de análise não agregada, em estudos não apenas comparativos, busca-se analisar o funcionamento das organizações, os “como” e os “por quês” do processo de automização.

Wanderley G. dos Santos (1979a) analisa a autonomia organizacional, ou o potencial de resistência à coordenação, a partir de índices (integração de controle e centralidade hierárquica) que dão conta de componentes estruturais da organização. Faz isto para fugir das perspectivas atitudinais comumente usadas em teoria organizacional. Por outro lado, Santos (1979a, p. 37) diz que a resistência à coordenação pode variar “nos limites da estrutura da própria organização”. O que interessa no estudo do potencial de resistência é a possibilidade de sua intensificação “caso a organização o deseje, e não o grau em que é efetivamente exercida”.

Em primeiro lugar, discorda-se do autor quanto aos limites estruturais da organização. Dadas às evidências que foram e serão discutidas os limites dentro dos quais atuam os atores (dirigentes da organização), na resistência à coordenação externa, extravasam os limites da estrutura organizacional, muito embora esta esteja na base econômica do poder dos atores. Os limites estão ao nível da sociedade e do Estado nas suas relações com ela e com a organização ou agência específica. A partir daí, também torna-se parcial para efeitos de análise de um processo, dos “como” e “por quês”, apenas a utilização de índices da estrutura organizacional. Estes são válidos¹⁸⁸, mas parciais para o nosso caso, uma vez que por um lado, avaliam apenas a estrutura organizacional, sem penetrar na sua complexidade e especificidades, e desconsiderando aspectos

¹⁸⁸ Não só para os estudos comparativos ou agregados.

mais amplos (políticos-econômicos). Por outro lado, tais índices baseiam-se nos formalismos (organograma), e estes não revelam tudo¹⁸⁹, nem tem a força que muitas vezes parecem ter frente à coordenação externa. Segundo foi dito há muito tempo, “a burocracia é apenas o 'formalismo' de um conteúdo situado fora dela” (MARX, 1973, p. 70).

A partir destas considerações, não invalida-se a excelente contribuição de Wanderley G. Dos Santos (1979a). No entanto, na nossa análise, precisou-se de acrescentar ao trabalho daquele outras questões. Enfatiza-se que a autonomia organizacional, é resultante de um processo de luta, em sendo resistência¹⁹⁰, que ocorre numa dada estrutura sócio-política-econômica. Neste processo é necessário incluir os atores participantes com os seus móveis e interesses. Na luta são utilizados os mais variados recursos de poder, o mais das vezes imbricados, em função do “inimigo” e da forma de luta ou de controle que estas forças externas buscam ou podem exercer.

Desta forma também superam-se as dificuldades de análise do caso CORLAC, ao tentar-se identificar autonomias política, gerencial de capital e financeira (ABRANCHES, 1979a). Veja-se, por exemplo, que as duas últimas têm íntimas relações entre si¹⁹¹ e, embora a empresa tenha receitas e se expandiu bastante, a sua situação econômico-financeira é reforçada por meio da política informal. De outra parte, concorda-se que a definição dos rumos gerais e a determinação dos meios para realizar os objetivos organizacionais são dadas politicamente, mas que “não se pretende que elas sejam independentes de determinações no plano econômico-financeiro” (ABRANCHES, 1979a, p. 15).

Dadas estas questões, optou-se por discutir, primeiramente, os controles e forças externos a que a CORLAC está ou pode estar exposta (não só formais e institucionais). Depois disto, examinam-se os recursos de poder à disposição da empresa frente às forças externas. Deixa-se para a sub-seção seguinte a questão da autonomia dos dirigentes.

¹⁸⁹ Ou seja, as causas e formas do processo e as especificidades do ambiente de cada organização.

¹⁹⁰ Mas tem inclusive “tréguas”.

¹⁹¹ E que envolvem-se com lutas concorrências e outras (melhor remuneração do trabalho, etc.).

Veja-se, então, a questão da coordenação externa na CORLAC. Os controles externos sobre a CORLAC são de vários tipos, envolvendo diferentes áreas, bem como sofreram mudanças.

Ressalta-se, primeiramente, o controle formal¹⁹². De uma parte, tem-se um tipo de controle exercido sobre a empresa, relacionado com seu papel público, no qual é visado o abastecimento de leite à população a preços não muito elevados, a fim de conter aumentos excessivos do custo de vida. Trata-se do tabelamento de preços realizado pelo governo federal. Este também atua na regulamentação das importações de leite em pó, visando proteger as indústrias instaladas no país.

O tabelamento dos preços ao consumidor representa importante controle sobre um recurso básico de poder da empresa, ou seja, suas receitas. No entanto, o tabelamento é uma decisão política e, nesse sentido, obedece às pressões. Dados de preços examinados anteriormente demonstraram que a partir de 1973 as indústrias passaram a recuperar as margens que vinham perdendo até aí. O preço aos produtores por sua vez melhorou mais ainda. Isto demonstra que tal controle formal é influenciável por outras vias mais políticas¹⁹³.

De outra parte, a CORLAC é submetida a uma série de controles pelo aparelho administrativo do governo estadual, seu acionista maior (98,54% do capital). Nesse sentido, a CORLAC apresenta um plano trienal ao governo e à Assembléia. Anualmente submete-lhe o orçamento e o Plano de Pessoal. Apresenta relatório anual à Assembléia Legislativa. Recebe diretrizes governamentais via Secretaria da Indústria e Comércio; está vinculada à Diretoria Empresarial, cujo diretor também é presidente do Conselho de Administrativo da CORLAC. Esta remete um relatório mensal à Secretaria. Existe o controle exercido pela contadoria e Auditoria Geral do Estado (Secretaria da Fazenda) que examina os relatórios anuais. O Tribunal de Contas faz auditorias periódicas na empresa. Além de que, existe um setor de auditoria interna na CORLAC. Ocorrem também, de parte do governo, controles de consumo de combustíveis e locação de veículos.

¹⁹² No sentido de abarcar o formalismo como o que é visível ou aparente.

¹⁹³ E que a venda do leite a preços mais baixos também é uma questão política, e nesse sentido sujeita a pressões "pró e contra".

Estes controles formais são, conforme se vê, de ordem legal e fiscal. Por via de consequência também sujeitos a ajustamentos políticos. É o que se constata por informação obtida de um importante entrevistado, de que havendo um equilíbrio na ação da CORLAC frente aos consumidores do leite, à iniciativa privada e aos produtores de leite, ela tem “campo aberto pela frente”. Em outras palavras, havendo movimentações políticas, de qualquer cunho, que atinjam a imagem do governo frente a algum setor social que lhe é caro, por ação da CORLAC, só aí são tomadas medidas contra ela.

Além dos controles formais, ocorrem controles informais e, nesse sentido, os colocamos como resultantes de lutas políticas. Alguns dos seus efeitos sobre os formalismos foram indicados acima. Estas lutas informais dizem respeito a toda uma série de pactos e acordos de cavalheiros que são feitos através de todas as relações informais mantidas pela CORLAC¹⁹⁴. Já as discutimos anteriormente na sub-seção 7.4.1. Nestes entendimentos informais é visado resguardar a empresa de possíveis ações danosas aos seus interesses, bem como solucionar problemas que surgem. Envolvem relações da empresa com outras organizações (reguladoras, fiscalizadoras e concorrentes), ou até mesmo com pessoas (produtores, intermediários, funcionários ligados a parlamentares influentes, ou não, os próprios parlamentares, burocratas do Estado, governador, etc.), a nível de demonstração de amizade, de fidelidade, de favores, etc.

É a este nível informal que são obtidos importantes recursos de poder. Por exemplo, os necessários aumentos de capital que possibilitam, muitas vezes, expansões. É também a este nível mais político que a CORLAC vem lutando para ser isentada do pagamento do ICM, conforme verificou-se nas entrevistas. Também aqui deve estar a explicação do fato de a Assembléia Legislativa ainda não ter concluído averiguações sobre uma administração da CORLAC encerrada há quase uma década, conforme um entrevistado.

Neste nível informal e político também acontecem outras lutas entre a CORLAC e forças externas. Na sua criação esta empresa foi muito combatida, mas foi criada. Porém, a intenção era fazer da empresa um “gigante” através da construção da “Cidade do Leite”, conforme já viu-se anteriormente. Isto não se concretizou. Por um lado, porque haviam “outras prioridades” para os

¹⁹⁴ Entenda-se pelos seus dirigentes.

investimentos estatais. Por outro lado, também houve intenção de sustar o desenvolvimento da CORLAC e fortalecer outras indústrias do setor, de acordo com depoimento do ex-presidente da CORLAC (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a).

Diga-se que estas lutas continuam até hoje. Sua existência relaciona-se com a inexistência de formas institucionais adequadas de controle das empresas estatais¹⁹⁵. Com as transformações verificadas na composição da Assembléia Legislativa nas últimas eleições, o MDB ficou com maioria de votos. Conforme já se viu, iniciou movimentos de rebeldia às imposições do executivo. Do movimento resultou uma ampla preocupação da Assembléia com as empresas estatais. A partir daí desfechou-se uma luta contra a CORLAC, visando desde a sua transformação em cooperativa (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979b), até a sua incorporação pela iniciativa privada (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a). Ao que parece, o auge da mobilização política já passou e a CORLAC está em funcionamento. Porém, os bastidores estão impedindo de ver o que está por detrás do palco. Haja visto que em outubro passado o presidente da CORLAC, no cargo há 9 anos, principal artífice da reestruturação e expansão da empresa, depois de ter seu nome aprovado pela Assembléia para continuar, pediu demissão do cargo. Houve outro pronunciamento do deputado Alceu Martins em 05/11/79, mas desta vez foi menos veemente nas suas críticas à CORLAC (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979b).

Diante dos fatos observados, parece-nos que a autonomia da CORLAC hoje está muito mais relacionada com ajustamentos políticos (informais) do que influenciada por controles formais. Até mesmo os recursos financeiros obtidos nas capitalizações do Estado (acionista), são garantidos por esta via, apesar da necessária aprovação da Assembléia. Se vai mudar para o futuro só a história dirá. Mas o presente não oferece indícios muito promissores, pelo menos em prazo imediato. No tocante aos controles formais, além do que já foi dito, há uma certa crítica de um entrevistado. Para ele, tais controles levaram a CORLAC a super-dimensionar o setor administrativo, para poder dar conta ao governo das formalidades de controle estabelecidas. Além disto, novos planos e decisões, às

¹⁹⁵ Contudo, não esperamos que desapareça com a democracia representativa que vem aí, sendo “cozida em fogo brando”.

vezes requerendo urgência, demoram muito para transitar pela complexa rede dos canais e instâncias competentes.

Resta examinar a questão dos recursos de poder pela posse dos quais se dão às lutas, bem como pela sua posse possibilitam resistir às forças externas.

Uma classificação estanque dos recursos pode levar à perda de visão da dinâmica do processo. No entanto, a partir da identificação de algumas condições gerais, pode-se observar a manipulação de recursos específicos, com relação também a forças externas específicas.

Em termos de condições gerais, dos recursos de ordem da organização da empresa – CORLAC, pelas informações colhidas nas entrevistas e outras já analisadas anteriormente, destacam-se:

- Posse de 98,54% do capital da CORLAC pelo governo estadual – que a partir disto tem interesses na operação da empresa;
- Montante dos investimentos totais da empresa – representaram 23,7% do setor de laticínios no RS em 1974;
- Receitas próprias – 41% do total do setor em 1974 no RS;
- Parque industrial – com equipamentos e processos modernos. Além disso possui a única fábrica de leite em pó do estado do RS;
- Re-investimentos – expansão e modernização financiadas com recursos próprios e/ou aumentos do capital pelo governo;
- Estrutura organizacional – a empresa está, inclusive, à frente no setor quanto ao burocratismo e à burocratização (formalismos, eficiência de desempenho, distribuição de poder interno, etc.). O índice de integração de controle (0,036 = baixo) e de centralidade relativa (0,321 = baixo), indicam, respectivamente, uma alta dispersão estrutural de poder e forte centralização do topo administrativo;
- Especialização do pessoal – a empresa dispõe de pessoal qualificado para aquilo que cada função exige o que conforma, efetivamente, os “recursos” humanos;

- Know-how – a CORLAC dispõe de know-how próprio para fermentação de iogurte. Quanto aos demais produtos mantém-se atualizada com o que ocorre no mundo;
- Política de “boas relações” - mantida com concorrentes e outras agências governamentais reguladoras e controladoras;
- Amizade e fidelidade – relações mantidas neste nível pelos dirigentes com governador, secretários do Estado, dirigentes de outras grandes organizações estatais ou privadas, lideranças locais no interior e parlamentares;
- Ideologia desenvolvimentista de caráter nacionalista – através da qual os dirigentes nutrem idéias de que a CORLAC deve continuar estatal e precisa de expandir-se para fazer frente às multinacionais do setor. Voltar-se-á a este tópico na próxima seção;
- Opinião pública – mobilização da opinião pública através da imprensa, no sentido de obter seu apoio aos projetos da empresa ou tranquilizá-la com relação a problemas que surgem, bem como a fim de obter a sensibilização do poder executivo ou legislativo para as causas da empresa;
- Competição – utilização dos mecanismos de mercado e do apoio político e governamental para efetivação de um papel social da CORLAC, qual seja o de regular e controlar os preços do leite;
- Fomento e assistência – fornecimento de ampla assistência gratuita aos produtores e às suas atividades, bem como de rações e gado selecionado a preços de custo. Tal recurso também pode ser usado para competição, e não só ele.

De acordo com o que já foi frisado, a utilização dos recursos não se dá de forma estanque. No processo há imbricação, isto é, superposição ou utilização concomitante, haja visto também que a posse de um recurso pode pressupor a posse de outro, o mesmo ocorrendo na sua utilização. Além disto, dependendo da força externa com a qual se dá a luta, observou-se variações na composição dos

recursos, bem como a utilização de novos. No entanto, para analisar isto, seriam necessários vários projetos de pesquisa. Por exemplo, analisar o processo de autonomização frente aos produtores de leite, ou em relação à iniciativa privada, ou lutas político-governamentais, ou referentes ao papel dos intermediários, etc. Por isto, não se aprofundam tais análises.

Nesta sub-seção tentou-se chamar a atenção para questões que surgem no momento em que se deixam de lado generalidades e se analisa a autonomia organizacional de uma empresa estatal como resultante de um processo de luta. Esta é dirigida por atores, limitados por estruturas da sociedade, do Estado e da organização. É visada com a luta a posse de novos recursos de poder e a manutenção de outros já conquistados, ou seja, a criação ou aumento da capacidade de resistir à coordenação e controle de forças externas.

Ressaltaram em importância no caso da CORLAC os recursos políticos, fundamentalmente os mobilizados por via informal.

A questão do estudo da autonomia organizacional das empresas estatais no Brasil não é apenas uma questão de classificação. Por um lado, é preciso estudar como se dá o processo de autonomização, sua origem, natureza e limites, bem como quais são os fins perseguidos e quem se beneficia com os resultados. Por outro lado, devido ao fato de que as organizações funcionam movidas por atores, e de que as organizações estatais têm, formalmente, objetivos sociais, surge outro fator. Trata-se da necessidade de controle destas organizações pela sociedade e pelos atores que as fazem funcionar. É bem verdade que tal situação não será conseguida totalmente apenas a nível das organizações governamentais. Veja-se, por exemplo, que a luta empreendida pela Assembléia gaúcha neste tempo de abertura, visou, fundamentalmente, transformar a CORLAC em cooperativa ou vendê-la para a iniciativa privada.

Desta forma, coloca-se em discussão também o problema da organização da sociedade civil brasileira e da sua autonomia, ou seja, da democracia, já tratada no capítulo 4.

7.4.5 Elite dirigentes

Para efeitos deste trabalho considera-se elite dirigente o conjunto dos ocupantes de cargos nos dois primeiros níveis hierárquicos da estrutura organizacional, conforme definiu-se em 3.2.

Serão abordados os seguintes pontos relacionados à elite dirigente da CORLAC: idade; origem geográfica; competência técnica; comportamento e aspirações políticas; visão de mundo; padrão de carreira; recrutamento e nomeação; mobilidade e estabilidade; e, autonomia decisória.

O número de pessoas ocupantes de cargos que se enquadram na nossa definição de elite é, formalmente, de 8. Contudo, no momento da realização das entrevistas, estava vaga a sub-diretoria da unidade do setor primário. O cargo de presidente estava sendo acumulado pelo diretor do setor primário, aguardando-se a aprovação do novo presidente pela Assembléia Legislativa. Entrevistou-se, então, 6 dirigentes.

A idade destes dirigentes varia de 36 a 57 anos, tendo-se como média 44 anos.

A origem geográfica de 4 dentre os 6 é de cidades do interior (3 do RS e 1 de SC); outros 2 são originários de Porto Alegre (um deles nasceu em Porto Alegre mas viveu no interior do RS até 10 anos de idade).

Os diretores do primeiro nível hierárquico, em número de 2, possuem a seguinte formação: um deles possui cursos de direito e economia incompletos; outro, fez direito e estudos sociais. Os sub-diretores (2º nível) que estão à testa das unidades (ver Anexo A) possuem formação compatível com a área na qual exercem funções. Assim, os quatro entrevistados neste nível têm os seguintes cursos feitos: 1) ciências contábeis, administração de empresas e pós-graduação em administração de agro-indústrias (especialização); 2) contábeis e economia; 3) engenharia química; 4) engenharia agrônômica e cursos de extensão em questões de produção leiteira.

Os dois diretores (1º nível) exercem cargos políticos em municípios do interior do estado do RS. Um deles já foi prefeito 2 vezes. Outro, foi vereador também duas vezes e secretário da prefeitura municipal. Revelaram ter aspirações políticas. No entanto, a concretização delas não será questão apenas de intenção pessoal. Os 4 sub-diretores entrevistados, nenhum exerceu cargo político e não tem aspiração política alguma.

A respeito da visão de mundo, procurou-se deixar em aberto a expressão das opiniões dos dirigentes quanto a: intervenção estatal na economia no Brasil; desigualdades sociais; democracia; desenvolvimento acelerado e modelo econômico brasileiro; dependência do exterior; e, papel dos dirigentes na sociedade.

No capítulo 2, de delimitação do problema, explicou-se que o nível individual não mereceria um tratamento profundo nesta pesquisa. Buscou-se, apenas, a opinião geral dos dirigentes a respeito de alguns pontos que se julgou importantes, com base na bibliografia estudada.

Desta forma, com relação à visão de mundo, resume-se a seguir as opiniões emitidas pelos dirigentes, com intenção apenas de exploração inicial da questão.

a) Intervenção estatal na economia

- Totalmente a favor;
- No Rio Grande do Sul não há confronto entre empresas estatais e iniciativa privada. Há política que leva a isto. As empresas estatais aqui foram uma questão de agilidade. As atividades industriais do governo devem funcionar em moldes dinâmicos. Outro fator que levou à criação das empresas estatais no RS foi a melhoria da remuneração dos funcionários;
- O Estado não deve intervir onde a iniciativa privada pode suprir. Mas deve agir quando esta não tiver condições. No entanto, o que já existe no governo deve ficar. Há tanto por fazer no Brasil que a iniciativa privada não pode reclamar do governo. Não devem, contudo, haver preferências. Não adianta, também, tirar do governo e entregar para as multinacionais. Mas há áreas em que não justifica a intervenção

estatal – por exemplo, na área financeira. O Estado deve ficar com as prioridades sócio-econômicas;

- A CORLAC é reguladora de mercado e deve continuar a existir;
- As medidas políticas são tomadas conforme as pressões do momento, em gabinetes fechados que desconhecem a realidade. Tudo é mais caro quando feito pelo governo; mas a iniciativa privada quer apenas o lucro alto. No Rio de Janeiro e em São Paulo as multinacionais podem deixar a população sem leite;
- Em setores vitais (infra-estrutura e abastecimento) deve haver intervenção estatal porque não atrairiam a iniciativa privada. O leite é questão até de segurança nacional. Mas o Estado não deve cercear a iniciativa privada.

b) Desigualdades sociais

- Preocupam-lhe muito. Os de baixo estão cada vez mais em baixo. Deve haver maior atenção do governo sob pena de nos encaminharmos para uma revolta popular. Só uma elite está bem;
- A economia não cresceu o suficiente para haver oportunidades para todos. A tecnologia avançada não traz melhoras, a não ser para poucos;
- No Brasil não estão ligando para desigualdades crescentes. Não estão havendo condições de criação dos novos empregos necessários por falta de recursos;
- A estrutura social está afunilando-se. O crivo está cada vez mais apertado. Não há formação de gente capaz de resolver os problemas. Há muita valorização de "diplomas" e pouca de "trabalho". Disputam-se poucas posições por muitos interessados.

c) Democracia

- Só relativa;
- Só a democratização poderá até agravar a situação. O povo pode fazer revolução e tomar o poder;
- Pouco entendimento do que seja, mas muito badalada. É um processo de decisão que pode assumir diversas formas, dependendo da sociedade;
- É um democrata. Não dá para falar muito sobre isto;
- Democracia é liberdade de ação, de iniciativa, de pensamento e de posicionamento. Precisamos dela.

d) Desenvolvimento acelerado e modelo econômico brasileiro

- Deveria ser criada nova estrutura econômica;
- O modelo atual foi um salto necessário, o passo inicial para a rápida industrialização. Tem coisas boas, como o empurrão dado à economia e coisas ruins, como o consumo inútil;
- O modelo é concentrador demais. Não é a tecnologia avançada que faz o desenvolvimento, mas a ocupação da mão de obra e produtividade;
- Não dá para entender o modelo;
- Não foi puxado o tripé primário-secundário-terciário. Foram privilegiados certos tipos de produto;
- Estamos hoje pagando o incentivo dado para a formação de consumidores e de indústrias para o que o país não tem condições. Deve-se usar os recursos que temos. O Brasil não deve dar grandes pulos;

- Somente com empresas fortes dá-se o desenvolvimento e segurança. Elas estão formando-se. É a tendência da economia de mercado. As empresas deixam de ser regionais (estas idéias são parte do depoimento do ex-presidente da CORLAC) (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1979a).

e) Dependência do exterior

- É ponto crucial na situação atual, apesar de trazer algumas vantagens. Porém, o preço para o povo é muito alto. Ele não recebeu os benefícios. Precisa de haver mudança na legislação sobre o capital estrangeiro;
- Não há equilíbrio entre a tecnologia importada e o nosso homem. Só foi olhado para o consumidor;
- Não vê saída, mas a situação é pavorosa. A importação de tecnologia avançada demais é um exagero. Temos muitas possibilidades internas;
- Precisamos dos investimentos e da tecnologia externos. Mas os benefícios devem ser voltados para nós. Os investimentos e tecnologias externas não devem servir para espoliar o país.

f) Papel dos dirigentes na sociedade

- A busca de soluções para os problemas está nas mãos deles. Para ser diferente só com revolução popular, a qual não é o melhor caminho. Os dirigentes devem buscar, propor e fazer;
- Cabe a eles delinear rumos, fixando a maneira de como chegar lá e alocando os recursos em conjunto com o grupo que pretendem dirigir;
- No Estado os dirigentes devem ter modelo e mentalidade da iniciativa privada. Devem aperfeiçoar-se para exercer bem seus cargos;
- O líder é figura essencial. Mas ele deve ser aceito, saber conquistar os subordinados;

- A direção é extremamente necessária para equilibrar tensões. Os segmentos com desejos diferentes seriam equilibrados pelos dirigentes, acomodando situações e resolvendo conflitos.

O levantamento, embora não permita um aprofundamento da ideologia dos atores, dá alguns indícios das suas percepções e idéias.

- A CORLAC é bastante defendida;
- Os problemas sociais preocupam os dirigentes;
- A democratização ampla não é aceita no 1º nível hierárquico;
- O modelo econômico brasileiro não é aprovado;
- Os investimentos e tecnologias externas não trazem benefícios gerais ao povo;
- A direção é uma atividade essencial na sociedade (os dirigentes sequer mencionaram o autoritarismo no exercício da direção).

Estas questões merecem maior aprofundamento em pesquisas posteriores. Mas vale aqui ressaltar os traços ideológicos das percepções dos atores. Isso se revela no momento em que as desigualdades preocupam-lhes, bem como a concentração dos benefícios, mas se verifica que a CORLAC passa pelo mesmo processo criticados¹⁹⁶. As tecnologias avançadas são criticadas, bem como os investimentos estrangeiros e o modelo econômico, mas a CORLAC expandiu-se muito, pretende agredir mercados até continentais, bem como preocupa-se muito com a atualização da tecnologia.

Desta forma, a ideologia caracteriza as percepções enquanto distanciadas da realidade. Quer dizer, como interpretações falsas ou parciais da realidade. Por outro lado, as realizações da CORLAC parecem relacionar-se muito mais com determinantes estruturais econômicas, políticas e ideológicas – dominantes no país – do que com as percepções dos seus dirigentes.

¹⁹⁶ Veja-se na análise econômica (7.4.2) a questão da remuneração do trabalho e dos operários da produção.

Esta última colocação também serve como um alerta dos riscos que corre a cientificidade das pesquisas calcadas apenas nas percepções dos atores.

Finalmente, chama a atenção a possibilidade de que a ideologia dos dirigentes de empresas estatais, ou, talvez, de segmentos delas, difira da ideologia dominante no país. E isto é uma questão importante de ser mais estudada, uma vez que a ação dos atores dá-se numa dialética entre suas intenções e as estruturas da sociedade, tendo-se estas como limites da ação “individual”.

Veja-se agora a questão da carreira dos dirigentes. Dentre os 6 entrevistados, 5 iniciaram na iniciativa privada e 1 na própria CORLAC. Dos 5 que iniciaram na iniciativa privada, 1 iniciou trabalhando com o próprio pai e após montou negócios particulares; outro iniciou com escritório próprio de prestação de serviços (contabilidade); 2 iniciaram como office-boy e contínuo, chegando a chefe de cobrança e contador; outro iniciou já como engenheiro.

Dos 6 dirigentes, 3 tem experiência anterior no setor público (2 são os diretores do 1º nível). Um deles teve experiência em cargo de secretário municipal; outro foi prefeito e diretor de empresa estatal; o terceiro exerceu cargo de fiscal de tributos estaduais.

O recrutamento obedeceu lógicas diferentes entre o 1º e o 2º nível. Os atuais diretores do 1º nível (dois) tiveram suas indicações vinculadas a ajustamentos políticos, por via do secretário de indústria e comércio com aprovação do governador do Estado. Dos outros 4 de 2º nível, 2 foram introduzidos por via da amizade direta com o ex-presidente¹⁹⁷ (um era ex-colega de serviço público e outro tinha familiar amigo do presidente). Os 2 restantes foram recrutados e selecionados de acordo com os padrões de concurso.

Desta forma, vê-se que o escalão superior é preenchido por nomeação. A escolha não obedece a padrões pré-estabelecidos. A indicação é feita pelo governador do Estado, após a ocorrência das devidas articulações políticas, as quais dependem do momento político. Além disto, cada novo governador tem tido cuidados diferentes nas nomeações.

¹⁹⁷ Embora se apresentem qualificados tecnicamente para as funções que exercem.

Mas há distinções dentre a nomeação do 1º escalão, composto de 3 diretores. O presidente é submetido à aprovação da Assembléia Legislativa. Esta teve por norma na história da CORLAC, não aprovar políticos para o cargo. No entanto, neste ano de 1979, após o pedido de demissão do presidente anterior que ficou 9 anos no cargo, a Assembléia, com maioria oposicionista, aprovou o nome de um político para o cargo (ex-prefeito e presidente do diretório da ARENA de Guaíba).

Os outros 2 diretores do 1º nível são indicados pelo secretário da indústria e comércio ao governador. A escolha também obedece a ajustamentos políticos. Mas não é norma serem nomeados diretores da facção política do secretário. Anteriormente, quando os partidários dos partidos extintos ao serem criados a ARENA e o MDB ainda mantinham seus “grupos”, davam-se pressões entre eles. Hoje estes “grupos” já se desarticularam, permanecendo mais as ligações pessoais e a influência pessoal de políticos e do próprio “candidato” a diretor.

Neste ano de 1979 houve alguns episódios interessantes envolvendo a diretoria (1º nível) da CORLAC. Dois antigos diretores pediram para deixar seus cargos. Foram indicados dois novos diretores. Estes permaneceram apenas 18 dias nos cargos e pediram demissão alegando terem sido negadas a eles “condições de trabalho”. De fato, ocorreram choques políticos envolvendo forças externas à CORLAC, de onde pode ter resultado o pedido de demissão do presidente no mês de outubro.

Os dois diretores indicados para o lugar dos demissionários já estavam indicados para outras duas empresas estatais (um deles iria permanecer no cargo que já exercia). Na “última hora” foram comunicados que iriam para a CORLAC.

Quanto ao 2º escalão também verificou-se heterogeneidade de critérios. Segundo os diretores do 1º nível, o 2º é preenchido por “funcionários”. Contudo, dentre os 4 entrevistados, 2 entraram por via de amizade com o ex-presidente e 2 por critérios de seleção burocrática.

A mobilidade da elite dirigente pode ser examinada sob dois ângulos: em primeiro lugar, do ponto de vista da sociedade; em segundo, da organização.

Com relação à mobilidade social procurou-se saber quais as atividades dos pais dos dirigentes, que são as seguintes:

1. Orizicultor e empresário (do comércio de veículos);
2. Pequeno agricultor;
3. Proprietário de pequena serraria;
4. Pequeno comerciante;
5. Proprietário de cantina de vinho e produtor de uva;
6. Mestre de obras (mãe herdou pequena fazenda dos avós).

Os itens 1 e 2 referem-se aos diretores do primeiro escalão.

Chama a atenção o fato de que apenas num caso o pai do dirigente era assalariado (item 6). Porém, vê-se que a mãe herdou uma pequena fazenda. Por outro lado, o próprio entrevistado teve possibilidade de fazer um curso superior (agronomia), tendo o primeiro emprego somente depois de formado.

A mobilidade organizacional pode ser vista a partir da inserção do dirigente na CORLAC. Dos 6 entrevistados, 4 iniciaram diretamente no cargo que ocupam. Os 2 restantes, que são do 2º nível hierárquico, iniciaram em cargos de assessoria da área que hoje dirigem. Os 4 entrevistados do 2º nível não vêem perspectivas de subirem para o 1º nível.

Observou-se, por outro lado, uma grande estabilidade da elite dirigente. No 1º escalão, os 3 diretores que iniciaram em 1971, quando ocorreu a primeira mudança de governo da história da CORLAC, permaneceram até recentemente. Um diretor saiu em 1978 quando candidatou-se a deputado estadual; outro pediu para sair em 1979, por motivos de saúde – está com 77 anos de idade; o ex-presidente demitiu-se em outubro passado, após seu nome ter sido aprovado para continuar, pela Assembléia Legislativa. Com relação ao 2º nível, desde que foram criadas as sub-diretorias a partir da reestruturação administrativa por volta de 1974, não houveram mudanças.

A estabilidade das elites possibilita um incremento do conhecimento especializado “que é o recurso político por excelência das elites burocráticas modernas” (SANTOS, 1979a, p. 96). Os dirigentes entrevistados foram unânimes em reconhecer na pessoa do ex-presidente, a maior competência técnica em questões da área de atuação da CORLAC. Além disto, já evidenciou-se que os dirigentes do 2º escalão tem formação técnica de nível superior, até pós-graduação. Pode-se aliar a isto a estabilidade nos cargos o que, pela experiência acumulada (e não difundida por causa do “segredo burocrático”), dá um adicional de conhecimento especializado. Veja-se também que, segundo o índice de integração de controle, a CORLAC tem uma elevada dispersão estrutural de poder. De acordo com os entrevistados, houve preocupação de dotar as unidades de condições para dar continuidade à empresa mesmo mudando o 1º escalão inteiro (3 diretores).

A esta situação acrescenta-se uma alta centralização no topo hierárquico. Contudo, com a saída do presidente em outubro, o qual era o homem que centralizava, pode-se observar uma certa descentralização para o topo das unidades (sub-diretores). Estes revelaram sentir-se como diretores, hoje, pois são eles que conhecem o funcionamento da empresa, e não os novos que entram. E, dado que a autonomia da empresa é atacada pelas forças externas apenas quando a CORLAC gera problemas que chegam aos “ouvidos” do poder executivo e/ou legislativo, a diretoria (1º escalão) poderá não ter outra saída que não aceitar a descentralização. Se não aceitar, pode ser boicotada gerando problemas ao próprio funcionamento da CORLAC. Isto ocorrendo, fica comprometida a própria diretoria perante o governo. Se a nova diretoria mudar o 2º escalão, pode gerar também grandes problemas com a introdução de novos elementos que podem não ter conhecimento especializado dos atuais, bem como enfrentar outras resistências com os subordinados.

Desta forma, observa-se uma estreita relação entre a autonomia organizacional e a estrutura organizacional. Nesse sentido, a “complexidade” (SANTOS, 1979A) da estrutura, medida pelos índices de integração de controle, de centralidade hierárquica relativa, mais estabilidade da elite dirigente, nos dão uma visão geral da capacidade de a empresa resistir às forças externas.

A CORLAC demonstrou alta dispersão interna de poder, forte centralização no topo hierárquico e grande estabilidade das suas elites. É difícil estabelecer um limite ou até quantificar a autonomia da empresa. Mas, pelas análises feitas, tendo-se em vista os descontentamentos da iniciativa privada e outros já apontados, é de supor-se que tem grande capacidade de resistir às forças externas.

Por outro lado, esta capacidade relaciona-se com a posse de recursos de poder pelas elites dirigentes e a decorrente autonomia decisória a nível organizacional. Neste aspecto, os dirigentes do 1º escalão fazem valer seus recursos de poder internamente à empresa, a par de também valerem para a empresa frente às forças externas. Assim é que os dirigentes de 2º nível tomam suas decisões indo até onde o “bom-senso diz”¹⁹⁸, de acordo com um entrevistado, bem como prestam contas das atividades aos diretores. A importância dos recursos políticos formais e informais externos e internos que podem ser manipulados pelo 1º escalão garante a sua posição. Isto fica claro no momento atual em que estão nestes postos dois diretores que possuem poucos meses de experiência no setor e não tem educação técnica relacionada à área de atuação da CORLAC.

Outrossim, os dirigentes do 2º nível possuem seus recursos de poder. Seu conhecimento especializado vale tanto frente ao 1º escalão, quanto frente aos subordinados. No entanto, não é suficiente para que se tornem independentes do 1º escalão e imponham suas decisões sobre os subordinados. Quanto a este último aspecto, ressalta-se a importância dos formalismos utilizados a partir da reestruturação administrativa. Com isto, os dirigentes passaram a elaborar os planos, decidir o que fazer, e controlar as execuções, responsabilizando claramente os subordinados conforme a competência. Daí advém também o uso de outro recurso, muito forte no início, e utilizado agora perante os que “não vestem a camiseta”, ou seja, a demissão (repressão).

¹⁹⁸ Isto também pressupõe a existência da fidelidade, a qual é demonstrada pelo que um entrevistado chamou de “revoada” do 2º escalão aos gabinetes dos novos diretores quando assumem.

Assim, as posições de 2º nível são garantidas perante o primeiro nível pela posse do conhecimento especializado e pelas demonstrações de fidelidade¹⁹⁹. Por outro lado, aliados as condições da estrutura organizacional, este conjunto de recursos garante a posição do 2º escalão frente aos subordinados. Daí que estes participam quando necessário, segundo um entrevistado, ou seja, quando os dirigentes julgarem oportuno.

Finalmente, tanto o 1º quanto o 2º escalões reforçam suas posições através do “segredo”. Evidentemente, não se pode comprovar sua existência apontando o que é segredo, exatamente por ser segredo. Contudo, durante as entrevistas, inúmeras informações não nos foram dadas por causa de sua confidencialidade. Com um entrevistado houve exagerada resistência à entrevista, a ponto de ter demorado cerca de 5 vezes menos tempo do que as outras. Outro entrevistado opôs muitas resistências iniciais, o que foi sendo superado com o desenvolvimento da entrevista. Além disto, houve sempre uma grande preocupação inicial em saber de que se tratava a entrevista. Acredita-se serem estes claros indícios da manutenção do segredo.

Por outro lado, estas posições foram mais fortemente marcadas pelo 2º escalão. Aqui entram em jogo, então, também as manobras que visam maior segurança para o próprio dirigente. Dado que o conhecimento especializado é hoje na CORLAC um recurso típico do 2º escalão para baixo, tendo-se também em vista a situação instável criada com a demissão do presidente e a espera do novo, parece justificar-se que o 2º escalão seja mais apegado ao “segredo”²⁰⁰.

Cabe concluir a respeito da elite dirigente da CORLAC, enfocando-se a sua heterogeneidade. A partir dos diferentes recursos de poder à disposição das manobras do 1º e 2º escalão, estabelece-se um diferencial entre eles. O 1º escalão conformaria a chamada “burocracia política” (BAYER, 1975). Dados seus vínculos externos, em que se destacam os políticos, tanto a nível do poder executivo como legislativo, os dirigentes do 1º escalão tem condições de fazer valer seus interesses a nível de política governamental, bem como a nível

¹⁹⁹ A contrapartida do 1º escalão consiste em demonstrar confiança e respeito ao 2º. As relações sempre foram harmoniosas e os novos diretores não notaram resistências ao assumirem.

²⁰⁰ Também é possível que os diretores do 1º nível saibam coisas a respeito das alterações na diretoria que o 2º escalão não conhece. Neste aspecto, os primeiros demonstraram nas entrevistas conhecer (ou ter liberdade para falar) mais do que os segundos.

organizacional. Os dirigentes do 2º escalão, com áreas de atuação delimitadas, colocam-se como implementadores e comandantes da execução dos objetivos e metas estabelecidas a nível da diretoria. Nesse sentido, sua atuação está relacionada com a operação da empresa, ou seja, coleta do leite, industrialização e comercialização do leite e derivados. Conformariam a burocracia a serviço, uma vez que o seu comportamento organizacional “não se define como ação reflexiva de um sujeito que, existindo em si, age para si” (MARTINS, 1977b, p. 53).

Tal heterogeneidade ainda não nos leva a concluir que o 1º escalão faz parte de uma “burguesia de Estado”. No entanto, que ele faz parte de uma categoria social com efeitos pertinentes a nível da sociedade, principalmente na economia e na política, parece não haver dúvidas.

8 CONCLUSÃO

O enfoque histórico-estrutural utilizado neste trabalho, foi escolhido na tentativa de superar limitações dos enfoques individualistas utilizados na teoria da administração, principalmente nos seus postulados forjados à luz da teoria individualista do *laissez-faire*. Estes últimos enfoques não ultrapassaram a marca de nos informar, simplesmente, que as burocracias de um país como o Brasil, é diferente de outros países, como os Estados Unidos, por exemplo. No entanto, é preciso esclarecer como funcionam as burocracias brasileiras, efetivamente. E para tanto é necessário estudá-las a partir de um enfoque que caracterize as especificidades da sociedade brasileira.

Nesse sentido, verificou-se no estudo de caso, que a estrutura econômico-política-ideológica da sociedade brasileira é determinante do funcionamento da empresa analisada. Assim, desde a criação, a CORLAC esteve sujeita aos movimentos mais amplos da sociedade. Antes da criação, em que já se fazia sentir a ação estatal no abastecimento do leite, também observou-se tais relações.

O papel do Estado também esteve relacionado com a ação da empresa. Desde modo, as formas de articulações entre o Estado e a sociedade civil exerceram influência nos acontecimentos. As próprias ligações entre as agências do Estado, bem como as relações sociais de que se valem os dirigentes destas agências, contribuem para direcionar o processo.

Num estado de caso, aparece também a importância do ambiente imediato para explicar diferenças no funcionamento das organizações. Em outras palavras, a área de atuação da organização, o seu espaço propriamente econômico, estabelece limites diferenciais frente a outras organizações, bem como condiciona-lhe a ter também particularidade a nível político e ideológico.

Contudo, o processo tem determinantes a nível da própria sociedade. Nesse sentido, observou-se que a CORLAC, da mesma forma que muitas outras empresas do país, tiveram resultados operacionais negativos num determinado período, mas o resultado líquido foi positivo. Isto comprova afirmações anteriores

de que o capital não tem se bastado a si mesmo. Outra verificação importante diz respeito a que a empresa em questão, revelou a mesma capacidade de exploração do trabalhador das empresas enquadradas no estágio monopolista do capitalismo. Este estágio, considerado “moderno” por muitos no Brasil, explora “selvagemmente” os trabalhadores, em benefício da administração e dos proprietários do capital. Além disto, a CORLAC tem demonstrado excepcional interesse de expansão, tendo também acompanhado o desenvolvimento tecnológico e buscado o lucro.

A nível político, a empresa também está condicionado às mudanças ocorridas. Em anos passados, havia grande participação da população consumidora e de outros grupos com vistas a influir na solução de problemas. Hoje a população está ausente e as influências são exercidas informalmente, através de articulações pessoais com governantes, políticos e dirigentes da empresa.

A este nível político é de ressaltar a luta pela extinção da CORLAC ocorrida nestes tempos de abertura. Tal luta é a preliminar do tipo de democracia pela qual se debatem alguns grupos. Nas discussões o tema girou em torno da passagem da CORLAC para a iniciativa privada. Era simplesmente isto o que querem os opositores da empresa estatal. Não questionaram a sua face pública para saber do atendimento dos objetivos sociais e de como melhorá-lo. A avidez era pela possibilidade de a iniciativa privada obter maiores lucros. Os trabalhadores mais uma vez estiveram ausentes. O desfecho da luta, até o momento, demonstra a fraqueza política da iniciativa privada local, que também liga-se à sua situação econômica e ideológica. Assim, a luta pela extinção da CORLAC expressa uma tendência que, concretizada a extinção, possivelmente não advirão vantagens para a sociedade mais ampla (produtores, trabalhadores da empresa e consumidores).

Assim sendo, coloca-se a questão do controle das ações governamentais pela sociedade. Num sentido amplo, a fim de que as políticas fixadas sejam calcadas nos interesses manifestados pela nação, ao contrário de serem manipulados pelos tecnocratas sob pressões de interesses particularistas. Por outro lado, existe o problema da distribuição dos benefícios do processo

organizacional. Aqui é necessária a participação nas decisões da empresa, dos que hoje estão afastados dela.

Estas saídas têm pela frente barreiras a serem superadas. No aspecto de controle mais amplo, é de considerar-se a autonomia organizacional, ou seja, a capacidade de a organização resistir à coordenação externa. Aliada a esta questão, está a que diz respeito à concentração do poder interno nas mãos da elite dirigente da organização. Esta situação é reforçada pela divisão de trabalho interna em que, através da estruturação burocrática e de uso da repressão, a elite pensa e decide e os demais membros da organização executam, o que reflete o autoritarismo organizacional, fenômeno presente a nível mais amplo no Brasil.

A superação destas barreiras pressupõe a organização da sociedade civil brasileira. A autonomia organizacional e a decisória das elites dirigentes, são decorrentes de um processo de luta política. Este último tem como pré-condições a organização das forças em função de recursos políticos. Somente com a criação destas pré-condições é que a sociedade civil brasileira poderá ter sucesso na superação das barreiras existentes para a democratização.

Cabe, ainda, chamar a atenção que o estudo da elite dirigente da CORLAC revelou diferenças fundamentais na sua composição. Existe uma camada na cúpula diretiva, que detém importantes recursos políticos a nível de relações externas e, assim, tem garantidas de fora sua posição na organização. Por outro lado, esta posição lhes possibilita, ao longo do tempo, obter maior poder de barganha frente às forças externas. Uma segunda camada desta elite dirigente é composta por elementos especializados que colocam-se a serviço dos objetivos fixados pela cúpula. Porém, sua posição também lhes dá algum poder de barganha frente à cúpula no processo decisório organizacional, principalmente perante uma cúpula inexperiente e não especializada. Neste caso, a autonomia organizacional tende a reforçar-se pela descentralização interna.

Estas elites dirigentes, ao contrário do que algumas percepções do senso vulgar apregoam a respeito da administração pública brasileira, pareceram-nos muito responsáveis e racionais, em relação aos objetivos que perseguem. Haja vista, inclusive, que a CORLAC obteve índices de desempenho econômico superiores à médio do setor de laticínios, bem como promoveu uma

reestruturação administrativa com os mais aperfeiçoados instrumentos burocráticos.

Desta forma, faz-se necessário uma apreciação final da teoria da administração. Inicialmente, vale discutir a questão da capacidade empresarial, cujo desenvolvimento é o que se busca, fundamentalmente, na difusão dos postulados daquela “teoria”. Ao examinar-se o caso da CORLAC houve uma preocupação central de apreciar os “como”, os “por quês” e as conseqüência do processo administrativo, ou então, da aplicação da capacidade empresarial dos dirigentes. Ao nível econômico, tal processo visa acumulação do capital. Quer dizer, a empresa visa o lucro, a expansão e os re-investimentos, o que caracteriza a lógica de atuação da empresa privada. As conseqüências do processo têm-se manifestado num grande aumento da produtividade, na expansão da empresa, na melhoria relativa da remuneração da administração, num grande aumento da exploração do trabalhador e, finalmente, na eliminação das crises de abastecimento do leite no sentido de não mais ter faltado leite para os que podem comprá-lo. Por outro lado, operacionalmente a empresa não conseguiu lucros, ao contrário, teve prejuízos. Contudo, da mesma forma que outras grandes empresas do país, houve lucro líquido. Tal fato revela que a capacidade empresarial não se limita a operar a empresa de acordo com a racionalidade técnica dos instrumentais de planejamento e controle da “teoria” da administração.

A partir daí, entra em discussão o nível político. Este pode ser discutido de dois ângulos: externo e interno. No nível político externo, o funcionamento da empresa caracteriza-se por uma variada gama de relações, principalmente pessoais e informais, da elite dirigente da empresa com os atores externos a ela. Tais relações tem variadas finalidades específicas, mas, genericamente, visam a resistir às forças externas que buscam coordenar a ação do CORLAC. No nível político interno, a capacidade empresarial manifesta-se na consecução da eficiência e eficácia da empresa através de um processo decisório autoritário. Nesse sentido, os objetivos e metas são estabelecidos pela cúpula. Para garantir o seu alcance, a administração tem feito uso da repressão e de programas de integração do pessoal (relações humanas e desenvolvimento organizacional), eliminando as pessoas que discordam, e criando condições estruturais para que

os subordinados mantenham-se dentro da sua competência (burocrática) e não perturbem a ordem estabelecida. Desta forma, foram erguidas barreiras à conscientização dos atores quanto à sua real condição na empresa.

Diga-se, entretanto, que estas conseqüências parecem não ter sido buscadas com intenções “diabólicas”, como se poderia pensar. Não há indícios que levem a concluir que tais intenções ocorrem. No entanto, sobressai aqui outro nível de análise – o ideológico. Neste nível, caracterizam-se as diferenças entre as percepções e intenções e a realidade. Aquilo que é julgado correto pelo dirigentes da empresa, suas idéias a respeito da realidade, não correspondem ao que ocorre na vida real da empresa. Por isto, pelo obscurecimento da realidade, ou pela visão parcial que dela existe, denomina-se a este nível de ideológico. Aqui são encontradas justificativas falsas ou parciais para os interesses perseguidos e para as ações empreendidas.

Estas conclusões foram tiradas através da utilização crítica de um enfoque teórico histórico-estrutural. Não teriam sido possíveis com a utilização à crítica dos postulados administrativos desde o taylorismo até à teoria dos sistemas abertos.

Pode-se admitir que uma teoria é construída a partir da experiência, está aberta para os fatos novos e à crítica, e destina-se à aplicação prática. Daí decorre que uma teoria não se confunde com a prática, com a ação ou com os dados empíricos. A teoria, portanto, ultrapassa o dado, a noção ao nível da prática, ao operar rupturas epistemológicas face às pré-noções do senso comum. Se não for operada esta ultrapassagem e buscar-se a aplicação prática direta, cai-se num empirismo artesanal, investigando-se pseudo-objetivos científicos, que não passam de banalidades do senso comum (BRUYNE, 1977).

Frente a esta posição, tendo-se em vista postulados já discutidos da administração, chega-se à seguinte conclusão: no Brasil, ou se faz teoria organizacional, ou se faz administração (seja como consultor ou como dirigente de organizações). Os efeitos de se fazer administração no Brasil estão discutidos ao longo do trabalho, que visou fazer teoria organizacional, estudando o funcionamento de uma empresa estatal inserida no contexto da sociedade. A posição adotada é crítica, e coaduna-se nas denúncias feitas até mesmo com as intenções de democratização expressas pelos governantes da nação. Porém, as

opções neste nível não são intelectuais nem científicas, tanto para o cientista quanto para o administrador e o consultor de organizações.

Como estudiosos moralmente engajados, portanto, escolhemos denunciar o que acreditamos estar errado com determinados tipos de organizações, de forma a impedir (tanto quanto nosso humilde status político) permita que os ladinos políticos de nossas sociedades reforcem o status quo afirmando que mais dinheiro e mais treinamento resolverão os problemas da ineficiência burocrática (MARQUES; GODAN, 1979, p. 67).

9 TEMAS SUGERIDOS PARA NOVAS PESQUISA

Com base nas questões levantadas no decorrer deste trabalho, nas observações feitas ou em pontos não explorados a fundo, toma-se a liberdade de sugerir alguns temas para futuras pesquisas. Estes temas possibilitam se aprofundados, um melhor conhecimento do comportamento da administração das empresas estatais. Contudo, as sugestões não visam a cobrir a imensa gama de estudos possíveis de serem feitos na área.

A seguir descrevem-se os temas sugeridos a estudar nas empresas estatais:

- Estudo das relações e condições de trabalho, tendo-se em vista os esforços de aumento de produtividade e a consequência distribuição dos benefícios do processo;
- Estudos das possibilidades e barreiras existentes à democratização do processo decisório interno;
- Estudo do processo de acumulação das empresas estatais tendo por base, inclusive, a não ocorrência de lucro operacional em certos casos, e a existência de lucro líquido;
- Estudo das diferenças essenciais entre dirigentes e dirigidos;
- Estudo das relações clientelistas e empreguismo, inclusive em face das relações entre o setor de recursos humanos e a elite dirigente;
- Estudo do papel dos programas de integração do pessoal na sua identificação com a organização, na mobilização do pessoal e na conscientização quanto às condições reais de trabalho;
- Estudos das lutas de resistência à coordenação externa em relação a diferentes forças externas: governo, concorrentes, fornecedores, etc;
- Estudo a ideologia das elites dirigentes;
- Estudo da formação e reprodução de recursos humanos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. **A empresa pública como agente de políticas do Estado**: fundamentos teóricos do seu papel inclusive em face de nossas relações com o exterior. São Paulo: FGV, 1979a.

ABRANCHES, Sérgio H. **Empresa estatal, governo e política siderúrgica**. Rio de Janeiro: FINEP, 1977a.

ABRANCHES, Sérgio H. Estado e desenvolvimento capitalista: uma perspectiva de análise política estrutural. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 47-69, 1979b.

ABRANCHES, Sérgio H. Estratégia teórico-metodológica de investigação da variável comportamental: notas para uma estratégia de estudo do comportamento da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 11-23, out./dez. 1977b.

ALTHUSSER, Louis. **Posições – 1**. Rio de Janeiro: Graal, 1968.

ARAÚJO JR., José T.; DICK, Vera M. Governo, empresas multinacionais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 629-654, dez. 1974.

ARISTÓTELES. Campos M. D. **Tratado de política**. Mira-Sintra: Europa-América, 1977.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **Depoimento à comissão de agro-industrial**. Porto Alegre, 1979a.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **Processo n. 2.413**. Porto Alegre, 1968.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **Pronunciamento do deputado Alceu Martins**. Porto Alegre, 1979b.

AUGUSTO, Maria H. O. **Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista**. São Paulo: Símbolo, 1978.

BAER, Werner et al. Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil: algumas questões e problemas novos. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 727-754, dez. 1976.

BAER, Werner; VILLELA, Aníbal. Crescimento industrial e industrialização: revisões nos estágios do desenvolvimento econômico do Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 114-134, 1972.

BARAN, Paul A. **A economia política do desenvolvimento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BARAN, Paul A.; SWEEZY, Paul M. **Capitalismo monopolista**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

BARROS, Alexandre de S. C. A formação das elites e a continuação da construção do Estado nacional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 101-121, 1977.

BAYER, Gustavo. Burocracia e política no Brasil: notas exploratórias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 68-89, jan./mar. 1975.

BELUZZO, Luiz G. de M.; LIMA, A. de O. O capitalismo e os limites da burocracia. **Temas de Ciências Humanas**, São Paulo, n. 6, p. 99-117, 1978.

BENEVIDES, Maria V. de M. **O governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BENNIS, Warren G. **Organizações em mudança**. São Paulo: Atlas, 1976.

BERTERO, Carlos O. Influências sociológicas em teoria organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 6, p. 27-37, nov./dez. 1975.

BETTELHEIM, Charles. **A luta de classes na União Soviética**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BOBBIO, Norberto et al. **O marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOSCHI, Renato R.; CERQUEIRA, Eli D. Burocracia, clientela e relações de poder: um modelo teórico. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 117, p. 97-116, 1978.

BOSCHI, Renato R.; CERQUEIRA, Eli D. Magnitude das empresas e diferenciação da estrutura industrial: caracterização da indústria paulista na década de 30. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 60-84, 1977.

BOTTOMORE, T. B. **A sociedade como crítica social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

BOTTOMORE, T. B. **As classes sociais na sociedade moderna**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

BOTTOMORE, T. B. **As elites e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

BRUYNE, Paul de et al. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

BUNGE, Mario. **Teoria e realidade**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

CARDOSO, Fernando H. A questão dos partidos. **Contexto**, São Paulo: Hucitec, n. 5, p. 1-20, mar. 1978a.

CARDOSO, Fernando H. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, Fernando H. Estado capitalista e marxismo. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 21, p. 5-31, jul./ago./set. 1977a.

CARDOSO, Fernando H. **O modelo político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: DIFEL, 1977b.

CARDOSO, Fernando H. Os novos partidos. **Contexto**, São Paulo, n. 5, p. 12, mar. 1978.

CARDOSO, Fernando H. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978b.

CARDOSO, Miriam L. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil**: JK-JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977c.

CASTRO, Cláudio M. A profissionalização do administrador e o amadorismo dos cursos. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 59-66, mar./abr. 1974.

CEDIC. Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Rio Grande do Sul. **Perfil do leite**. Porto Alegre, 1974.

CERQUEIRA, Eli D.; LIMA, Maria R. S. de. Elites e desenvolvimento: administradores públicos. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 120-122, 1971.

CHIAVENATO, Júlio. **Genocídio americano: a Guerra do Paraguai**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

COMTE, Augusto. **Curso de filosofia positiva**. São Paulo: Abril Cultura, 1978.

CORLAC. Companhia Rio-grandense de Laticínios e Correlatos. Relatório da administração. **Diário Oficial**, Porto Alegre, 18 out. 1979. p. 18-19.

COSTA, Jorge G. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

CROZIER, Michel. **La société bloquée**. Paris: Editions du Seuil, 1970.

CRUZ, Sebastião C. V. e. Interesses de classes e organização estatal: o caso do Consplan. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 101-121, 1978.

DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DRUCKER, Peter F. **Prática da administração de empresas**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. v. 2.

ENRIQUEZ, Eugéne. Imaginário social, recalçamento e repressão nas organizações. **Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 36/37, p. 53-94, jan./jun. 1974.

EXAME: melhores e maiores. São Paulo: Abril, 1977.

EXAME: melhores e maiores. São Paulo: Abril, 1978.

EXAME: melhores e maiores. São Paulo: Abril, 1979.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. Porto Alegre: Globo, 1977.

FARIA, José H. **A questão do autoritarismo organizacional**: estudo dos movimentos dos metalúrgicos do ABC paulista (1978-1979). 1979. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Porto Alegre, 1979.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Programa Agro-indústria do Rio Grande do Sul**: programa de investimentos. Porto Alegre, 1978a. Tomo I.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Programa Agro-indústria do Rio Grande do Sul**: programa de investimentos. Porto Alegre, 1978b. Tomo II.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERNANDES, Florestan. **Apontamentos sobre a “teoria do autoritarismo”**. São Paulo: Hucitec, 1979.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Atividade empresarial dos governos federal e estadual. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 6, p. 66-69, jun. 1973.

FURTADO, Celso. **Análise do “modelo” brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Civilização, 1975.

GALBRAITH, John K. **O novo Estado industrial**. Rio de Janeiro: Brasileira, 1968.

GARCIA, Fernando C. **Algumas reflexões sobre a expansão do setor empresarial do Estado no Brasil**. Brasília: Fundação UNB, 1979a.

GARCIA, Fernando C. **Burocracia e poder nas organizações**. Porto Alegre: PPGA/UFRGS, 1978.

GARCIA, Fernando C. **Empresa estatal, capitalismo e democracia**: notas de pesquisa. Porto Alegre: PPGA/UFRGS, 1979b.

GARCIA, Fernando C. Expansão do Estado e democracia. **Jornal de Brasília**, Brasília, 29 abr. 1979c. Nacional, p. 34.

GARCIA, Fernando C. **Modernização e reforma administrativa no Brasil**: uma interpretação dos impasses e um projeto alternativo. Porto Alegre: PPGA/UFRGS, 1978d.

GARCIA, Fernando C. **Organizações**: homeostase dinâmica ou ambigüidade epistemológica. Porto Alegre, PPGA/UFRGS, 1978e. p. 13. (Série Documentos para Estudo, n° 9).

GARCIA, Fernando C. **Pai autoritário e filhas rebeldes**: a trajetória da empresa estatal no Brasil. Brasília: Fundação UNB, 1979a.

GARCIA, Fernando C. **Partidos políticos e teoria da organização**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979b.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1978.

GUIMARÃES, César (Coord.). **Expansão do Estado e articulação de interesses**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1977. (Documento de Trabalho, n. 2)

HARNECKER, Marta. **Os conceitos elementais do materialismo histórico**. São Paulo: Global, 1973.

IANNI, Octávio. **O colapso do populismo no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1975.

IANNI, Octávio. **Teorias de estratificação social**. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1978.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Uma nova opção para a economia. **Diário Comércio & Indústria**, São Paulo, 14 fev. 1978.

ISTO É. Como vencer a crise? **ISTO É**, São Paulo, n. 107, p. 113-115, fev. 1979a.

ISTO É. Mais doações a grupos privilegiados? **ISTO É**, São Paulo, n. 112, p. 94-95, jul. 1979b.

ISTO É. O lucro fácil. **ISTO É**, São Paulo, n. 104, p. 96-102, nov. 1978.

ISTO É. O modelo golberiano. **ISTO É**, São Paulo, n. 106, p. 302-320, jan.1979c.

JAGUARIBE, Hélio. A participação política nas condições contemporâneas. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 66-78, 1971.

JUCIUS, Michael T. C.; SCHLENDER, William E. **Introdução à administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1974.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. **A psicologia social das organizações**. São Paulo: Atlas, 1976.

KAUFMANN, Félix. **Metodologia das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

KELLER, Suzanne. **O destino das elites**. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

KEYNES, John M. O fim do laissez-faire. In: SZMRECSÁNYI, Tomás (Org.). **Keynes**. São Paulo: Ática, 1978.

KLEIN, Lucia M. G. A nova ordem legal e suas repercussões sobre a esfera política. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 154-165, 1973.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

LASKI, Harold J. **O manifesto comunista de Marx e Engels**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

LEFF, Nathaniel H. **Política econômica e desenvolvimento no Brasil: 1947-1964**. São Paulo: Perspectivas, 1977.

LÊNIN, V. I. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

LIPSET, Seymour M. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967a.

LIPSET, Seymour M.; SOLARI, Aldo. **Elites in latin-america**. New York: Oxford, 1967b.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAKSOD, Henri. **Idéias para a nação progredir com liberdade e empreendimento**. São Paulo: Visão, 1978.

MANNHEIM, Karl. **El hombre y la sociedade en la época de crisis**. Buenos Aires: La Pleyade, 1969.

MÁRQUEZ, Viviane B. de; GODAN, S. Rainer. Burocracia latino-americana ou reflexo desfavorável da teoria da organização. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 67-96, jan./mar. 1979.

MARTINS, Carlos E. A democratização como problemática pós-liberal. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 20, p. 131-153, maio/jun. 1977a.

MARTINS, Carlos E. **Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1977b.

MARTINS, Carlos E. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1977c.

MARTINS, Carlos E. **Tecnocracia e capitalismo**. São Paulo, Brasiliense, 1974.

MARTINS, Luciano. **A expansão recente do Estado no Brasil: seus problemas e seus atores**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1977d.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 5. ed. Lisboa: Presença, 1973.

MARX, Karl. **El capital**. 2. ed. México: Fundo de Cultura, 1959. v. 3.

MARX, Karl. **O 18 Brumário e cartas a Kugelman**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977c.

MICHELS, Robert. **Os partidos políticos**. São Paulo: Senzala, 1960.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MILLS, C. W. **A elite do poder**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

MORIN, Edgar et al. **A burocracia**. Lisboa: Sociocultur, 1970.

MOTTA, Fernando C. P. A propósito da “Sociedade Organizacional”. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 71-5, out./dez. 1978.

MOTTA, Fernando C. P. A teoria das organizações nos Estados Unidos e na União Soviética: introdução a uma análise comparativa. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 45-57, mar./abr. 1974a.

MOTTA, Fernando C. P. **Empresários e hegemonia política**. São Paulo, Brasiliense, 1977.

MOTTA, Fernando C. P. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Pioneira, 1974b.

NUNES, Edson O. (Org.). **A aventura sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978a.

NUNES, Edson O. Legislativo, política e recrutamento de elites no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 53-78, 1978b.

O'DONNELL, Guilherme. Sobre o “corporativismo” e a questão do Estado. **Cadernos DCP**, Minas Gerais, n. 3, p. 1-54, mar. 1976.

OLIVEIRA, Maria L. de. A tendência à centralização e o fenômeno do autoritarismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 115, p. 83-99, 1977.

PEREIRA, Luiz C. B. **O colapso de uma aliança de classes**. São Paulo: Brasiliense, 1978.

PEREIRA, Luiz C. B. **O Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

POULANTZAS, Nicos. (Org.). **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977a.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977b.

RATTNER, Henrique et al. **Pequena e média empresa no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1979.

REIS, Fábio W. Brasil: "Estado e sociedade" em perspectiva. **Caderno DCP**, Minas Gerais, n. 2, p. 35-74, dez. 1974.

REIS, Fernando A. R. **A administração federal direta e as empresas públicas: análise das suas relações, recomendações e alternativas para seu aprimoramento**. São Paulo: SEPLAN/SEMOR, EAESP/FGV, 1979.

REZENDE, Fernando. A produção pública na economia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 83-100, 1978.

RODRIGUES, Leôncio M. **Conflito industrial e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Zahar, 1966.

SAMUEL, Yitzhark; MANNHEIM, Bilha F. A multidimensional approach toward a typology of bureaucracy. **Administrative Science Quarterly**, Boston, v. 15, n. 2, p. 216-226, June 1970.

SANTOS, Wanderley G. **Centralização burocrática e renovação de elites**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979a.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979b.

SANTOS, Wanderley G. **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978a.

SANTOS, Wanderley G. **Poder e política**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978b.

SARMENTO, Cléa (Coord.). **Administradores públicos de alto nível na burocracia brasileira: o caso do Ministério da Agricultura**. Rio de Janeiro, IUPERJ/SEMOR, 1978.

SILVA, Fernando A. R. da. A revolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro. **Pesquisa e Planejamento**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 235-282, dez. 1971.

SINGER, Paul. **Economia e política do trabalho**. São Paulo: Hucitec, 1977.

SOARES, Marcos. **Empresa pública**: sua origem e dinâmica: a organização econômica, estruturas e processos sociais. 1977. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1977.

SUPLICY, Eduardo M. **Política econômica brasileira e internacional**. Petrópolis: Vozes, 1977.

SUZIGAM, Wilson. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: SILVA, Fernando Antonio Rezende da. **Aspectos da participação do governo na economia**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

SWEEZY, Paul M. **Capitalismo moderno**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

SWEEZY, Paul M. **Teoria do desenvolvimento capitalista**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

TANNENBAUM, Arnold S. **O controle nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 1975.

TAYLOR, Frederick W. **Princípios de administração científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1976.

TRAGTEMBERG, Maurício. A delinqüência acadêmica. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 76-94, 1979.

TRAGTEMBERG, Maurício. **Administração, poder e ideologia**. Porto Alegre: PPGA/UFRGS, 1978.

TRAGTEMBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo, Ática, 1977.

URICOECHEA, Fernando. A formação do Estado brasileiro no século XIX. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 85-109, 1977a.

URICOECHEA, Fernando. Formação e expansão do Estado burocrático-patrimonial na Colônia e no Brasil. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 21, p. 77-91, jul./ago./set. 1977b.

URICOECHEA, Fernando. O Estado brasileiro moderno: das máximas patrimoniais aos princípios burocráticos. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 61-82, 1977c.

VELHO, Otávio G. **Capitalismo autoritário e campesinato**. São Paulo: DIFEL, 1976.

VELHO, Otávio G. et al. (Org.). **Estrutura de classes e estratificação social**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

VIANNA, Luiz W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VIEIRA, Evaldo A. Estado e política social. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 2, jan. 1979.

VILLALOBOS, André et al. **Classes sociais e trabalho produtivo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VILLELA, Aníbal. As empresas do governo federal e sua importância na economia nacional. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 97-113, mar. 1972.

VISÃO. 1975: marco da tomada de consciência nacional contra a estatização. **Visão**, São Paulo, 08 dez. 1975a.

VISÃO. Brasil: capitalismo de Estado? **Visão**, São Paulo, 26 maio 1975b.

VISÃO. Empresas estatais: ministro diz como controlá-las. **Visão**, São Paulo, 26 out. 1978.

VISÃO. Leite: só para os porcos. **Visão**, São Paulo, 08 jan. 1979.

VISÃO. Quem é quem na economia brasileira. **Visão**, São Paulo, 1977.

VISÃO. Quem é quem na economia brasileira. **Visão**, São Paulo, 1979.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. 2. ed. México: Fondo de Cultura, 1977. v. 2.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

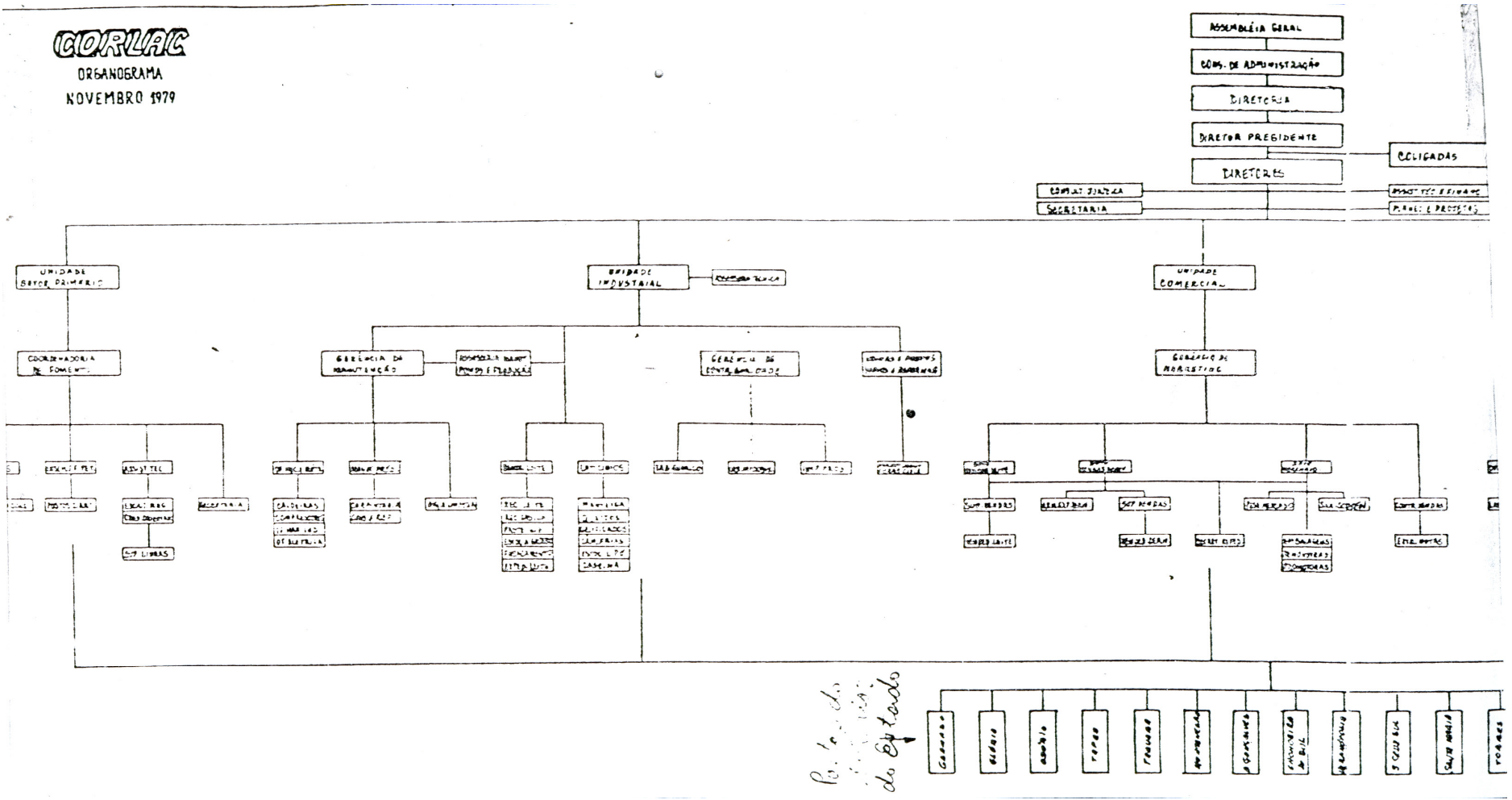
WEBER, Max. **História geral da economia**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

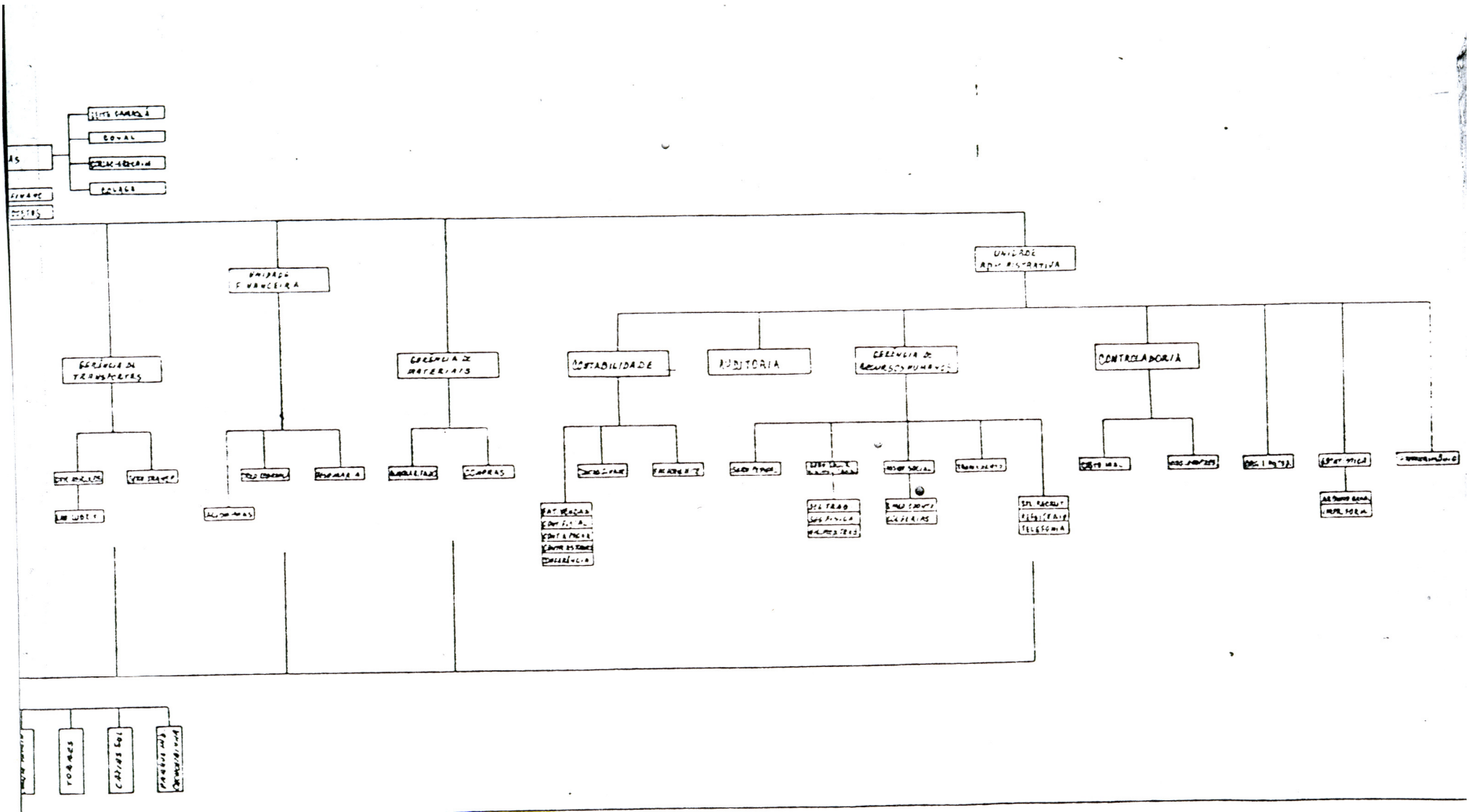
WERNECK, Arnaldo de O. As atividades empresariais do governo federal no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 89-110, jul./set. 1969.

ANEXOS

ANEXO A – ORGANOGRAMA DA CORLAC

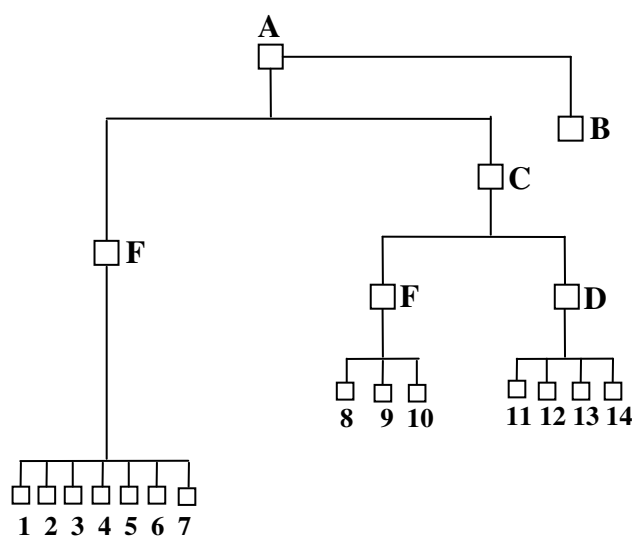
CORLAC
 ORGANOGRAMA
 NOVEMBRO 1979





ANEXO B – ÍNDICES DE INTEGRAÇÃO DE CONTROLE E DE CENTRALIDADE HIERÁRQUICA RELATIVA

O índice de interação de controle foi sugerido por Yitzhark Samuel e Bilha F. Mannheim (1970), em “A multidimensional approach toward a typology of bureaucracy”. Traduz-se a seguir a explicação relevante para o entendimento do índice (que os autores denominaram de “intensidade de controle”): uma breve ilustração pode ser esclarecer a definição e a medida sugerida. A figura 1 representa um mapa organizacional fictício, composto de vinte participantes e refletindo uma configuração específica de alguma unidade administrativa ou empresa (SANTOS, 1979).



Denote-se o status organizacional, ou controle, de cada participante, por j_i , que varia de $j_i = 0$, para a posição sem nenhum subordinado, a $j_i = n - 1$, para o executivo de maior nível. O subscrito i serve como um número índice para os vários participantes; $i = 1, 2, \dots, n$ é o número total de participantes. Pode-se distribuir todos os valores de j na forma de vetor de vinte celas e obter: $j_a = 19$; $j_b = 0$; $j_c = 9$; $d_j = 4$; $j_e = 3$; $j_f = 7$. Todas as outras celas são preenchidas por zeros, já que o resto dos participantes não têm nenhuma autoridade sobre os outros. Dado que o principal objetivo é medir a estrutura da organização com um todo, antes

que a posição dos indivíduos, outro passo deve ser dado para se obter a quantidade total de controle refletido em uma hierarquia específica. Isto é facilmente derivado pela adição de todos os j_i .

$$J = \sum_{i=1}^n j_i$$

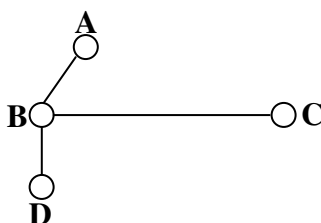
No caso em ilustração, $J = 42$. Contudo, tal solução é inadequada em virtude de seu limitado poder de comparação entre organizações de tamanhos variados. A fim de obter um índice que normalize o tamanho das agências a intensidade do controle estrutural (C) é computada em relação aos extremos valores de J possíveis. Assim, para qualquer tamanho organizacional, a distribuição extrema máxima é a situação onde cada participantes, com exceção do mais baixo, possui exatamente um subordinado imediato. [...] o leitor pode verificar que, independentemente do tamanho, o máximo valor de J será sempre $J_{\max} = n(n-1) / 2$. Por outro lado, a organização com a menor cadeia de supervisão [...] terá $J_{\min} = n-1$. Conseqüentemente, o valor do índice de intensidade de controle será:

$$C = \frac{J - J_{\min}}{J_{\max} - J_{\min}} = \frac{J - (n-1)}{n(n-1)/2 - (n-1)}$$

para $0 \leq C \leq 1$ e $n > 2$.

O índice é sensível à altura da hierarquia tanto quanto à autoridade acumulada de cada elo sucessivo na cadeia de controle e reflete variações no escopo de controle intra e inter níveis de supervisão.

O índice de centralidade hierárquica relativa foi derivado de sugestão de Murray Beauchamp (1970). Aperfeiçoando um índice proposto por Bavelas para mensuração de centralidade com base nas linhas de comunicação entre os membros de grupos específicos, isto é, quantos passos cada membro precisava dar para comunicar-se com os demais em uma cadeia, Beauchamp sugeriu que a centralidade relativa de cada membro poderia ser medida pela fórmula $(n-1) / d$, onde n é o número de participantes e d é a distância de cada participante aos demais. Por exemplo, no gráfico abaixo, a centralidade relativa de **a** é: $3 / (1+2+2)$.



Como Beauchamp estava interessado em medir a centralidade relativa da estrutura, ele sugeriu que se somassem todas as centralidades relativas de todos os participantes e dividisse o resultado por n (número total de participantes), o que daria a centralidade relativa média da estrutura.

O índice de Beauchamp, para cada participante, possui o defeito de ter seu limite mínimo variável em função do número de participantes. Interessados na centralidade relativa da posição de topo hierárquico, precisávamos de um índice que medisse tal posição, independente do número de participantes, ou seja, precisávamos de uma medida que normalizasse o índice em função do número

de participantes. O índice que propomos é o seguinte: $\frac{C_r - C_{rmin}}{C_{rmax} - C_{rmin}}$; ou seja, C_r real, $(n-1) / d$, menos o mínimo possível, dividido pela centralidade máxima menos a mínima. Este índice varia entre zero e 1 e permite a comparação da centralidade hierárquica relativa da posição de topo hierárquico entre organizações de diversos tamanhos. Sabendo-se que C_{rmax} é 1, e que C_{rmin} ocorre quando cada participante possui apenas outro participante como

subordinado, verifica-se que o d mínimo para qualquer organização será a progressão aritmética simples do numero de participantes. Fazendo as devidas substituições, obtém-se então:

$$Cr = \frac{\frac{n-1}{d} - \min}{1} = \frac{\frac{n-1}{d} - \frac{(1 + (n-1) \cdot n-1)}{2}}{1 - \frac{(1 + (n-1) \cdot n-1)}{2}}$$

$$= \frac{\frac{n-1}{d} - \frac{(n-1) \cdot 2}{n \cdot (n-1)}}{\frac{(n-1) \cdot 2}{n \cdot (n-1)}}$$

$$= \frac{\frac{n-1}{d} - \frac{(n-1) \cdot 2}{n \cdot (n-1)}}{1 - \frac{(n-1) \cdot 2}{n \cdot (n-1)}} = \frac{\frac{n-1}{2} - \frac{2}{3}}{1 - \frac{2}{n}}$$

$$\frac{\frac{n(n-1) - 2d}{dn}}{\frac{n \cdot 2}{n}} = \frac{n(n-1) \cdot 2d \cdot n}{dn \cdot n - 2} =$$

$$Cr = \frac{n(n-1) \cdot 2d}{d(n-2)} = \boxed{\frac{n^2 - n - 2d}{d(n-2)}}$$

Mini-currículo

Nome: LUIZ CARLOS BORGHETTI

Nacionalidade: brasileira

Naturalidade: Getúlio Vargas - RS

Data de nascimento: 28/02/1949

Estado civil: casado

Residência: Florianópolis - SC

Fone: (48) 3389-55-60 e 9975-22-84

E-mail: luizcarlosborghetti@hotmail.com

Formação profissional: Mestrado em Administração pelo Programa de Pós-graduação em Administração da UFRGS, graduação em Administração de Empresas pela Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS e Técnico em Contabilidade.

Experiência profissional: Exercício de cargos de gerência, assessoria e consultoria organizacional em diversas empresas privadas e organizações públicas; analista de pesquisas.

Experiência docente: ex-professor e coordenador do curso de Administração de Empresas da Universidade Católica de Pelotas; ex-professor colaborador da Faculdade de Ciências Econômicas, curso de Administração de Empresas da UFRGS.