UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

BU

UMA ATITUDE TIPICAMENTE BRASILEIRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Edson Luis Lino Jorge da Silva

01803702

CUIABÁ-MATO GROSSO

ABRIL/90

UMA ATITUDE TIPICAMENTE BRASILEIRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Edson Luis Lino Jorge da Silva

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Administração (Área de Concentração: Administração Pública), a aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração.

Prof. Clóvis Luiz Machado da Silva
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora integrada pelo professores:

Prof. José Francisco Salm, Dr.

Prof. Antonio Niccoló Grillo, Dr.

Prof. Francisco Gabriel Heidemann, Dr.

UMA ATITUDE TIPICAMENTE BRASILEIRA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Edson Luis Lino Jorge da Silva

(*) Servidor Técnico Administrativo da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso - FUFMT e mestrando do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Aos

meus pais,

Octayde e Lilia

"A dificuldade não está nas idéias novas
mas em escapar das antigas".

LORDE KEYNES

Í N D I C E

		Pág
Introdução		015
I -	Capítulo.....	020
	1.1. A Sociedade Contemporânea.....	021
	1.2. A Sociedade Organizacional Contemporânea.....	033
	1.3. A Síndrome Comportamentalista.	039
II -	Capítulo.....	049
	2.1. A Sociedade Organizacional Contemporânea.....	051
	2.2. Administração Pública - Formulação de Modelos.....	054
	2.2.1. Modelo substantivo e formal.	057
	2.2.2. Modelo Prescritivo e Descritivo.....	061
	2.2.3. Modelo Prismático.....	063
	2.2.4. Modelo Burocrático.....	071
III -	Capítulo.....	079
	3.1. Formalismo - Algumas considerações e conceitos.....	080
	3.2. O Formalismo - possível presença nas sociedades transitórias.	087
	3.3. O Formalismo - uma apreciação à realidade brasileira.....	092
	3.4. O Formalismo e a Administração Pública.....	101
	3.5. Administração Pública Brasileira - resenha histórica	105
IV -	Capítulo	112
	4.1. O Jeitinho Brasileiro.....	114
	4.2. O Jeitinho Brasileiro na Adminis	

tração Pública..... 124

V - Conclusão..... 132

VI- Bibliografia..... 140

A sociedade organizacional contemporânea obedece, quase que exclusivamente, ao pensamento econômico, não levando na devida conta outras dimensões de natureza política, social e cultural. Nela, são encontrados modelos cujos critérios servem o sistema de mercado na tentativa de integrar propósitos economicistas. Isto que faz o homem um ser egoísta e calculista, motivado quase sempre pelo lucro.

A existência hoje desses modelos, portanto, parece inspirada no imperativo dessa sociedade organizacional, formada e informada na racionalidade, e mantida por interesse específicos de dominação da sociedade centrada no mercado.

Porém, a teoria organizacional contemporânea encontra-se perplexa, porque tem falhado ao definir seus referentes adequados, em países tidos como prismáticos, ou seja, em fase de desenvolvimento.

Isto pode ser sentido nas teorias das organizações, principalmente nas organizações públicas, onde a discrepância entre o formal e o efetivo / torna formalístico o sistema. A partir daí, o formalismo constituirá um comportamento burocrático, onde qualquer / sociedade sofre, em maior ou menor grau a sua incidência.

Mas é na verdade, como já dissemos, prismática, ou seja, em fase de desenvolvimento que o fenômeno por suposto, terá, certamente, maior relevância.

Pode-se, portanto, deduzir que a sociedade moderna tem demonstrado uma alta capacidade de distorcer conceitos originais, para justificar teoricamente o economicismo absorvendo um caráter próprio de sustentação para essa sociedade. Tudo isto está baseado num tipo de racionalidade funcional, que afeta a vida das pessoas / e que foi conceituado por Ramos de " Síndrome Comportamentalista", isto é, a ofuscação do senso pessoal de critérios adequados ao modo geral da conduta humana.

Nos países prismáticos, especificamente no Brasil onde a Síndrome Comportamentalista sofre alguma resistência, pois o senso de receptividade a novas idéias e a própria heterogeneidade cultura, antropológica, política, social, etc. mantém aberta a diversidade de práticas administrativas que obscularizm o mal de Síndrome Comportamentalista.

Portanto, apesar da Síndrome / Comportamentalista, internalizada, quase que geralmente de maneira inconsciente, pode-se argumentar que a mesma enfrenta resistência em algumas sociedades, em que o processo organizacional não está de todo inserido nos valores da sociedade.

No Brasil, um fenômeno maior / faz com que a Síndrome Comportamentalista não esteja inserida, com certa peculiaridade, nas ações das pessoas, e, por consequente, não mecanize situações organizacional ou valores centrados exclusivamente no mercado. Aquele fenômeno recebe a denominação de "Jeitinho Brasileiro".

O "Jeitinho Brasileiro", é, portanto, uma atitude prática, existente não só como categoria social nativa, mas também como elemento preciso de "coibir" práticas de uma realidade imposta por uma sociedade centrada no mercado.

A Administração Pública, torna-se visível sua prática, por estar condicionada a fórmulas / teóricas administrativas dos países industrializados, e,por consequência ter uma história cultural e social que, de certa maneira, ainda traz resquícios de valores próprios dos colonizadores.

É na Administração Pública Brasileira, que ele, "O jeitinho brasileiro" se manifesta como uma resistência a Síndrome Comportamentalista e instrumentalizá-la como uma prática visível, de atitude exclusivamente brasileira.

ABSTRACT

The contemporary organizational society is guided almost completely by economic thought, to the exclusion of other dimensions of a political, social and cultural nature. In this society we can find models, whose / criteria serve the market system, in an attempt to integrate the proposals of economists. This turns man into an egotistical and calculating being, withy only a profit motive to orient his behavior.

Consequenthy the existence of thouse models at present seems to be inspired by the essential nature of this very organizational society, formed and informed by rationalism, and maintained through specific interests in domination on the part of a market-centered society.

Contemporary organizational theorists however, are becoming perplexed, because their theory has failed to define adequate referents in contries considered prismatc or in the process of development.

This can be felt in organizatio

nal theories, aminly in public organizations, where the discrepancy betweem formal and practical aspects has resulted in a formalistic system. Hence formalism has come to characterize bureaucratic behavior, which every society undergoes to a greater or lesser degree. Is in a prismatc society , howevwe, that this phenomenon has the greatest relevance.

It can thus be inferred that modern society has demonstrated a high capacity for distortion of original concepts, which it absorbs in order to sustain its own existence and way of operting. All of this has come about as a result of a kind of functional ration-alsim which affects the lives of individuals in that society and which Ramos categorized as "behaviorist syndrome", that is, the obliterating, of what is commonly considered personal values in human conduct.

In prismatic countries, specifically in Brazil, the behaviorist, syndrome has indergone some resistance, since receptivity to new ideas along with cultural, anthropological, political and social heterogenity,have allowed for a continuing diversity of administrative practices which are obstacles to the advance of the ills of the behaviorist syndrome.

Consequently, although the behaviorist syndrome has been internalized, nearly always uncosciously, it can be arqued that this syndrome has encountered resistence in some societies, in which the organizational process is not completely incorporated into the values of the society.

In Brazil a very characteristic

phenomenon that prevents the behaviorist syndrome from being incorporated into peculiary personal actions, and, as a consequence does not mechanize organizational situations or exclusively market-centered values, is known as the "jeitinho brasileiro" (the Brazilian way).

The "jeitinho Brasileiro" is, therefore, a practical attitude, existing not only as a native social category but also as a precise element which restricts pratice extraneous to Brazilian reality, on which the are superimpose by the values of a market-centered society.

In public administration these practices have become visible, since they are conditioned to theoretical administrative formulas of industrialized, and therefore have a cultural and social history which, to a certain extent, still show traces of the original values of the colonizers.

And it is in Brazilian public adminstration that this "jeitinho brasileiro" shows up as a resistance to the behaviorist system and is carried out as visible practice of an exclusively Brazilian attitude.

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a síndrome comportamentalista na sociedade contemporânea e a maneira como o fenômeno "jeitinho brasileiro" padece de deformações / ideológicas dessa síndrome.

Desenvolver-se-á, através da pesquisa bibliográfica, com a utilização do método histórico-interpretativo, descrito por Resende, 1980 pág. 15, como um "esforço rigoroso de colocar os tempos presentes em perspectivas", identificando os elementos de continuidade e mudança que caracterizam a relação do presente com épocas passadas.

Tal método de investigação terá como base a evolução histórica da sociedade brasileira, e a transformação ocorrida nos sistemas sociais com o advendo da revolução industrial, na tentativa de identificar as organizações, como partes desta transformação, permeadas hoje, com paradigma economicista.

A perspectiva de análise buscará

a concepção desse paradigma economicista na sociedade e o caráter que afeta a vida das pessoas, a ponto de confundirem normas de operações peculiares aos sistemas sociais episódicos com normas de sua conduta como um todo, chamada de síndrome comportamentalista e descrita por Guerreiro Ramos, em sua teoria de delimitação de sistemas sociais.

Na segunda etapa do trabalho, buscar-se-á abordar os modelos de análise da administração pública, que hoje servem de proposições a estas instituições. E identificar os critérios em que os mesmos estão assentados.

Numa terceira fase do trabalho,buscar-se-á. através de uma apreciação suscinta, enfocar a administração pública e seu traço característico, como o formalismo na tentativa de caracterizar a estrutura da mesma, as condições jistóricas que o envolvem dentro de uma sociedade transicional como o Brasil.

Já na última etapa, desenvolver-se-á o fenômeno "jeitinho brasileiro", na tentativa de identificar que tal fenômeno faz parte do caráter social e cultura do Brasil, e, portanto, apresenta-se de forma indiscutível na administraçõ pública brasileira.

Dentre as etapas acima reunidas, vale ressaltar que a pretensão deste estudo está em compreender o fenômeno "jeitinho brasileiro" na administração pública como / uma resistência ao caráter de racionalidade, formal ou instrumental, que é determinado por uma espectativa de resultados ou "fins calculados" (Weber, 1968:24), que caracterizam as organizações contemporâneas, e em decorrência, proporcional aos indivíduos uma patologia comportamental, designada segundo Guerrei

ro Ramos, de síndrome comportamentalista. (Ramos, 1981:50).

Com relação à pesquisa, exlica-se que todo material a ser utilizado se restringirá na produção de literatura, dentro ou fora do Brasil, não implicando coleta de dados em campo.

Buscar-se-á também um processo discursivo dialético, com incidência da descrição denomenológica, que, segundo Bruyne, 1982:76, a "fenomenologia quer / atingir a essência dos fenômenos", trata-se de uma volta às próprias coisas.

I - CAPÍTULO

1.1. - SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

O presente capítulo pretende explicitar as tendências da sociedade Organizacional Contemporânea, no que concerne à prevalência do pensamento econômico sobre outras dimensões (política, social e cultural) que / compõem o ethos humanitários de qualquer sociedade ou da vida humana individual e associada. Tal prevalência economicista, parece desfigurar as sociedades modernas, derivando disto uma certa deformação denominada de síndrome comportamentalista.

Nas sociedades modernas, o arcabouço das leis é proveniente das próprias leis que governam a economia de mercado. O alcance dessa afirmativa está na observação histórica cuja retrospectiva é restaurada, através das lições e advertências passadas, conforme Polany, em sua obra "A grande transformação". (Polany, 1.980:58).

Com o surgimento da revolução industrial a sociedade moderna inicia a sua caminhada, sacrificando valores do seio da sociedade e incrementando uma forte ideologia mediante o mecanismo de mercado. Nesta transformação ocorrida no século XIX, que desequilibrou o sistema de poder, modificou o / lastro monetário da época, precipitou o mercado auto-regulável e instituiu o estado liberal, apareceram os indícios para a formação de uma sociedade específica.

Não resta dúvida, como afirma Ramos, (1981:92) de que em nenhuma sociedade anterior à industrial, as organizações de caráter econômico jamais assumiram papel central e deliberado no processo de sozialização dos indivíduos.

As pessoas integravam-se naquelas sociedades, através de diversos grupos que estavam isentos do caráter instrumental das organizações formais, como hoje são conhecidas: Ose seus costumes e tradições, de influência decisiva na aquisição de uma particular visão do mundo e na internalização de corretos padrões de comportamento, estavam de modo geral livres do planejado condicionamento de sistemas formais artificiais.

Para Polay, a revolução industrial acarretou a grande transformação. A transformação implica uma mudança na motivação da ação por parte dos membros da sociedade: a motivação do lucro passa a substituir a motivação da subexistência. Todas as transações se transformam em transações monetárias, e estas, por sua vez, exigem que seja introduzido um meio de intercâmbio em cada articulação da vida industrial. Todas as rendas devem derivar-se da venda de alguma coisa e, qualquer que seja a verdadeira fonte de renda, de uma pessoa, aquela deve ser vista resultante de uma venda (Polany, 1.980:58).

Em consequência disto, Polany, designou "Sistema de Mercado", que, segundo o mesmo, a peculiaridade mais surpreendente do sistema repousa no fato de que, uma vez estabelecido, tem de se lhe permitir funcionar, sem qualquer interferência externa. Os lucros não são mais garantidos e o / mercado tem que auferir seus lucros nos próprios mercados. É justamente esses sistema auto-regulável de mercado, o que Polany retratou como economia de mercado (1980:58)

Portanto, a revolução industrial foi o maior impulso a saber para transformar os mercados isolados numa economia de mercados reguláveis. Pois, para Polany, os merca

dos nada mais eram do que acessórios da vida econômica. Como regra, o sistema econômico era absorvido pelo sistema social e, qualquer que fosse o princípio de comportamento predominante na economia, a presença do padrão de mercado sempres era compatível com ele. O princípio da permuta ou troca subjacente a esse padrão não revela qualquer tendência de expandir-se à expensas do resto do sistema. Mesmo quando os mercados se desenvolveram muito, como ocorreu sob o sistema mercantil, eles tiveram que lutar sob o controle de uma administração centralizada, que patrocinava a autarquia, tanto nos ambientes doméstico do campesinato, como em relaão à vida nacional. (Polany, 1980:81).

Polany argumenta que o século XIX- aclamado o fato como o ápice da civilização ou deplorando-o como um crescimento canceroso - que imaginava, ingenuamente, que um tal desenvolvimento fosse o resultado natural da difusão dos mercados. Não se compreendeu que a engrenagem de mercados, num sistema auto-regulável de tremendo poder, não foi senão, o resultado de qualquer tendência inerente aos mercados em direção à excrescência, e sim, o efeito de estimulantes altamente artificiais, administrados ao corpo social, a fim de fazer frente a uma situação criada pelo fenômeno não menos artificial da máquina. Não foi reconhecida a natureza limitada e não expansiva do padrão de mercado, como tal. (Polany, 1.980:72).

Ramos lembra que, com o advendo da sociedade gerida, pelo mercado, as relações entre os seres humanos, dentre elas as de natureza econômica, em todas as sociedades sempre foram politicamente reguladas. Os processos de produção e gerência dos meios de subsistência eram orientados por normas éticas e políticas; visualizava-se a economia como conti

da no espaço doméstico, uma simples fração do território da socedade geral. O mercado por sua vez era também territorialmente limitado, como um lugar, fato cuja lembrança remanescente é ainda hoje na palavra inglesa "market-place" (Ramos in Alves, 1980:19).

Para Polany, apesar dos mercados / sempre existirem, foi no século XIX que os mesmos se transformaram no princípio organizados da sociedade, emergindo das relações sociais, onde, anteriormente, estavam submersos. A maneira disto acontecer, devido à imposição da política mercantil, e o surgimento do mercado auto-regulável consolidaram, nos devidos / momentos, uma ruptura com a ordem tradicional, que só veio para o autor, com o aparecimento da idéia de um mercado auto-regulável, onde os princípios de permuta ou troca foram substituídos pelo padrão de mercado, onde o trabalho, a terra e o dinheiro / transformaram-se em mercadoria, alterando-se suscintamente, o conceito de mercadoria para algo produzido para venda.

Na concepção de Polany, a sociedade do século XIX, com isto, apresentou-se como um ponto de partida singular, na qual todas as outras dimensões política, cultural, etc., tornaram-se quase que supérfluas, pois a atividade econômica foi isolada e a sociedade se viu obrigada a pertencer como a terra, o trabalho, o dinheiro e o ambiente natural a um sistema economicista, a saber, o mercado.

Segundo Polany, uma economia de mercado significa um sistema auto-regulável de mercado; é uma economia dirigida pelos preços do mercado e nada além dos preços / do mercado, pressupondo-se capaz de organizar a totalidade da / vida econômica, sem qualquer ajuda ou interferência externa.

Essas indicações são suficientes para revelar a natureza inteiramente sem precedentes de tal acontecimento na história da raça humana, até o advento da Revolução industrial. Não resta dúvidas de que nenhuma sociedade pode sobreviver naturalmente durante qualquer período de tempo, a menos que possua uma economia de qualquer espécie. Entretanto, até a Revolução industrial, muito pouca economia existiu, mesmo em princípio, que fosse / controlada por mercados; desde a idade da Pedra, o papel da economia era apenas incidental na vida econômica. Adan Smith sugeriu que a divisão do trabalho na sociedade dependia da existência de mercados, da "propensão do homem de barganhar, permutar e trocar uma coisa pela outra". Dissou resultou, mais tarde, o conceito de "homem econômico". Uma centena de anos após essa colocação de Adan Smith, já funcionava plenamente um sistema industrial na maior parte do planeta, e "prática e teoricamente, isto significava que a raça humana fora sacudida em todas as suas atividades econômica, senão também nas suas buscas políticas, intelectuais e espirituais, por essa propensão particular". (Polany, 1980:59)

Então, uma sociedade que é dirigida por um sistema que organiza a totalidade da vida econômica sem qualquer ajuda ou interferência externa, é uma sociedade centrada no mercado, onde a mesma é designada por Polany, de "sociedade economicista", ou de "sociedade cujo mercado se auto-regula".

Eric From tem opinião semelhante a Polany. "embora todos acreditam em seu próprio interessem todos estão, na realidade, controlados pelas leis anônimas do mercado e da máquina econômica". (Eric From, 1.979:94).

Continua Eric From: "O mercado é um

mecanismo de distribuição que se rugla automaticamnete, o que torna desnecessário dividir a produção social segundo um plano novo ou tradicional, e, assim se elimina a necessidade de usar a força no seio da sociedade" (1979:95).

A análise de Eric From considera que, na sociedade contemporânea, o homem sofre o aspecto da impotência devido ser o mercado a base da formação das relações humanas da sociedade capitalista.

Se a riqueza da sociedade correspondesse às necessidades reais de todos os indivíduos, sua distribuição não constituiria problema algum: cada indivíduo retiraria do produto social tudo o que quisesse ou necessitasse, e não haveria nenhuma necessidade de regulamentações, exceto no sentido puramente técnico da distribuição. Porém, a exceção das sociedades primitivas, essa condição não se deu nunca até agora na história humana. As necessidades foram sempre maiores que a soma total do produto humano, e, determinar quanto e quais podiam satisfazer otimamente suas necessidades, e que classe teria que contentar-se com menos de que necessitava. Nas sociedades mais avançadas do passado, isso se decidia essencialmente pela força. Certas classes tinham o poder de apropriar-se do melhor do produto social e de deixar às demais classes o trabalho mais árduo e mais sujo e uma parte menor do produto. Com frequência, a força era completamente apoiada pela / tradição social e religiosa, a qual constituía uma força psíquica tão poderosa entre o povo que tornava desnecessária a ameaça de força . (From, 1.979:95).

Em consequência dessa sociedade , foi que Ávila, em 1.980, salientou que o homem, é concebido co

mo um ser egoísta e calculista, numa sociedade centrada no mercado, procurando sempre maximizar suas vantagens e minimizar suas perdas. Portanto, o lucro passa a ser o mais importante fundamento da motivação do homem.

Para Marcuse, na sociedade "contemporânea" as formas prevalecentes de controle social são tecnológicas num novo sentido. Na verdade, a estrutura e a ciência técnica do aparato produtivo e destrutivo foram um meio importante de sujeitar a divisão social do trabalho estabelecida, durante do período moderno. Mas ainda, tal integração sempre foi acompanhada de formas de convulsão mais / óbvias: perdas do meio de sustento, a distribuição da justiça, a polícia, as forças armadas. Mas, no período contemporâneo, os controle tecnológicos parece ser a própria personificação da Razão para o bem de todos os grupos e interesses sociais - a tal ponto que toda contradição parece irracional e toda ação contrária parece impossível". (Marcuse, 1.979:30).

Já, para Marcuse, a tecnologia na sociedade moderna é uma das maiores formas de controle social, onde o mesmo considera que, no período contemporâneo , o maior acontecimento político foi o desaparecimento das forças históricas que, na fase anterior da sociedade industrial, pareceu representarem a possibilidade de novas formas de existência.

Eric From, num dado momento reforça a análise de Marcuse, pois, segundo o autor "Em nossos / dias, não é somente a lei de mercado que tem vida própria e governa os homens, mas também o progresso da ciência e da técnica. Por muitas regiões, os problemas e a organização da ciên

cia, na atualidade, são tais que o cientista não escolhe os seus problemas; os problemas se impõem ao cientista. Ele resolve um problema e daí não resulta que ele se sinta mais novo em lugar do primeiro resolvido. O cientista tem de prosseguir em passo cada vez mais acelerado. O mesmo pode dizer das técnicas industriais. O ritmo da ciência força o ritmo da técnica. A física teórica nos impõe os problemas de energia atômica; o êxito na produção da bomba atômica nos obriga a fabricar a bomba de hidrogênio. Nós não escolhemos nossos problemas, não escolhemos os nossos produtos; somos empurrados. Que força nos impede?.

Um sistema que não tem nenhuma finalidade nem meta fora de si mesmo e que converte o homem em seu apêndice. (Fromm, 1.979:95).

Dentro da análise dos autores citados, existe uma comunhão de pontos de vistas; a sociedade centrada no mercado, sem dúvida, é a largada para caracterizar a sociedade contemporânea e o homem que nela vive.

Para Rezende (1.980:7), "A aceitação ampla pelos cientistas sociais de uma visão de mundo utilitarista gerou um tipo de teoria social que legitima a sociedade industrial e considera o perfil psicológico necessário à viabilidade dessa sociedade como equivalente à natureza humana.

Portanto, a visão do homem na sociedade centrada no mercado, é a de que para todo homem, o outro homem é um concorrente. Esta observação é de Hobbes, que afirma que o homem se distingue dos outros animais pela razão e

esta é apenas o cálculo utilitário de consequências.(Ramos 1.981:34).

Dentro do cálculo utilitário de consequências, é que Ávila acrescenta que o lucro é a única motivação do homem na sociedade contemporânea; por isso, hoje o mesmo pode ser conceituado como "ser egoísta e calculista".

Marcuse já vê no aparato o único agente eficaz de pensamento e de ação. Para ele, a sociedade organizacional contemporânea criou o homem unidimensional ou seja, o homem dirigido por valores de uma racionalidade funcional, que, segundo o mesmo, torna a sociedade irracional como um todo, pois a "sua produtividade é destruidora do livre desenvolvimento das necessidades e faculdades humanas". Sua paz, mantida pela constante ameaça de guerra, seu crescimento, dependente da repressão das possibilidades reais de amenizar a luta pela existência individual e internacional. (Marcuse, 1980:14).

continuando, o autor observa que "A maneira pela qual a sociedade organiza a vida de seus membros compreende uma escolha inicial entre alternativas históricas que são determinadas pelo nível de cultura material e intelectual herdado. A própria escolha resulta de jogo de interesses dominantes. Ela antevê maneiras de utilizar o homem e a natureza, e rejeita outras maneiras. É um projeto de realização entre outros. Mas, assim que o projeto se torna operante nas instituições e relações básicas, tende a tornar-se exclusivo e a determinar o desenvolvimento da sociedade, no seu todo.

Segundo Ramos, a visão do homem na sociedade organizacional contemporânea está ligado à unidimensionalização, ou seja, "um tipo específico de socialização, através do qual o indivíduo internaliza profundamente o caráter - o ethos - do mercado, e age como se tal caráter fosse o supremo padrão normativo de todo o espectro de suas relações pessoais (1.980:142).

Para Polany, a sociedade contemporânea criou um novo conceito do homem, "o homem econômico" o que Marcuse denominou de "homem dimensional" e Ávila de "homem calculista". O que para Eric Fromm, nisto distingue / uma sociedade doente, designada pelo conceito de patologia / da modernidade, analisada por ele na sociedade ocidental contemporânea.

Para Alves, "a desfiguração da existência humana, imposta pela organização economicista tornada paradigmal, não é exclusiva das nações ou economias chamadas capitalistas". Tal fato ocorre também nos sistemas socialistas, quaisquer que sejam nas suas variadas tipologias.

Segundo Schuvartzemberg (1.979: 189), "A visão da convergência entre estados capitalistas e socialistas aderem vários autores, dentre os quais destacaremos Raymond Aron e Herbert Marcuse. O primeiro, no curso que ministrou na Sorbone 1.955/56, declarou estar convencido que a Europa não é composta de dois mundos fundamentalmente heterogêneos, o mundo soviético e o mundo ocidental, mas feito / de uma só realidade: a civilização industrial. As sociedades soviéticas e capitalistas são apenas duas espécies de um mes

mo gênero ou duas modalidades do mesmo tipo social: a sociedade industrial avançada. Em outro registro, e com outro objetivo , Marcuse procede a mesma verificação. Apesar de separada ideologicament de forma radical, a sociedade norte-americana e a societária tem aspectos comuns e exigências idênticas. Numa, como noutra, as necessidade da sociedade são determinadas unilateralmente por burocracias, sem efetivo controle da população; em / uma e outra, a racionalidade econômica das sociedades industriais avançadas impõe sua lei uniforme. Nos dois sistemas, a centralização e a agregação despojam a iniciativa e a autonomia dos indivíduos; a concorrência organizada e racionalizada; as burocracias econômicas e políticas exercem conjuntamente o poder. Para Marcuse, para lá da divisão capitalismo-socialismo, existirá uma analogia das estruturas culturais, julgadas igualmente repressivas.

Dentre outras observações, foi que Ramos caracterizou a sociedade de hoje, interpretando Weber, como de sociedade cujo modelo social (burocrático) tornou-se fundamental, e sua racionalidade calculista é o padrão dominante de racionalidade para a existência humana.

O conceito de racionalidade de Weber está assentado na compreensão de um modelo social de grande importância, designado de burocracia e que caracteriza as organizaçãoes formais, como também de maneira dominante, serve de norma para a existência humana.

1.2. - A SOCIEDADE ORGANIZACIONAL CONTEMPORÂNEA

Ressalta-se que a medida que a revolução industrial foi concetizada, a mesma foi formando uma ideologia caracterizada por um tipo de racionalidade,que Weber denominou de racionalidade funcional, que serve hoje a sociedade centrada no mercado.

Essa racionalidade afetada de / fortes implicações ideológicas "conduz à identificação do comportamento econômico constituindo a totalidade da natureza humana. (Ramos, 1.981: 121).

Observa-se que o conceito de racionalidade nas sociedades contemporâneas descaracterizam o aspecto substantivo, apenas considerando o alternativo formal, fundada no cálculo utilitarista. E para tanto, Marcuse, 1.979, denuncia essa racionalidade como é imposta hoje ou seja confundida com o funcionamento das organizações economicistas e em nome dela, a única alternativa socialmente aceita é o aperfeiçoamento constante da eficiência dessas organizações, e não mais sua possível superação.

Entende-se por racionalidade substantiva aquela que considera como ponto de referência tanto para a ordenação da vida humana e associada, como para a conceituação de ciência social em geral, não a história ou a sociedade mas sim a psiquê humana. (Ramos, 1.981:23).

Posto o assunto nesses termos, verifica-se que as organizações pressupõem uma racionalidade formal e substantiva. A racionalidade formal está ligada à existência das sociedades modernas altamente industrializadas e produtivas, só se tornando possível mediante a instituições de sistemas burocráticos e mercados auto-reguláveis. Já a racionalidade substantiva, segundo Rigg (1.964:104), abrange todos e qualquer labor de uma burocracia, seja ele determinado ou não, por qualquer tipo de escolha racional, mesmo a diferenciada da ação administrativa.

Weber (in Ramos 1.981:5) sustentou "que a racionalidade normal e instrumental (Zweckralionalitat) é determinada por uma expectativa de resultados, ou fins calculados". A racionalidade substantiva, ou de valor, - Wertrationalista), é determinada "independentemente de suas expectativas de sucessão" e não caracteriza nenhuma ação humana interessada na consecução de um resultado ulterior a ela.

A definição de racionalidade para Mannhein se apoia em Weber. Com racionalidade substantiva entende o autor "um ato de pensamento que revela percepções inteligentes das interrelações de acontecimentos, numa situação determinada e sugere que atos dessa natureza tornam possível uma vida pessoal orientada por julgamentos independentes". Essa racio

nalização constitui a base da vida humana ética, responsável. A racionalidade funcional diz respeito a qualquer conduta, acontecimento ou objeto, na medida em que este é reconhecido como sendo apenas um meio de atingir uma determinada meta. A influência ilimitada da racionalidade funcional sobre a vida humana solapa suas qualificações éticas. (Mannhein, 1940:57).

Qualdeterminação, portanto, é estabelecida para propósitos éticos e, na verdade, Mannhein sublinha o fato de que a racionalidade funcional £tende a despojar o indivíduo médio (Mannhein, 1.940:58) de sua capacidade de sadio julgamento". Ele vê um declínio das faculdades / de crítica do indivíduo, na proporção do desenvolvimento da industrialização. Sugere, também, que embora a racionalidade funcional tenha existido em sociedades anteriores, estava , nelas restritas a esfera ilimitadas. Na sociedade moderma,porém, tende a abranger a totalidade da vida humana, não deixando ao indivíduo médio outra escolha, além da desistência da própria autonomia e "de sua própria interpretação dos eventos, em favor daqueles que os outros lhe dão". (Mannhein 1.976:59). Mannhein alega que todo aquele que deseja ser coerente com a distinção entre os dois tipos de racionalidade / precisa compreender que a um alto grau de desenvolvimento / técnico e econômico pode corresponder a um baixo desenvolvimento ético. (Ramos, 1.981:6).

Torna-se fundamental destacar que a ideologia da modernidade ocorre primeiro pelas mudanças do próprio significado da razão: para os antigos, ou no sentido antigo, a mesma era entendida como força ativa na psiquê humana, que habilitava o indivíduo a distinguir entre o bem o

mal, entre o conhecimento falso e o verdadeiro, e, assim, a ordenar sua vida pessoal e social. Mais, ainda, a vida da razão na psiquê humana era encarada como uma realidade que resistia à própria redução a um fenômeno histórico ou social. (Ramos, 1.981:3).

Para Ramos houve a transvaliação da razão, levando à conversão no abstrato, do bem no funcional e mesmo do ético - caracteriza o perfil intelectual de escritores que têm tentado legitimar a sociedade moderna exclusivamente em bases utilitárias.

Pode-se deduzir que a sociedade moderna, se comparada com outras sociedades, tem demonstrado, como afirma Ramos (1.981:3), uma alta capacidade de absorver, / distorcendo-os palavras e conceitos, cujo significado original se chocaria com o processo de auto-sustentação dessa sociedade. Uma vez que a palavra razão dificilmente poderá ser posta de lado, por força de seu caráter central na vida humana, a sociedade tornou-se compatível com sua estrutura normativa.

Portanto, a razão é o conceito básico de qualquer ciência da sociedade e das organizações. Ela prescreve como os seres humanos deveriam ordenar sua vida pessoal e social. No decurso dos últimos 300 anos, a racionalidade funcional tem escorado o esforço das populações do ocidente central para dominar a natureza e aumentar a própria capacidade de produção. É certo que essa é uma grande realização. Mas agora há indícios de que semelhante sucesso está a ponto de se transformar numa vitória de Pirro. A percepção dessa situação está abrindo novos caminhos à busca intelectual . (Ramos, 1.981:23).

Importa destacar que o papel central

e deliberado das organizações econômica, no processo de socia lização dos indivíduos, a unidimensionalização da socieade / centrada no mercado e o tipo de racionalidade funcional que a sustenta gerou na sociedade "uma disposição condicionada, que afeta a vida das pessoas, quando estas confundem as regras e normas de operações peculiares a sistemas sociais episódicos com regras e normas de conduta como um todo". A esta colocação cuja base psicológica se assenta nas sociedades centradas no mercado, Ramos conceituou de "sindrome comportamentalista".

1.3. - A SINDROME COMPORTAMENTALISTA

A Síndrome Comportamentalista tornou-se uma característica básica das sociedades industriais / contemporâneas, uma vez que a ideologia do mercado que mapeia as formas básicas da modernidade impõe a prevalência da dimensão econômica sobre outras dimensões como a política, cultu-/ ral e social da vida humana associada. Com isto previlegia a predominância de um tipo específico de organização, a economicista, cujos critérios, na teoria organizacional, são expressados pelo uso exclusivo de um tipo de racionalidade, a formal ou funcional.

A existência dessa racionalidade "formal ou funcional" foi o instrumento capaz de esboçar um tipo particular de organização conhecida como organização burocrática, onde serviu de elo na formação da ideologia da modernidade, numa sociedade centrada no mercado. Com isto, a racionalidade conduz à identificação de comportamento econômico, como constituindo a totalidade da natureza humana.

Para Ramos (1.981:12) a presente teoria da organização não distingue, sistematicamente, entre o significado substantivo e o significado normal da organização. Essa confusão torna obscura o fato de que a organização econômica formal é uma inovação institucional recente, exigida pelo imperativo da acumulação de capital pela expansão / das capacidades de processamento característicos do sistema de mercado.(Ramos, 1.981:12).

Portanto, essa não distinção de significados perpetuou, nas sociedades contemporâneas, motivações alicerçados em bases psicológicas, carregadas de valores que consideram, normais e naturais, os requisitos organizacionais e os mesmos se sobrepõem no mundo de hoje à conduta humana, como um todo.

Para a compreensão da "Síndrome Comportamentalista" torna-se necessária a identificação do que se "comportamento" e "ação", pois a Síndrome referida / está, por demais, relacionada ao comportamento em confronto com a ação.

O surgimento da Síndrome Comportamentalista é atribuído a um esforço histórico sem precedentes para modelar uma ordem social de acordo com os critérios de economicidade, como salienta Ramos (1.981:51).

Inicialmente, o estudo da Síndrome Comportamentalista, passa por uma categoria de reconhecimento da conformidade (Ramos, 1.981:51) "fato que é geralmente negligenciado, porque a conformidade, a critérios de gregarismo socialmente estabelecidos, foi transformada / em padrões de moralidade humana em geral. Homens e mulheres

já não vivem mais em comunidades, onde o senso comum substantivo determina o curso de suas ações. Pertencem, em vez disso, a sociedade que fazem pouco mais além de responder a persuações organizadas. O indivíduo tornou-se uma criatura que se / comporta.

Segundo Ramos a Síndrome Comportamentalista, isto é, a ofuscação do senso pessoal de critérios adequados de modo geral da conduta humana, tornou-se uma característica básica das sociedades contemporâneas.

O conceito de comportamento é interpretado como sendo uma progressão de conduta, que se baseia "na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária das consequências. O comportamento é desprovido de conteúdo ético de validade geral" Como salientou Hobbs (in Ramos 1.981: 51), "com relação à convivência, e/ou que nos faz similares / aos outros animais, não havendo nenhuma distinção".

A definição de "comportamneto" existe em contraposição à de "ação", que é o próprio agente que delibera sobre coisas, porque está consciente de suas finalidades intrínsecas. Portanto, a ação se constitui numa forma ética de conduta, devido ao reconhecimento dessas finalidades.

Ao "agir", o indivíduo o faz com a consciência de que a natureza humana não se confunde exatamnte com as características do tipo de sociedade a que pertence, pois esta é, apenas um mero acidente na história. O "Bom-homem", nunca é um ser inteiramente socializado, é antes um ator sob tensão, cedendo ou resistindo aos estímulos sociais, com bas em seu senso ético. (Ramos in Alves, 1.982:23).

Observa-se portanto, uma distinção fundamental entre o que seja comportamento, em confronto com a "ação".

Em síntese, a Síndrome Comportamentalista permeia na sociedade organizacional contemporânea ba-

seada na subdivisão de uma racionalidade formal. Tudo isto em decorrência das grandes transformações advindas da revolução industrial, que internalizam o caráter de mercado. Em consequência a dimensão econômica é abordada nessa sociedade de maneira exclusiva e passa a generalizar, radicalmente, os sistemas sociais, e o economicismo passa a ser o postulado verdadeiro de toda sociedade.

Essa internalização criou a prevalência da dimensão econômica sobre as outras dimensões, quando a vida humana associada e visivelmente deformada, em consequência da força modeladora da "sociedade centrada no mercado". Ou seja, os indivíduos internalizam o caráter de mercado e transformam num padrão regulador todos os aspectos de seu relacionamento pessoal.

Com isto, o indivíduo da sociedade organizacional contemporânea acata estilos de comportamentos contraditórios, pois a organização passa a ser o elemento que decide o caráter de procedimentos não só em seu interior, como também na sociedade em geral, acarretando, um homem unidimensional, ou seja, dirigido por uma racionalidade funcional. Tudo isto, ligado ao conceito moderno de razão de cálculo de consequência articulado sistematicamente por Thomas Hobbs, em seu Leviatã.

Para Ramos, a esta sociedade deve-se a inserção do mercado da regulação política que deu origem a um tipo de vida humana, ordenada apenas pela interação dos interesses individuais (para autopreservação) ou seja, uma sociedade em que o puro cálculo das consequências substi

tui o senso comum do ser humano. Em consequência "os processos não regulados do mercado jamais podem gerar uma boa sociedade. (Ramos, 1.981:52).

A "Síndrome Comportamentalista" é apresentada por Ramos como composta de quatro traços principais: a fluidez da individualidade, o perspectivismo, o operacionalismo e o formalismo . Todos eles estão condicionados à mentalidade imposta pelo mercado, e, portanto, prevalecem significativamente nas sociedades modernas condicionadas aos conceitos das mesmas.

Fluidez da individualidade - é um traço da síndrome comportamentalista, ou a síndrome psicológica dos capitalistas como esboça Ramos "sustento que a fluidez da individualidade não pode ser inteiramente explicada sem que se vincule esse fenômeno à forma de representação através da qual as sociedades capitalistas se legitimam a sim mesma". (Ramos, 1.981:54).

A Fluidez da Individualidade, portanto, é um fenômeno carregado ideologicamente de uma visão economicista, onde o indivíduo passa a considerar a sociedade não como uma miniatura de um "cosmo maior", mas como um contrato amplo entre seres humanos.

A individualidade fluída "passa a representar o comportamento do indivíduo, de acordo com as regras e objetivos de conveniência, onde a conduta humana conforma a critérios utilitários que estimulam a fluidez da individualidade.

Nas sociedades modernas o homem é, antes compelido a comportar-se com uma identidade que / pressupõe ser a sua, devido aos processos e mudanças, cujos padrões o mesmo é auto-induzido a aceitar, às vezes, inconsciente, e outras vezes, com consciência crítica. Porém, nas sociedades modernas, onde a condição humana é presumida como apenas social, afirma Ramos " a fluidez da individualidade é inevitável". (1.981:56).

Perspectivismo - é outro traço da síndrome comportamentalista: apesar de estar presente em todas as sociedades, é na sociedade contemporânea que o homem adquire uma visão perspectivista motivada pela sociedade centrada no mercado. Para Ramos (1.981:56), "na realidade, o mercado é a força subjacente, geradora da visão perspectivista da vida humana associada". E o homem para comportar-se bem, só tem que levar em conta as conveniências externas, os pontos de vista alheios e os propósitos em jogo. Para explicitar, toda a sociedade gera um tipo de conduta e a perspectiva é "sempre um ingrediente da conduta humana. Mas na sociedade contemporânea toda ação perspectiva está envolvida com maximização de lucros e poder. E o alcançe desse objetivo, pondo a moral e a ética de lado, acabam louvados e tornam-se padrões normativos da conduta humana". (1.981:59).

Tal afiramtiva acima pode ser constatada por Maquiável, um dos primeiros a perceber a visão perspectivista da sociedade moderna. Diz ele dos princípios sobre "palavra empenhada".

"Deveis saber, assim que duas for

mas há de combater: uma pelas leis, outra pela força. A primeira é natural do homem; a segunda, dos animais. Sendo, porém, a primeira muitas vezes insuficiente, é necessário recorrer à segunda.... por isso, não pode um príncipe de prudência, nem deve, guardar, a palavra empenhada quando isso lhe é prejudicial e quando os motivos que o determinam deixarem de existir". (Maquiável in Napoleão Bonaparte, 1.977: 98).

Operacionalismo - é entendido como normas inerentes ao método de umas características matemáticas. A sociedade, portanto, operacionaliza o sistema social, "despojaram a utilidade de seu caráter eticamente ambíguo, legitimando como normas gerais aquilo que é útil ao sistema social para controle dos seres humanos que dele participam. (Ramos, 1981:65).

Dentre algumas características do operacionalismo esta a "recusa em reconhecer as causas finais qualquer papel na explicação do mundo físico e social. Sua inferência é a de que as coisas são, simplesmente, resultados de causas eficientes, sendo o mundo inteiro um encadeamento mecânico de antecedentes e consequências. Portanto, a sociedade contemporânea descarta o conhecimento metafísico e o conhecimento ético e físico; apenas o método de conhecimento matemático passa a ser adequado e válido para esta sociedade.

Formalismo - é uma característica da conduta humana que se tornou externamente orientada. (Ramos, 1.981:59) a esta observação deve-se a substituição

dos padrões éticos substantivos pela observância de normas. Daí, o indivíduo, na tentativa de fugir da alienação imposta pela sociedade contemporânea, entrega-se a tipos formalistas de comportamento ou seja imperativos externos de onde a vida social se faz produzir.

Essas são as características / marcantes ou traços básicos da Síndrome Comportamentalista na visão de Alberto Guerreiro Ramos. Tão importante para a compreensão do sistema social, facilitando o entendimento da manifestação de uma sociedade organizacional de postulados ideológicos economicistas interiorizando a síndrome e seus padrões cognitivos.

A observância deste primeiro tópico caracteriza portanto, a sociedade moderna ideologicamente comprometida com o "ethos do mercado", onde o indivíduo é de uma forma ou de outra, capturada por esse "ethos". Advindo daí, um sistema social cujas dimensões são por demais artificiais, previlegiando um comportamento organizacional voltado ao "economicismo" e, portanto, dispondo de critérios utilitaristas de consequências imediatas, despojando assim outras dimensões importantes do convívio humano. A organização com suas normas passa a ser o instrumento legal dessa sociedade através delas internaliza no indivíduo a ideologia da sociedade. Para tanto, a organização se utiliza de critérios formais que impõem o sentido de comportar, restringindo o sentido de agir.

No capítulo seguinte, procurar-se-á mostrar a sociedade contemporânea, mediante os critérios básicos para análise dos modelos evidentes na socieda-

de. Isto se fará, tendo-se como implicação a análise da administração pública, desenhada dentro dos imperativos da sociedade organizacional contemporânea.

II - CAPITULO

Neste Capítulo serão mostrados os modelos de análise que orientam a construção da sociedade organizacional, mantendo-se dentro do caráter da administração pública e recorrendo-se, para tanto, a uma síntese, quase que exclusiva, de conceitos para compreensão dos mesmos.

2.1. - A SOCIEDADE ORGANIZACIONAL CONTEMPORÂNEA

- FORMULAÇÃO DE MODELOS

A teoria organizacional convencional obedece, exclusivamente, a critérios informados pela racionalidade anticrítica e antihistórica do cálculo utilitarista de consequências. (Brandião, 1980:19).

Parte-se assim, da aceitação de que o período conhecido como modernidade reforçou a prevalência da dimensão econômica sobre outras dimensões da vida humana associada e caracterizou um desenho de organização,cuja característica básica está assentada numa sociedade centrada no mercado.

A existência hoje de modelos e teorias obedecem ao imperativo dessa sociedade organizacional e de seus critérios capturados pela ordem unidimensional da atual sociedade industrial, informada pela racionalidade mantida por interesses específicos de dominação.

Portanto, os modelos e teorias organizacionais convencionais devem ser entendidos politicamente, pois denotam um caráter repressivo de dimensões da na

tureza humana. (Brandião, 1.980:21).

Ou ainda, a teoria da organização tal como tem prevalecido, é ingênua. Assume esse caráter porque se baseia na racionalidade instrumental (...). Na realidade, até agora essa ingenuidade tem sido o fato fundamental de seu sucesso prático.

Todavia, cumpre reconhecer agora que esse sucesso tem sido unidimensional e, exerce um impacto desfigurador sobre a vida humana associada. (Ramos, 1.981:10). Haja visto que todos os modelos e teorias estão envolvidos com maior ou menor grau / com critérios da modernidade, a problemática teórica cria então, obstáculos à compreensão adequada ao tema proposto. Porém, faz-se necessário acompanhar alguns modelos de análise / da administração pública, sem comprometer integralmente com o mesmo, mas que tenha contrapartida para a finalidade proposta.

Tal observação é por não considerar nenhum modelo como verdadeiro ou falso ou nenhum modelo válido ou inválido. Apenas limita-se a apreciar os modelos, que se apresentam mais próximos da compreensão do fenômeno / que se reporta.

"Estamos empregrando modelo, intencionalmente ou não, toda vez que tentamos raciocinar sistematicamente sobre o que quer que seja". (Karl Deutsch in Riggs, 1.968:1).

2.2. - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- MODELO DE ANÁLISE

Durante a maior parte de sua curta história, a teoria da organização partiu sempre da segura posição de acertar a sabeldoria convencional dos tempos e dela derivar proposições operacionais capazes de viabilizar a administração de instituições. (Rezende, 1.980:42).

Porém, a teoria organizacional contemporânea não se sente muito segura, porque tem falhado ao definir seus referentes adequados. As organizações formais e o indivíduo que essas organizações estão a modelar são limitadas demais para exaurir as possibilidade de vida humana individual e associada. (Rezende, 1.980:46).

Portanto, a crise atual na teoria administrativa e seus modelos de análise forçam os estudiosos a procurarem novas perspectivas de estudos dentro da análise organizacional e, a partir daí vê-se uma "administração pública que ainda traz consigo um sentimento originário de busca e prospecção de questões relevantes a seu universo, bem como tem levado este sentido originário a cada estágio sucessivo

do seu desenvolvimento intelectual. Assim sendo, ela detém uma capacidade constantemente renovada de formular questões épicas. (Resende, 1980:35).

Reforçando a citação acima, pode-se dizer que "é a administração pública o instrumento integrador das proposições oficiais e das realizações concretas. É ela um verdadeiro fator de progresso social, uma forma de mão de obra especializada que não pode ser substituída por nenhum outro fator de produção. (Sander, 1.977:84).

A administração pública sempre / foi uma ciência social capaz de manter-se aberta a diversidade. "Tendo evitado, com sucesso, muitas das influências dogmáticas e principalmente metodológicas que afetam outras áreas da pesquisa social, a administração pública continua abrigar um senso de receptividade a novas idéias e de resistência à acomodação em formas rígidas e convencionais. (Resende, 1.980: 35).

Daí que a ciência da administração pública carece de uma capacidade reflexiva que a habilite a questionar, periodicamente, suas premissas no que diz respeito aos seus arcabouços teóricos. Só assim, seu discurso e modelos administrativos poderão ser explorados, não como um círculo ideológico fechado, mas sim como um ingrediente de consulta, para possibilitar a melhor definição de seus referentes adequados.

2.2.1. - MODELO SUBSTANTIVO E FORMAL

Em certo sentido a administração pública é ainda uma área ou ciência em processo de formação. Mas ao analisá-la temos que ter em mente certos modelos, ou concepções a priori, de como funciona um sistema administrativo, exatamente da mesma forma como temos idéias a respeito do funcionamento de que um sistema de mercado - como se ajustam preços nesses modelos - básico, pressupõe a existência de um governo, como poder estruturalmente distinto, sujeito a controle por parte de uma organização política - partidos, parlamentos, opinião pública, sufrágio popular e grupos de interesses.

Essa organização política, criada de acordo com uma fórmula chamada "constituição", estabelece um conjunto de objetos e diretrizes conhecidos por "leis e regulamentos".(Riggs, 1.968: 9).

Com isso, o que Riggs quer dizer é que toda organização pública é controlada através de mecanismos administrativos ou burocracia, responsáveis pela tarefa

de executar as leis.

A "burocracia" presume-se politicamente "neutra": não participa da formulação de diretrizes não tem interesses específicos próprios, não exerce parcela importante de poder. Ela é, em outras palavras, o obediente servo do governo e, portanto, do público que o regime serve. (Riggs, 1.968:9).

Entretanto, para Riggs, fatores como aqueles que preconizam-se as leis devem ou não ser executadas, e, ao mesmo tempo, dispõem sobre a limitação dos / recursos, quer financeiro que de pessoal, instalações e equipamentos, ou os que orientam a forma pela qual o processo será mais eficiente no alcance dos objetivos colimados, tudo isso são questões importantes para a administração pública.

A partir daí, verifica-se que o modelo básico da administração pública é análogo ao modelo / de mercado.

Em ambos os casos, segundo Riggs, "os recursos a serem dispendidos consideram-se escassos, os alvos a alcançar consideram-se dados - maximização dos lucros, realização das diretrizes traçadas - tendo-se portanto, como objetivo a cotização dos recuros humanos e materiais. Em outras palavras, tanto a administração quanto a economia pressupõem uma situação em que se pode e precisa fazer opções, devido a insuficiência dos meios. (Riggs, 1.968:10).

A este tipo de consideração analítica está presente o modelo substantivo versus normal, onde Riggs buscou uma comparação da distinção feita por Polany entre a economia "formal" que funciona em termos de um mode

lo de mercado e a economia "substantiva", que trata dos diferentes modelos de interação dos seres humanos com seu ambiente natural e social para satisfação de suas necessidades materiais. É o que Riggs faz ao distinguir a administração "formal" da administração "substantiva". A primeira ligada à existência de sociedades modernas, altamente industrializada e produtivas, com sistemas burocráticos e diretrizes voltadas exclusivamente para o mercado. Já, a segunda, trata de diferentes modos de interação dos seres humanos, com as práticas administrativas que abrangem o caráter substantivo. Porém, faz-se necessário lembrar que nesse caráter estão contidas todas as dimensões de natureza human, até aquelas que são as significativas para o modelo formal.

2.2.2. = MODELO PRESCRITIVO E DESCRITIVO

Outros modelos de análise podem ser perfeitamente apontados na administração pública: como modelo "prescritivo" versus " descritivo".

Assim, como a economia formal pressupõe o mercado como objetivo reacionalizador, assim também a teoria administrativa formal pressupõe a "eficiência" na execução de diretrizes como objetivo normativo. Em outras palavras, pretende-se que a teoria administrativa não somente nos diga o que existe hoje, ou o que existiu, mas o que deveria existir.

Porém a crítica de Riggs está na literatura administrativa que apresentam princípios da administração pública que dão muito ênfase ao aspecto prescritivo e pouco ao aspecto descritivo, lembrando o mesmo que "a penicilina pode curar um doente e matar outro". Ou seja, as prescrições válidas em determinado momento podem ser prejudiciais em outro. (Riggs, 1.968:23).

2.2.3. - MODELO PRISMÁTICO

O modelo Prismático está revertido de reflexões em torno dos problemas administrativos, das sociedades em transições.

Para efeito de compreensão, Riggs, à luz do que chama de ecologia da administração, propõe uma escala de três modelos ecológicos, concentrado, o prismático e o difratado.

No modelo concentrado, está a definição de uma sociedade hipotética, dotada de uma só estrutura, funcionalmente difusa. No modelo difratado, está uma sociedade dotada de várias estruturas, onde a cada estrutura corresponderia uma função distinta, ou seja uma sociedade funcionalmente específica. Já o modelo prismático seria o ponto médio entre os dois extremos.

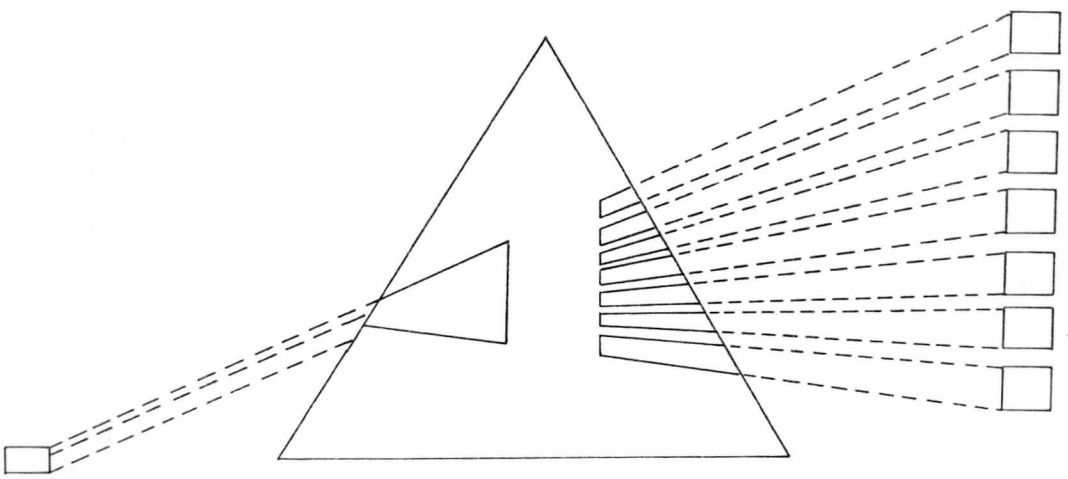
Para efeito de compreensão, define-se como modelo concentrado - sociedade cujos objetivos (religiosos, educacionais, políticos e econômicos) serão reali

zados, através de uma só estrutura. Já as sociedades difratadas seriam caracterizadas pelo grande número de instituições (repartições, sindicatos, partidos e escola) onde cada uma desempenha uma função distinta. As sociedades prismáticas seriam o ponto médio entre os extremos, apresentando a formação dual definida pela existência de aspectos das sociedades concentradas e difratadas. (Vieira, 1.982:14).

Entretanto, estas situações são imaginárias: "nenhuma sociedade concretiza de modo geral, o modelo concentrado e muito menos o difratado. No mundo concreto, só existem sociedades mais ou menos concentradas, ou respectivamente menos ou mais difratadas. (Ramos, 1.983:250).

QUADRO 1

(Riggs, 1.968:31).



CONCENTRADO PRISMÁTICO DIFRATADO

a) Concentrado - incidência da luz branca concentrada.

b) Difratado - a luz branca é decomposta em diferentes matizes ou cores do espectro.

c) Prismático - por onde passa a luz branca concentrada para emergir difratada sobre uma tela como o espectro do arco-íris.

Conforme quadro acima entende-se que o conceito prismático, ou seja, metaforicamente, como / aquele que considera todas as estruturas correlatas que, constante e drasticamente, modifica seu comportamento. Em suma, o conceito prismático está ligado ao conceito de transição, ou de uma sociedade de mudança.

Para efeito de compreensão do modelo, Riggs, denominou de concentrado as sociedades primitivas ou agrárias. Já difratado as sociedades que apresentam características de sociedade prismática ou seja, a heterogeneidade, a superposição parcial e o formalismo.

Para Ramos, (1.983:251), a escala de modelos de Riggs permite comparar sociedades diferentes, sem idealizar nenhuma delas, do mesmo modo que o termômetro permite comparar a temperatura, sem implicar nenhuma temperatura ideal.

Com a finalidade de caracterizar os diferentes modelos de sociedade, que Riggs utiliza alguns critérios cria a heterogeneidade e a superposição, mas é no critério formalismo que basicamente está assentado seu exercício básico de análise.

Com relação à heterogeneidade, pode-se dizer que a mesma "significa a coexistência de elementos tecnológicos modernos e antigos, do urbano ao rural, e da adoção de estilos de vida sofisticados, por uma minoria, em confronto com o comportamento tradicionalista da massa". (Vieira, 1982:14). É bom salientar que também na "conduta humana se registrou idênticas disparidades: costumes, hábitos, atitudes e estilos de alta sofisticação, restritos a uma minoria, tem vigência ao lado de comportamentos tradicionais, largamente difundidos na massa da população. Mais ainda, critérios conflitantes de avaliação e conduta não se acham necessariamente representados separadamente por camadas sociais distintas". (Ramos, 1.982:251).

Portanto, a heterogeneidade embora também possa ser encontrada nas sociedades difratada e concentrada, é mais acentuada nas sociedades prismáticas, / onde cada pessoa é, de ordinário, interiormente dividida pela assimilação de opostos critérios de avaliação e ação.

Já a superposição nada mais é do que a execução de uma série de funções, as mais diversificadas, como, por exemplo, administrativos, políticos, econômicos e sociais, por uma unidade social distinta e segundo critérios estabelecidos.

"Numa sociedade primitiva, isso acontece, necessariamente, por imperativo estrutural. Na sociedade difratada, a superposição é escassa, a cada estrutura devendo corresponder a uma função.

Na sociedade prismática, ainda que as funções sejam formalmente atribuídas a distintas uni

dades sociais, na prática, critérios familísticos intervêm na administração, a economia é condicionada por fatores / não econômicos, a política ultrapassa o que se presumiria ser o seu domínio próprio. (Ramos, 1.982:252).

Por nepotismo ou "imbricação" entende-se, que o novo mecanismo formal, como, na hipótese, a repartição administrativa, dá uma ilusória impressão de autonomia, quando, na realidade, está profundamente envolvi da num processo de influências cruzadas com os remanescentes de sistemas sociais, econômicos, religiosos e políticos mais antigos e tradicionais. (Riggs, 1.968:17).

O nepotismo, por exemplo, é um fenômeno de superposição muito corrente nas sociedades / prismáticas. Para Ramos, de fato, aqui se pode prescrever o critério do mérito e da capacidade para preenchimento de / cargos e funções; mas, frequentemente, o torna letra morta a influência oligárquica. O nepotismo, apreciado quanto a incongruência entre a norma e o fato, é formalismo. É superposição quando ele é considerado, tendo em vista as funções presumíveis de família. Não há nepotismo quando o chefe de uma tribo é substituído por seu filho no exercício do mando, uma vez que seja socialmente legítimo o critério de "status" na transmissão do poder. Quando, porém, um primeiro ministro ou um presidente de sociedade anônima, eleitos, diligenciam para serem substituídos por parentes ou amigos, praticam o nepotismo. Ramos, acrescenta que, por definição na sociedade difratada, é mínima a superposição.

Para Riggs, esse fenômeno de superposição parcial ou heterogeneidade está ligada a outro /

elemento que o mesmo adicionou ao seu modelo, ou seja, a superposição e a heterogeneidade são fenômenos ligados ao formalismo.

O formalismo corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo , entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. (Riggs, 1.961:123).

Portanto, o comportamento efetivo das pessoas não observa as normas estabelecidas que lhe correspondem, sem que disso advinham sanções para os infratores. "Quanto maior a discrepância entre o formal e o efetivo, mais formalístico o sistema. (Riggs, 1.983:252).

Riggs, acrescenta, que essa incongruência típica no que concerne às sociedades prismáticas, é mínima nas sociedades concentradas e difratadas, nas quais os comportamentos, por suposto, continua a serem altamente realísticos, embora nenhuma delas esteja isenta do formalismo. O realismo opõe-se assim ao formalísmo, do ponto de vista conceitual.

nessa ilustração "se alguém procurar uma casa, numa cidade desconhecida, segundo um mapa precariamente desenhado, poderá ser induzido a escolher ruas que ao invés de o conduzirem ao lugar desejado, ao contrário, dele o desviarão. Riggs coloca claramente sua visão do formalismo. Acrescentando que o mapa por não apresentar fielmente a realidade poderá ser chamado de formalístico.

Em suma, no modelo de Riggs, os

principais pontos no tocante ao formalismo, são os seguintes: 1- o formalismo se registra em todas as sociedades. É contudo residual nas sociedades concentradas e difratadas, e dominante nas sociedades prismáticas. Por isso deve ser considerado uma característica desses últimos. 2- A razão de ser do formalismo dominante nas sociedades prismáticas reside na circunstâncias de sua dependência, em relação às potências industriais do acidente. 3- Finalmente, o conceito de formalismo foi formulado por Fred Riggs, a partir de uma análise estrutural - funcional dos sistemas administrativos e sociais. (Ramos, 1.983: 253).

Visualizando o modelo prismático de Riggs e os critérios básicos em que assenta o seu modelo como a superposição parcial e a heterogeneidade, percebe-se no entanto, que é no fenômeno formalismo que seu estudo esboça uma maior clareza de compreensão da teoria da sociedade prismática.

Ao estudar o fenômeno decorrente da transplantação de padrões culturais e estruturais de ação de nações "desenvolvidas" para as subdesenvolvidas"/"periféricas"/dependentes", já num processo de modernização, Riggs verificou que, ao realizar essa transplantação, ela se faz de forma inadequada ao contexto, gerando uma discrepância entre o proposto e o realizado, entre o ideal e o real, por ele denominado de "formalismo", que embora seja um elemento comum em qualquer sociedade constitui uma característica preponderante e peculiar, um traço normal das sociedades "subdesenvolvidas"/"periféricas"/dependentes", qunado em processo de modernização. (Menezes, 1.979:34).

2.2.4. - MODELO BUROCRÁTICO

O modelo Burocrático se insere no estudo de Weber sobre a sociologia da dominação onde a burocracia é tida como uma forma de organização humana e que se baseia na racionalidad, ou seja, ela é expressa, idealmente baseada no tipo de dominação racional assentada na legitimidade da autoridade legal.

Alguns autores preferem caracterizar o modelo burocrático de Weber sob dois ângulos exclusivos cada um dos quais expressando significados positivos, ou negativos, em dependência do ideário que lhe dá suporte.

No primeiro ângulo, a burocracia é entendida como poder político, na medida em que no plano operativo serve de instrumento às classes dominantes para a sua manutenção e para controle social dos seus subordinados. No segundo ângulo, a burocracia, é entendida como modo de operação, que se expressa em tipos de organização e sistemas administrativos. Neste segundo ângulo, são enfatizados caraç

terísticas estruturais e/ou funcionais das organizações, e por vezes, os seus objetivos. (Franco, 1.984:19).

Outros autores, preferem considerar a burocracia como ideologia," para quem um sistema / social não seria uma realidade objetiva, mas uma ordem social ideológica, uma invenção da mente humana, aceita ou imposta aos indivíduos. (Franco, 1.981:19).

Porém, o conceito Weberiano de burocracia é resultante da concepção weberiana de autoridade legal. Suas raízes emergem da problemática do poder, sua origem e legitimidade, sua estrutura organizacional e funcionamento, sua eficácia e destinação, e por fim, suas consequências. (Oliveira, 1.970:47).

No entanto, o modelo Weberiano de burocracia, idealizou a construção do tipo ideal de organização burocrática. Tudo isto dentro de uma análise das organizações formais nas suas estruturas de autoridade ou de sistemas de controle social legítimo.

No intuito de melhor compreender a burocracia, Weber dedicou-se ao estudo das sociedades e dos tipos de autoridade, onde o mesmo distingue três tipos:

a) A sociedade Tradicional - onde predominam características patriarcais e patrimonalistas, como a família, o Clã, a sociedade medieval, etc.

b) A Sociedade Carismática - onde predominam características místicas, arbitrárias, e personalísticas, como nos grupos revolucionários, nos partidos políticos, nas nações em revolução, etc.

c) A Sociedade Legal - racional ou burocrática, onde predominam normas impessoais e uma racionalidade na escolha dos meios e dos fins, como nas grandes empresas, nos estados modernos, nos exércitos, etc.

Com relação à autoridade, para Weber, a cada tipo de sociedade corresponde um tipo de autoridade. "Autoridade significa a probalidade de um comando ou ordem específica seja obedecida". São os três tipos:

a) Autoridade Tradicional - quando os subordinados aceitam as ordens dos superiores como justificativas, porque essa sempre foi a maneira pela qual as coisas foram aceitas; (domínio patriarcal).

b) Autoridade Carismática -quando os subordinados aceitam as ordens do superior como justificativa, por causa da influência da personalidade e da liderança do superior com o qual se identificam.

c) Autoridade Legal, Racional ou Burocrática - Quando aceitam as ordens dos superiores como justificativas, porque concordam com um conjunto de preceitos ou normas que consideram legítimos e dos quais deriva o comando. (Chiavenato, 1.983:280).

Portanto, o fenômeno da burocracia, estudado por Weberm através de uma sociedade idealizada como legal, racional ou burocrática se fazem presentes, foi o que levou a elaborar o seu modelo burocrático.

A Burocracia é baseada em	consequência prevista	objetivo
01. Caráter legal das normas 02. Caráter formal das comunicações. 03. Divisão do Trabalho 04. Impessoalidade nos relacionamentos. 05. Hierarquização da autoridade. 06. Rotinas e procedimentos 07. Competência Técnica e mérito. 08. Especialização da administração 09. Profissionalização 10. Previsibilidade de funcionamento.	previsibilidade de comportamento humano. Padronização de desempenho dos participantes.	Máxima eficiência da organização.

Assim, o autor do modelo burocrático analisa que as sociedades burocráticas são legitimadas através de promulgação de leis e por procedimentos formais e impessoais. Entende-se aqui por burocracia " como um agrupamento social em que rege, o princípio da competência definia mediante regras, estatutos, regulamentos, da documentação da hierarquia funcional; da especialização profissional, da permanência obrigatória do servidor, na repartição durante determinado período de tempo; e da subordinação do exercício dos cargos e normas abstratas. (Weber in Ramos, 1.983:191).

Portanto, as burocracias estabelecem normas e precisam impô-las. Tem regulamentos e regras.

Dão ordens que devem ser obedecidas, a fim de que a organização funcione com eficiência.

Burocracia designa, em Weber, um quadro de funcionários que, organizados dentro de uma forma específica e submetidas a normas de conduta também específicas e determinadas, exercem autoridade legal. (Oliveira,1980: 47).

Para Gouldner in Campo, 1.976:64, "Weber parece ter descrito implicitamente não um, mas dois tipos de burocracia. Um desses tipos pode ser chamado de forma representativa da burocracia, baseada nas normas estabelecidas por acordo, regras que são tecnicamente justificadas e administradas por pessoal especialmente qualificado. Um segundo padrão pode ser chamado de burocracia primitiva e é baseada na imposição de normas e na obediência pura e simples.

Segundo Merton in Ramos, 1.970:55, " a observância às normas exigidas pela burocracia weberiana importa num elevado grau de conformidade do funcionário a essas normas, de tal forma que, muitas vezes, a submissão a elas passa a ser um fim em si mesma, em vez de ser instrumentos de orientação da conduta funcional. Quando isto ocorre, o comportamento do funcionário se enrijece e ele se torna incapaz de adaptar seu comportamento às condições ou transformações reais e não prevista na lei, no regulamento ou na norma. Sua conduta dissocia-se da realidade e dos fins que a organização deve atingir em função dessa realidade, dando lugar ao fenômeno conhecido como formalismo.

Tanto as observações de Gouldner e Merton tem procedência, pois o tipo ideal weberiano enquanto "modo de operação" não deixa de estar presente no modelo

burocrático onde a hierarquia de autoridade e as normas e regulamentos estão sob a égide do princípio da racionalidade.

A burocracia pode ser entendida como " modo de operação" que se expressa em tipos de organizações e sistemas administrativos. Neste caso, são enfatizados características estruturais e/ou funcionais das organizações e, por vezes, os seus objetivos. (Franco, 1.984:89).

Então, a burocracia, enquanto modo de operação, significa, também a formalização de prescrições entendidas em relação ao apego de normas e regulamentos e pode conduzir, conforme trabalhos recentes, à discrepância entre o comportamento prescrito e o comportamento real, o que é entendido como formalismo. (Franco,1.984. Sander,1.977,Riggs 1.968).

É preciso lembrar que, a burocracia não foi inventada por Weber: apenas, o mesmo definiu suas normas, pois muito antes da formulação de Weber já havia formas de organização, as quais ele chamaria de burocracia. Na verdade, e fundamental nesses casos concretos, Weber elaborou os estudos que deram origem à formulação do seu tipo ideal de burocracia e à prescrição de alguns aspectos básicos normativos para o processo de burocratização. A normatividade não era a intenção de Weber, uma vez que o seu tipo ideal era uma abstração que exagerava certos aspectos, "uma construção mental" que não pode ser encontrada na realidade. (Bavu, 1.974:7).

Em síntese, o estudo deste capítulo deve-se à identificação do modelo a ser adotado neste trabalho, onde a dimensão "formalismo" está presente em todo ele. Porém, é através do modelo explicativo do comportamento das so

ciedades ao longo do desenvolvimento e, particularmente, da conduta do setor administrativo dentro das sociedades em transição, ou, na linguagem das sociedades prismáticas, que se produzirá o caso da administração pública e sua singularidade brasileira.

Portanto, a adequação do modelo prismático de Fred Riggs à sociedade brasileira, focalizando a atitude da administração pública, através da burocracia (formalismo) será a próxima amostragem do estudo a que se propõe realizar.

III - CAPÍTULO

3.1. -FORMALISMO

- ALGUMAS CONSIDERAÇÕES E CONCEITOS

Para melhor explicitar o conceito de formalismo nas sociedades prismáticas, abordam-se, neste capítulo, as diversificações que o estruturam, na sua essência e que resgatam a sua natureza conceitual.

A análise de modelos de administração pública considera a burocracia como um modelo weberiano, onde a ação racional de uma estrutura econtra-se na burocracia seu tipo específico: a norma, a finalidade, o meio e a impessoalidade objetiva dominam sua conduta. É onde a ação racional,aparece, acabando por aniquilar com outras formas de dominação / que não apresentam um caráter predominantemente racional (Pimenta, 1.977:21). Podemos aproximar tal modelo das características do modelo difratado de Riggs, ambos elaboradores dentro de um contexto abstrato, diferentes, portanto, do modelo prismático de sociedade, cujo processo é adotado dentro de estruturas e processos realistas.

"Sendo uma burocracia a expressão da padronização de esquemas de ação ou formas de comportamento social, nas sociedades "legais, racionais ou burocráticas" , (Weber), e nas sociedades "difratadas" (Riggs), nela "Tende a ser praticamente subalterna, a atuar como máquina (...)" o que não corre na sociedade prismática onde o seu poder "tende a

galgar alturas sem precedentes, prejudicando o desenvolvimento de instituições com políticas eficazes. Nas sociedades / prismáticas, a burocracia se hiperdimensiona, dificultando o funcionamento de suas instituições...". (Menezes, 1.979: 46).

Neste caso, a formulação de normas é entendida como burocracia enquanto "modo de operação" e a discrepância entre lei e a realidade como formalismo.

O termo formalismo, portanto, a pesar de se apresentar de maneiras diversas, está devidamente ligado ao termo "formal", cuja referência está nas formas oficiais, à teoria, àquilo que deveria ser feito de acordo com a constituição, às leis e regulamentos.(Sander,1976:83).

Já o termo formalismo, numa visão mecanicista da burocracia, "expressa-se no fato de que a autoridade deriva de um sistema de normas sociais, escrita e exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades a serem executadas de forma sistemática, tendo em vista os fins a que se propõe. Sua administração é formalmente planejada, organizada, e sua execução se realiza através de documentos escritos (motta e Bresser, 1.983:29). Numa abordagem científica, autores como Hall, Haas & Johnson caracterizam o termo formalismo em relação ao desempenho de papéis, às relações de autoridade, à comunicação, às normas e sanções e aos procedimentos. (in : Champion, 1.979:50).

Na visão do modelo prismático de Riggs, o formalismo corresponde aos graus de discrepância / entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o

poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela Constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. Quanto maior a discrepância, entre o formal e o efetivo, / mais formalístico o sistema. (Riggs, 1.964:123).

Para Ramos, o termo formalismo apresenta diversos significados, todos eles com um ampla visão histórica e não como uma interpretação tautológica. São eles:

1) O formalismo como expressão crônicas das elites - toda elite, seja religiosa, literária, política, econômica, é relativamente cética quanto às regras e normas observadas em massa. A elite tem sempre, mais do que a massa, consciência do caráter convencional das regras e normas, dada a sua participação previlegiada no processo social. O seu papel de agente ativo na elaboração de tais regras e/ou acurácia de seu saber, a tornam mais emancipada que a massa.

2) O formalismo como resultado do "deslocamento de objetivos" (Merton) - ou seja, o formalismo decorre em grande parte do conservadorismo que, segundo Mannhein, constitui características inseparável de todo o comportamento burocrático. A força de repetição, assinalou Merton, as normas e regras se impõem aos funcionários como preceitos sagrados. A certa altura da existência de tais normas e regras, os funcionários perdem de vista os objetivos para que foram criadas e as aplicam de modo funcionalmente irracional. É, portanto, de se notar, que essa rigidez de comportamento, embora prejudicial à sociedade em geral,

ou aos consumidores de serviços da burocracia, pode atender os interesses desejados pelos burocratas.

3) O formalismo como acomodação

neste caso, o sujeito do formalismo é uma personalidade em estado de considerável tensão. É de se notar que o objetivo de conquistar o seu trabalho, mesmo que o ambiente seja totalmente estranho ao seu mundo, o trabalhador se acomoda às normas, regulamentos, e também ao comportamento habitual dos membros da organização.

4) O formalismo como categoria

própria da teoria administrativa - neste caso o fenômeno / formalismo é conceituado como discrepância entre os comportamentos concretos e as normas prescritas que se supõe regulá-los. No domínio da teoria administrativa, é a essa modalidade de formalismo que se tem dado preponderante atenção automática, e que Riggs associa à sociedade prismática, embora advirta que ele tem incidência em todas as sociedades. (Para efeito maior de compreensão, ver Ramos, 1.983:253 e 259).

Uma consideração que se deve fazer é que o formalismo é de origem secular e as explicações sobre sua ocorrência, apesar de apresentarem formas diferentes. Existe consenso no que se refere a um processo revestido de interesses, sejam eles políticos, econômicos, sociais ou até mesmo no interesse do domínio da ciência, da cultura e da técnica, onde os leigos não tem acesso ao saber.

O formalismo faz, portanto, parte inquestionável de qualquer sociedade com maior ou menor grau de incidência. É porém, na sociedade prismática que o fenômeno, por suposto, terá, certamente, maior relevância.

Importa colocar que isto, devido à características peculiares das sociedades prismáticas que se apresentam em estágios de mudança permanente, e, com isso o formalismo, nessa sociedade, passa a ser apreciado como / instrumento da ação transformadora da realidade social.

3.2. - O FORMALISMO

- POSSÍVEL PRESENÇA NAS SOCIEDADES TRANSITÓRIAS

O Brasil, levando-se em conta considerações muito especiais, mas com características que reúnem formas sociais, culturais e econômicas das sociedades periféricas, constitui o bloco de Países designados de prismáticos.

Entende-se o conceito de País Periférico, dependente, prismático e em desenvolvimento, que não é somente o econômico, mas um processo social global, sofre contínuas e profundas transformações. (Quadro de comparação das características de uma sociedade global em diversos níveis de desenvolvimento. (Menezes, 1.979:8).

Convém assinalar que tais sociedades em transição, constituem, dentro do modelo de Riggs, o aspecto prismático, ou seja, aquelas sociedades que possuem características primitivas e agrárias e industriais, e então a qualquer preço buscando superar os estágios em que se encontram. Geralmente, porém os caminhos para a busca de um mundo melhor esbarram nos diversos exemplares de nações já industrializadas.

Segundo Sander, "é evidente para o observador que a luta universal pelo desenvolvimento econômico e pelo progresso social é uma das características mais marcantes de nossos tempos. As nações do mundo moderno estão comprometidas com um movimento irreversível para identificar definir e utilizar as melhores tecnologias e recursos disponíveis em busca de um mundo mais desenvolvido e mais humano. Esta consciência de acentua ainda mais no mundo subdesenvolvido, construído pelas nações - vítimas do fenômeno mundial do desenvolvimento, em que as regras do jogo internacional favorecem os mais poderosos, correndo-se o risco de aumentar constantemente da defasagem entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. (Sander, 1.976:81).

Com relação à influência que os Países Periféricos sofrem dos industrializados, acrescenta Sander: "Ainda que os povos dos Países Semidesenvolvidos tomem crescente consciência de que eles devem conduzir seu próprio destino e prover seus próprios meios para encetar o rumo do desenvolvimento, a dinâmica da interdependência mútua entre os Países do sistema mundial possibilita uma significativa e variada influência das nações mais industrializadas sobre as menos desenvolvidas. A própria condição infra-estrutural das sociedades em transição, suas características peculiares e suas aspirações de progresso, são em parte, uma demonstração e uma consequência da influência exógena. Por outro lado, os intelectuais - políticos dos Países Emergentes, expostos ao progresso tecnológico do mundo moderno e aos meios de informação social, muitas vezes idealizam, sem

suficiênte reflexão, formas, modelos, ou soluções que não encontram apoio na realidade econômica, social, cultural e política de seus Países". (Sander, 1.976:82).

A existência de discrepância entre o ideal e o real, foi o que Riggs denominou de formalismo. O formalismo é, sem dúvida, um traço característico das sociedade transicionais. Estando, portanto, o Brasil inserido no bloco dos Países em transição, o fenômeno formalismo faz parte das estruturas imanentes do País.

Para Ramos, o formalismo nas sociedades prismáticas, é uma estratégia de mudança social imposta pelo caráter dual de sua formaçõs histórica e do modo particular como se articula com o resto do mundo, (Ramos, 1.983:271). Dentro do enunciado acima, Ramos postulou três categorias fundamentais: A de estratégica, a de mundo e a de / dualidade. As três são independentes e podem ser consideradas como uma interpretação não apenas tautológica, mas como um modelo de análise e prescrição da evolução dos Países em desenvolvimento, onde o formalismo é visto como uma variável normal de transformação social. A partir dessa análise, Ramos acrescenta: "o formalismo não é característica bizarra, traço de patologia social nas sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular, que reflete a estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase em que se encontram". (Ramos, 1.983:312).

Tal afirmativa recai na utilidade metodológica da categoria de mundo, que, para RAmos, é imprescindível para a análise das sociedades prismáticas. "Sem essa categoria, são inexplicáveis as regularidades que elas apre-

sentam, em seu processo histórico-social". (Ramos, 1.983:298).

Com relação a dualidade, diz Ramos: "O primordial fator do formalismo nas sociedades prismáticas é exógeno - a pressão da sociedade mundial - ou seja, reside na natureza essencial da relação metrópole-colônia, centro-periférico, de um pacto no qual uma das parte, a colônia ou sociedade periférica, se conduz de modo compulsóriamente receptivo. A sociedade prismática, em suas relações externas, é compelida a adotar as formas dominantes no mundo, embora sua realidade interna esteja abaixo do nível histórico dessas formas. É, assim, essencialmente dual. (Ramos, 1.983:297).

Além da noção de mundo e da de dualidade, diz Ramos da noção de estratégia, com relação ao formalismo: "compreende-se que a presença do formalismo, numa sociedade prismática, atesta que ela está em movimento histórico, ascendente, positivo; que está deixando de ser o que era; que está percorrendo os graus intermediários que separam os dois modelos teóricos: o concentrado e o difratado, em direção deste último". (Ramos, 1.983:298).

Portanto, o formalismo é uma imposição da existencia da dualidade, que recai nas sociedades / prismáticas por apresentarem as mesmas características transicionais em seu processo histórico social.

3.3. - FORMALISMO

- UMA APRECIAÇÃO À REALIDADE BRASILEIRA

Mostradas as características do fenômeno formalismo nas sociedades prismáticas, pode-se observar como o mesmo se manifesta no contexto histórico e cultural do Brasil.

Para Sander, "através de toda a história do Brasil, percebem-se indicações ou causas de formalismo e outras qualidades prismáticas que têm como infra-estrutura os três séculos de domínio português. Nesses três séculos Portugal e a Europa em geral, impuseram ao Brasil muito de sua cultura e sistemas econômicos e políticos. Segui-se, depois, a crescente influência norte-americana. Sem dúvida, muitas normas e instituições exógenas foram assimiladas pela sociedade brasileira em formação, através de um processo mimético de adaptação, consciente ou inconsciente, enquanto que outras propriedades importadas nunca se incorporam à nacionalidade, não são genuinamente brasileiras e consequentemente, não são aprovadas inteiramente na vida real". (Sander, 1.977:36). Essa afirmativa

de Sander encontra respaldo em alguns escritores, historiadores e políticos que, ao estudarem a história social e cultural do Brasil, se apercebem que o País se formou às avessas. " Foi-se vendo, pouco a pouco - e até hoje o vemos ainda com surpresa, por vezes - que o Brasil se formara às avessas. Começara pelo fim. Tivera coroa antes de ter povo. Tivera parlamentarismo antes de ter eleições. Tivera escola superior antes de ter alfabetismo. Tivera bancos antes de ter economia. Tivera salões antes de ter educação popular. Tivera artistas antes de ter arte. Tivera conceito exterior antes de ter consciência interna. Fizera empréstimos antes de ter riqueza consolidada. Aspirava a ser potência mundial antes de ter a paz e a força interior. Começara em quase tudo pelo fim. Fora uma obra de inversão, produto, como vemos, de um longo oficialismo". (Lima, Alceu Amoroso, in Oliveira. 1.966:21).

Parece, portanto, que a história do Brasil começara invertida. "O Brasil oficialmente entrou a existir quando D. João III, o povoador, nomeou Tomé de Souza, Governador Geral do Brasil. Este fidalgo chegou à Bahia trazendo uma espécie de Constituição para o País, o famoso Regimento do Governo, um Ministro de Justiça (o Ouvidor-Mor), um Ministro da Fazenda (o Provedor-Mor), o poder espiritual no clero, soldados, e fundou a cidade de Salvador que logo passou a ter, inclusive, uma Câmara Municipal. Era o Estado do / Brasil, que nascia com todos os Órgãos que um governo que se preza deve ter. Notava-se, apenas uma ligeira ausência; uma sombra no conjunto. não havia povo. A rigor, não havia o Brasil que o governo Real devia governar - um litoral mal conhecido, com alguns postos de povoamento, alguns postos de contra bandistas e, no interior, a mataria selvagem e desconhecida -

e índios ferozes. (Torres, 1.969:28).

"Mas, no Brasil, o fato realmente espantoso era o de precedência física do Estado do Povo; não havia, a rigor, ninguém para ser governado pelo nosso estimável Tomé de Souza. Este famoso "Barão assinalado" conheceu / um fato que, tirante de fábulas antigas, raramente deve ter acontecido: um governante que desembarca no espaço vazio, chegando primeiro que seus governados, e constrói no mato sua capital. Tivemos o Estado antes de ter o povo, esta é a verdade." (Torres, 1.969:28).

Dentro das citações acima, o formalismo pode ser observado como um descompasso entre as instituições políticas e o próprio desenvolvimento social do País. (Vieira, 1.982:17).

Para Vieira, o Brasil possui uma tendência ao formalismo. Esta afirmativa é baseada no apego exagerado às leis que, segundo Faoro, propiciou o aparecimento do formalismo. (Vieira, 1.982:18).

Resgatando Paulo Prado, ao referir-se ao sistema monárquico, podemos exemplificar "... daí ter sido o império, por excelência, a época dos jurisconsultos, atingimos nesse momento o mais elevado ponto de consciência jurídica e que pode chegar a um povo. Leis, leis, leis ... Só faltou aquela a que se referiu Ferreira Viana: a Lei que mandaria por em execução todas as outras...." (Paulo Prado, 1981: 149).

Todo esse exagero de leis, foi devido não à preocupação com a realidade, e, sim, ao artificialismo de imitar as leis de outras sociedades.

Escreve Nestor Duarte: "O nosso jurismo - como o amor às concepções doutrinárias, com que modelamos nossas constituições e procuramos seguir as formas políticas adotadas, é bem a demonstração do esforço por construir com a lei, antes dos fatos, uma ordem política e uma vida pública que os costumes, a tradição e os antecedentes / históricos não formaram, nem tiveram tempo de sedimentar e cristalizar ..." (Faoro, 1.985:744).

Escreve ainda, Faoro, com a mesma idéia de Duarte: "Edifica-se, nas nuvens, sem contar a reação dos fatos, para que da lei ou do plano, saia o homem tal como no laboratório de Fausto, o qual, apesar de seu artificialismo, atende à modernização e ao desenvolvimento do País. A vida social será antecipada pelas reformas legislativas,esteticamente sedutoras, assim como a atividade econômica será criada a partir do esquema, do papel para a realidade. Caminho este, antagônico, ao pragmatismo político, ao florescimento espontâneo da árvore". (Faoro, 1.985:744).

Sílvio Romero, continuando a apreciação sociológica do formalismo no Brasil, diz que o formalismo deriva de deficiência ou carência d forma. "A nação Brasileira não tem ... em rigor ...forma própria".Nesta citação, não ter forma significa não ter "individualidade característica, nem política, nem intelectual" (Romero in Ramos, 1.983:263). Em suma, "à nação Brasileira não tinha forma", tinha por isso mesmo, que tomá-la emprestada a outras nações, tinha que ser cultura, política, social, institucionalmente formalizada. (Ramos, 1.983:263).

Tal explicação se faz de forma

tão expressiva na citação de Sodré, na sua obra síntese da história da cultura brasileira: "Continuávamos, na verdade, importadores de cultura artística, sem capacidade para criações originais.... A profundidade desse impulso, dessa irrefreável tendência para copiar modelos externos, cujas razões originárias não são estudadas ou compreendidas, encontra-se até nas formas de reação que desperta. (Sodré, 1.984:51).

dentro dessa linha de raciocínio de que o formalismo no Brasil aparece pela inexperiência de forma e apêgo às leis, escreve Pontes de Miranda". Própria formação do Direito Brasileiro, para se ter conhecimento de suas raízes deve-se buscar, ou se desbravar como fato evolutivo a crônica histórica de Portugal". "O direito no Brasil não pode ser situado desde as sementes; nasceu do galho de planta que o colonizador português - gente de rija têmpora, no ativo século XVI e naquele cansado século XVII em que se completa o descobrimento da América - trouxe e enxertou no novo continente". (Pontes de Miranda, 1.985:1).

Continuando algumas passagens pe história do Brasil, pode-se perceber que o formalismo está mais que presente nessa realidade. Para Torres, existem Países velhos e Países novos, onde os problemas nacionais de cada um deveria possuir uma consciência própria específica a cada País. "As nações de origem remota e de lenta evolução, não conheceram, nem conhecem, o problema nacional, nos termos dramáticos em que se apresenta para os Países recém-libertados do estatuto colonial. (Ramos, 1.983:264).

"Vamos assim criando serviços, fazendo obras pública, abrindo e desenvolvendo estradas-de-fer

ro, organizando repartições e escolas, exatamente como fazem os legisladores daqueles povos estrangeiros. Para os problemas de economia rural, adotamos os mesmos institutos, escolas campos de demonstração, sindicatos, exposições que encontramos em outros países. (Oliveira Viana, in Ramos, 1.983:266).

Paradoxalmente, o formalismo, para Torres, é consequência do amorfismo. Nas nações novas - diz ele - o fator resultante da forma peculiar de sua explicação é que a sociedade não chega jamais a constituir-se". (Torres, in Ramos, 1.983:266).

Um exemplo disto é a própria "Proclamação da República": "A República e a Federação foram no Brasil, decretadas por um governo que as forças armadas instituíram, em virtude do declínio do Poder Moderador. Não houve o povo em revolta contra tiranias, reais ou fictícias, tomadas de bastilhas e lutas de barricadas. O povo levou muito tempo a entender que o que se passava em torno". (Torres, 1.966:32).

Além disso, escreve Vicente Licínio Cardoso. "A República não nos trouxe, em verdade, nenhum idealismo congênito, trouxe apenas o ideal do deferalismo , uma importação feita dos Estados Unidos, com a mesma facilidade com que durante o Império havia o Brasil feito importação do ideal político, ora da França, ora da Inglaterra. (In Torres, 275).

Outra exemplificação é a independência Brasileira que não surgiu propriamente de uma sublevação dos povos contra o governo, mas por um fato estranho: a aceitação pelo Chefe do Governo da liderança da revolução.

(Torres, 31).

Com relação à independência, escreveu Hilaire que a presenciou "A massa do povo ficou independente a tudo, parecendo perguntar como o burro da fábula: Não terei a vida toda de carregar albarda?. (Saint-Hilaire in Holanda, 1984:120).

Com relação às constituições, o formalismo brasileiro aparece como traço crônico das elites.

A primeira constituição de 1.824 foi ditada pelo imperador que já governava o País antes da sua independência. Já a segunda, 1891, foi um tanto estranha à realidade nacional. "A sagacidade dos políticos brasileiros viu, logo que a constituição de 1.891 pressupunha condições materiais e espirituais desconhecidas no Brasil - como criar verdadeira opinião pública num País cujas cidades, na sua / maioria, ligaram-se pelo transporte animal? Daí, criarem um regime novo à margem da lei. Nunca seria mais viva a distinção mauriciana entre o País legal e o País real". (Torres,1966:33).

Para Vieira, isto é, o apego às leis que considera que tudo pode ser concertado através delas, "o mal é decorrente do jurisdicismo, do bacharelismo que chegou à Península Ibérica, e sempre conferiu poderes mágicos a portarias, leis e decretos, como se simples legislação pudesse mudar a realidade que ignorava. País talhado a golpes de forais, ordenações, leis, decretos, portarias, regulamentos, temos vivido assim". (Costa in Vieira, 1.982:18).

Portanto, não é todo errado afirmar que as leis brasileiras, poucas tem aplicação. Isto de-

vido à falta de apoio na realidade objetiva. Campos dizia: "No Brasil, lei é como vacina; umas pegam, outrs não". Costa nos dá outra visão de formalismo, pois enfatiza que não se pode moldar através de leis, decretos, portarias, etc., as relações sociais de uma determinada sociedade em levar em / conta as contradições fundamentais existentes em sua estrutura social. (Vieira, 1.982:19).

Para Ramos, "efetivamente, o formalismo é expressão do caráter necessariamente dual que tem mercado até agora, a sociedade brasileira. O surgimento do Brasil, sua colonização, sua emancipação política e transformação em Estado Soberano, sua história nacional, têm sido distintos momentos de integração de um território e de seus habitantes, no âmbito da história mundial". (Ramos, / 1.983:306).

3.4. - O FORMALISMO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é um dos fenômenos mais eloquentes da estrutura das sociedades contemporâneas. Sua complexidade ampliou-se em tais dimensões que invadiu toda a sociedade preocupada com o seu desenvolvimento.

Tudo isto por considerar a Administração Pública como um instrumento executor do processo social, uma forma de mão de obra especializada, que não pode ser substituída por nenhum outro fator de produção. (Sander, 1.977:15).

Sendo a Administração Pública,o instrumento integrador das proposições oficiais e das realizações concretas, o formalismo é essencialemnte um problema de Administração Pública. (Sander, 1.977:15).

Portanto, o formalismo hoje é um fenômeno natural da Administração Pública. É uma característica funcional que serve à Administração Pública das mais penetrantes na sociedade prismática. E por isso cons

titui um dos problemas administrativos básicos, que enfrentam as sociedades em processo de desenvolvimento.

Para Sander, o propósito da ADM Pública é combinar os diversos fatores econômicos e não econômicos, para alcançar efetiva produção, distribuição equitativa de bens sociais e culturais e desenvolvimento geral da sociedade. (Sander, 1.977:15).

Não resta dúvida de que as sociedades prismáticas estão buscando insistentemente estes desenvolvimento, porém como afirma Scantimburgo "as necessidades do Estado, o volume cada vez maior das despesas públicas os deveres assumidos pelo seu agigantamento, obrigam-no à burocratização. A burocratização deve ser aqui entendido como modo de operação (formalismo). (Scantimburgo, 1.978:147).

Todavia, pode-se afirmar que a Administração Pública como instrumento orientador e executor das políticas públicas de uma nação, deve a princípio ser estruturada para a consecução de seus objetivos sociais. A esta estrutura só terá expressão se servir ao desenvolvimento da sociedade.

Nas sociedades prismáticas, geralmente as políticas não são formuladas realisticamente, acarretando muitas vezes uma incompreensão nas funções da Administração Pública.

Para Riggs, "se as políticas não forem formuladas adequadamente, talvez seja impossível executá-las de fato, talvez nem mesmo sejam verdadeiras políticas".

Portanto, a superposição de particularismo e universalismo, de difusão e especificidade, de atribuição e realização são os mesmos predicados na visão de Tabosa Pinto, de que a Administração Pública prismática haveria de sustentar. (Pinto, 1.974:54).

Caracteriza-se portanto, neste / trabalho, o formalismo como uma categoria própria da Administração Pública observa em toda as sociedades: mas com uma incidência bem mais representativa nas sociedades em processo de desenvolvimento. (Sociedades Prismáticas).

3.5. - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA - RESENHA HISTÓRICA

A Administração Pública Brasileira quase sempre é enfocada dentro de um exame jurídico-legalista, reflexo de uma influência de Países como Portugal, / França e Alemanha. Considera-se para efeito deste capítulo a Administração Pública em função de totalidade social.

O sistema administrativo brasileiro que hoje é reflexo de um passado, cujas origens remontam ao Portugal quinhentista, ao Brasil Colonial e Imperial, à 1ª República, à revolução de 1.930, ao Estado novo, aos governos que se sucederam de 1.946 e finalmente ao golpe militar de 1.964 até os dias de hoje. Como também a própria formação do povo brasileiro ou de sua identidade social. Ou seja, de um lado, ela é moderna e eletrônica, mas de outro é uma chave antiga e trabalhada pelos anos. (Roberto da Mata, 19).

Para Faoro, o sistema político-administrativo brasileiro está preso ao que denominou de Estamento Burocrático, nascido do patrimonalismo e oposto à

burocracia, visto como expressão formal do domínio racional e própria ao Estado e à empresa moderna. (Pimenta, 1.977:18).

Com isto, Faoro, quer dizer que a burocracia patrimonial, por estar assentada sobre um estamento político poderoso, exercia supremacia sobre os aspectos econômicos. Com isto surge o que Faoro denomina de capitalismo de Estado.

Por outro lado, as adaptações do patrimonialismo e de valores dos colonizadores não conseguiam por inteiro moldar o caráter brasileiro que, de alguma forma impõe a sua própria cultura na formação social e política do País, logicamente com muito resquício dos colonizadores.

Para Ramos, os dois períodos, monárquico e republicano, apesar de abrangerem largamente mais de cem anos, tiveram significados sociológicos muito estável. "Nesse período, a administração, além de suas funções normais, atendeu em especial à necessidade de absorver o excedente de mão de obra ao qual o incipiente sistema produtivo do País não podia dar ocupação." Tudo isto explica Ramos, para que as pessoas letradas não assumissem atitudes subversivas, se / lançados ao desemprego. "Ademais, contribuir para a formação de uma classe média, cuja participação não foi desprezível em nossa evolução econômica, política e cultural". (Ramos, 1983: 344).

Deve-se ressaltar que o Brasil, / nesse período era um "País sem povo". Acrescenta Ramos "nem mesmo era verdadeira nação, do ponto de vista histórico concreto, pois carecia de elementos imprescindíveis, isto é, um mercado interno, sem o qual não se processa a livre circula-

ção de pessoas e coisas no espaço nacional. (Ramos,1.983:344).

Portanto, a Administração Pública, até 1930, possuía um espírito de trabalho administrativo jurídico-legal. Isto devido a mercados regionais ilhados, justapostos, mal articulados, que não exigiam muito do servidor administrativo. Apenas que o mesmo tivesse conhecimento das / leis regulamentos e praxe. (Ramos, 1.983:344).

Porém, é só na época do Estado novo, que começa o esforço da racionalização burocrática na administração pública brasileira, já em voga nos Países industrializados.

A partir da década de 30, nos anos Vargas, a administração pública começou a sofrer reformas; era no Brasil, a primeira tentativa de alguma mudança, porém não se concretizou de maneira formal esta reforma, e para tanto / não foi explicitamente adotada uma teoria administrativa. Para Warlich, 1.984, pg. 49, "A maior parte das mudanças ocorreu na estrutura da organização governamental especialmente naqueles departamentos e órgãos voltados para o atingimento de metas sociais".

Somente a partir de 1.936 a 1.945, começou a surgir um plano formal, baseado nas teorias administrativas predominantes nas nações ocidentais. Era o início da burocracia na administração pública e, consequentemente, o surgimento formalístico nessas instituições.

Segundo Warlich (1.984:50), tal reforma obteve a nível administrativo algumas consequências positivas, sendo a mais importante o despertar do interesse pelo estudo das ciências administrativas, até então consideradas, no

Brasil, como setor de conhecimento contido no direito administrativo. Já as consequências negativas também foram muitas, mas vale ressaltar a estrita observância de normas gerais e inflexíveis, desencorajando a quaisquer tentativas de atenção a diferenças individuais e a complexas relações humanas. A partir desse período a evolução da administração pública ficou mais em estudos que na aplicabilidade.

Com o governo Kubstscheck,1956, o mesmo tentou retomar os estudos da administração pública. Mas apenas realizou implantações de novos ministérios e regulamentou novas normas e leis. No período de 1.964 a 1.967, a reforma administrativa brasileira toma ares de discussão política, econômica e social, e os governos da época pareciam apenas estar preocupados com a desburocratização do setor e a desestatização de algumas empresas públicas.

Para Warlich (1.984:57), "a administração pública brasileira beneficiou-se do desenvolvimento do País e, ao mesmo tempo desempenhou nesse desenvolvimento importante papel, contudo a necessidade de um programa de desestatização indica que, na questão de organização para o desenvolvimento, a administração pública ultrapassou suas metas, e chegou a hora de corrigir a disfunção existente, de modo a atender a opção constitucional do País por uma economia de mercado".

É necessário frisar que a primeira experiência brasileira, no campo da reforma administrativa, começou muito antes dos programas de assitência técnica de âmbito mundial, oferecidos às nações prismáticas ou sub

industrializadas pelos Países industrializados e pelas organizações internacionais, a partir da década de 50, como argumenta Warlich.

Nesse pequeno esboço histórico da "ADM. Pública" as implementações das reformas nas análises de alguns pesquisadores podem parecer que algumas obtiveram mais elementos positivos que negativos. Fica "portanto", difícil / caracterizá-lo sem precisar dos objetivos da reforma. Para / tanto, num conjutno fica claro que as normas e regulamentos ou leis implantados foram por demais formalisticos. Num dado momento, por aplicarem fórmulas teóricas administrativas e dos Países industrializados, e, num segundo momento, por direcionarem a própria administração pública a uma economia de mercado. Ambas conduziram a compor um elenco de variáveis, senão a mais importante para tornar a administração formalística, / pelo menos de muita significância.

Identifica-se assim, o formalismo na administração pública brasileira, como também nas sociedades subdesenvolvidas, periféricas, dependentes ou prismáticas, ou seja, a discrepância entre a lei e a realidade, entre o texto e o contexto aparecem por demais visíveis nessas sociedades. Geram com isso fórmulas de convivência com aquela situação. Como exemplo, na sociedade brasileira, o típico - "dar um jeito" mostra a acomodação entre o que "deve ser" e o que "é".

O "jeitinho é uma condição de sobrevivência do indivíduo e de preservação do corpo social, dentro do formalismo, em sociedades onde as leis são textos fora do contexto, construções teóricas que não nasceram dos

costumes, formas transplantadas do além-mar, sem relevâncias para as possibilidades de nosso ambiente". (Roberto Campos, in Sander, 1.976:48).

IV - CAPÍTULO

Neste capítulo pretende-se identificar o conceito do "jeito brasileiro", e mostrar como o mesmo faz parte de um caráter organizacional dessa sociedade, e, portanto, como seus traços parecem conseguir inibir a chamada "Síndrome Comportamentalista".

4.1. UMA ATITUDE TIPICAMENTE BRASILEIRA NA ADM. PÚBLICA

- O JEITINHO BRASILEIRO

A formação da sociedade brasileira, começa no fim, às avessas. Tudo acontece, sem que / haja povo, sem que exista forma, sem que possua um caráter próprio, como se verá adiante.

A formação do sociedade brasileira, começa tomando emprestado os valores culturais e estruturais de outras sociedades. A formação da sociedade brasileira começa, portanto, prejudicada pela transplantação dos padrões exógenos ao seu contexto.

A sociedade brasileira entrou a existir com um caráter de dualidade em sua formação histórica. Esta incongruência entre o formal e o afetivo, entre o prescritivo e o descritivo, entre as impressões que nos são dadas pela constituição, pelas leis e os fatos e práticas reais do governo e a sociedade, nos fornece uma visão de uma sociedade formalística.

Outra característica da sociedade prismática é participar dela o indivíduo que não obe

dece a uma formação psicológica totalmente envolvida com a sociedade contemporânea, ou seja, os seus valores humanos não se tornaram totalmente valores econômicos, no sentido moderno. Porém, alguns significados de modernidade, / apesar de imperfeitos, as sociedades prismáticas carregam como necessidades imprescíndiveis aos seus critérios de conduta. É com estes símbolos, como progresso, desenvolvimento, bem estar e entidades episódicas, que aquelas sociedades convivem e os transformam em critérios da avaliação da realidade política, social e cultural em seu conjunto. O homem passa a ofuscar o "sensu comum" e a comportar - se dentro de uma racionalidade funcional, desprovida de um conteúdo ético de validade geral. (Ramos, 1.981:51).

A sociedade brasileira, não foge muito a isto: está sempre envolvida nas regras predominantes de comportamento social impostas por uma modernidade, ou seja, a substituição do padrão ético inerente a / teoria política substantiva pela justificação moral dos interesses imediatos do indivíduo. (Ramos, 1.981:51).

O caráter nacional brasileiro, envolvido num ambiente prismático, pode ser exemplificada na obra de Mario de Andrade, que, através de Macunaíma, / discrepância do personagem, é ao mesmo tempo herói e vilão, ora corajoso, ora covarde, o que parece gerar uma contrariedade. Onde o seu caráter está justamente em não ter caráter definido. Macunaíma é o homem brasileiro: é um ser místico, religioso, primitivo e livre. (Matta, 1.983:23).

Porém, ao analisarmos dentro das regras do comportamento social da modernidade, Macunaí

ma, este indivíduo brasileiro se torna amoral, pois é preguiçoso, possui um individualismo irrefreável, é sonhador, acomodado e livre.

Outro exemplo profundo em nossa literatura que diz respeito ao caráter enquanto sociedade e povo é a figura do Pedro malasarte, herói de todas as espertezas (jeitinho) que se possa realizar.

O "jeito" brasileiro nasce, exatamente como uma tentativa de contornar a individualidade, ou a própria maneira de fazer as coisas com as adaptações e imposições legais, de outras sociedades.

Para João Camilo de Olivera Torres, o "jeito" é um estilo peculiarmente brasileiro, produzido pela Universidade de tradições culturais pelo desafio inicial da realidade brasileira, que conduziu os primeiros habitantes a criarem novas formas de vida, pelo caráter mestiço de nossa formação social, e pela formação humanística dada pelos jesuítas, de base generalizada e, portanto, com pouca capacitação para a resolução de problema definido.(Vieira, 1.982:22).

Segundo Torres, existe o "jeito" prático e teórico. O "jeito" do ponto de vista prático se / traduz na capacidade de adaptação, e situações inesperadas ou difíceis. "Durante a guerra, na Campanha dos Apeninos , entrando o inverno, ocorreram sucessivas baixas de soldados com os pés gelados. O serviço de saúde começa a trabalhar e, muito americanamente, principia levantamento estatístico. O resultado inicial foi surpreendente: a maior incidência era entre os americanos, que conheciam a neve do que entre os /

brasileiros, que a estavam vendo pela primeira vez. Analisando o fato, veio a informação espantosa. os pracinhas, ao avanço do frio, cuidaram logo de enrolar os pés em jornais, enquanto seus camaradas americanos esperavam orientação do serviço de saúde. (Torres, 1.966:213).

Torres também acreditava que o "jeito" prático está ligado ao início da colonização do Brasil. Os primeiros habitantes do Brasil não conheceram a adaptação se suas formas de vida é nova situação: foram conduzidos e criaram novas formas de vida. E, quase sempre, o indivíduo isolado é que tinha que dar um jeito ou morrer. (Torres, 1966:219).

Do ponto de vista teórico, o jeito está presente na técnica do palpite, isto é, de acertar / por sorte com a solução. Da idéia, veio o jogo do bicho, ou de como acertar um número. O brasileiro recorre a vários augúrios, alguns clássicos como o sonho. "Daí para o conhecimento científico vai uma boa distância" mas, se tem um bom palpite acerca da solução de um problema, há uma certa possibilidade de vir a ser a solução certa. Não há realmente o palpite absoluto, mas dentro de uma certa possibilidade de indeterminação, ocorre a saída correta. Acerta-se "por aproximação" e corre-se relativo risco. Evidentemente isto não é princípio universal, mas bastante usado em certos casos. (Torres, 1.966:215).

A análise do "jeito" de Torres caracteriza-se este fenômeno como uma filosofia de vida singular ao brasileiro, atribuída a diversos aspectos que influenciaram a sua formação.

Segundo Roberto da Matta o "jeitinho" é decorrente de distinção que existe na sociedade brasileira, entre indivíduo e pessoa. Esta distinção seria resultante da não predominância de uma das idéias como centro do sistema, ou seja, as duas noções operam de forma simultâneas, isto desde o processo de formação social. (Vieira,1.982: 24).

Lembra, portanto, Roberto da Matta, que no Brasil, o indivíduo é a noção moderna, superimposta a um sistema de relações pessoais, por isso expressões como: o você sabe com quem está falando? e fenômenos como o carnaval, o futebol, a patronagem, e o sistema de relações pessoais não a permitem visualizar e a sociedade brasileira num nível permanente econômico.

A existência desta explicação é reforçada quando o autor acima, enfatiza que "em formações sociais deste tipo, tudo indica que a oposição do indivíduo e pessoa é sempre mantida, ao contrário das sociedades que fizerem sua reforma protestante, quando foram destruídas como demonstra Max Weber (1.967), os mediadores entre o universo social e o individual. (Vieira, 1.982:24).

No Brasil, afirma Roberto da Matta a pessoa é mais importante que o indivíduo, devido à ética católica, de onde a alma continua superior ao corpo, ao contrário da ética protestante que desenvolveu a ética do trabalho do corpo e propõe a união igualitária de corpo e alma.

Daí as razões conflitantes vivenciadas na sociedade brasileira, e, por isso, a coexisten

cia dessa contradição entre essas duas noções - indivíduos e pessoa - tem sido o fator que permite a decodificação dos valores da sociedade em dois níveis, que a princípio se contrapõem e que, adiante se complementam num movimento essencialmente dialético. (Vieira, 1.982:25).

Com isto, o fenômeno do "jeito" aparece na prática social brasileira e sua existência num nível mais amplo, hoje faz parte da manifestação do plano social brasileiro.

Diz roberto da Matta "Sei, então que sou brasileiro, e não norte-americano, porque gosto de comer feijoada e não hamburguer; porque sou menos receptivo a coisas de outros Países, sobre todos costumes e idéias, / porque tenho um agudo sentido de ridículo para roupas, gestos e relações sociais; porque vivo no Rio de Janeiro e não em New York, porque falo português e não inglês, porque,ouvindo música popular, sei distinguir imediatamente um frevo de um samba, porque futebol para mim é um jogo que se pratica com os pés e não com as mãos, porque vou à praia ver e conversar com os amigos, ver as mulheres e tomar sol, jamais para praticar um esporte, porque sei que o carnaval traz à tona minhas fantasias sociais e sexuais, porque sei que não existe jamais um "não" diante de situações formais e que todas admitem um "jeitinho" pela relação pessoal e pela amizade, porque entendo que ficar malandramente "em cima do muro" é algo honesto, necessário e prático no caso do meu sistema, porque acredito em santos católicos e também em orixás africanos, porque sei que existe destino e, no entanto, tenho fé no estudo, na instrução e no futuro do Brasil, porque, finalmente sei que tenho relações pessoais que não me deixam

caminhar sozinho neste mundo, como fazem os meus amigos americanos que sempre se vêem e existem como indivíduos. (Roberto da Matta, 1.986:16).

O sistema social dividido e até mesmo equilibrado entre as duas unidades básicas, o indivíduo e a pessoa são assim caracterizados por Roberto da Matta:indivíduo - o sujeito das leis universais que moderniza a sociedade. Pessoa - o sujeito das relações sociais, que conduz ao polo tradicional do sistema. "Entre os dois, o coração do brasileiro, balança". E, no meio dos dois, a malandragem, o "jeitinho", o famoso e antipático "sabe com / quem está falando? serão modos de enfrentar essas contradições e paradoxos de modo tipicamente brasileiro.(Roberto da Matta, 1.986:97).

Segundo Octayde Jorge da Silva o "jeitinho" brasileiro não está só na prática das ações circunstanciais. Mas já se "universalizou" no País, através das expressões literárias onde o uso dos adjetivos são renovados com a finalidade de mostrar que aquele que é não deva parecer que seja, ou melhor as expressões são sempre trabalhadas com intenções de confundir aos interessados e convencê-los de que a problemática é outra, pois o adjetivo é outro.

"É... este é o País dos adjetivos.!.. Nada é resolvido sem eles. Eles são o nosso poder.. e a nossa solução. A palavra vem sendo ... enquanto norma oculta ... o nosso emgenho e arte.

Realmente, se ela ... está cada vez mais arteira, por isonomia semântica e comportamental... o adjetivo é hoje o jeitinho brasileiro profissionalizado.

(Silva O. Jorge, 1.987:14).

Para Ramos, o jeito é, no Brasil, processo ativo, "criollo" de contornar uma dificuldade, a despeito da lei e até mesmo contra ela.

O termo "criollo" é explicado por Hirschmann como comumente aplicado, na America espanhola, às maneiras de fazer as coisas que resultam de um longo processo de adaptação a circunstâncias locais e que não correspondem a qualquer plano intelectual preconcebido da origem estrangeira. (Hirschmann in Ramos, 1.983:208).

A esse adjetivo "criollo" como se refere Hirschmann é referendado por Roberto da Matta, quando o mesmo afirma ser "o jeito um modo e um estilo de realizar". E, que no Brasil, o jeito é um modo pacífico até mesmo simpático de resolver problemas. (Roberto da Matta, 1.986:287).

Com isto, Ramos considera que o jeito está presente na realidade Brasileira, devido esta sociedade ser altamente formalística. Diz Ramos "É exatamente o formalismo que acarreta a prática do jeito. (1983:287).

Já Roberto Campos, observa que o jeito pode ser analisado como uma instituição paralegal, que está intrínsicamente arraigada no caráter de essencialidade na vida brasileira: tudo isto dado ao irrealismo de nossas formulações legais. (Campos, 1.960:29).

Portanto, o "jeito" ou "jeitinho brasileiro" pode ser enfocado de todas as formas por diversas áreas de conhecimento, pois o fenômeno é de uma grandeza que o torna complexo em sua dimensão. Porém, a maneira escolhida para caracterizá-lo enquanto fenômeno é considerá

lo como uma atitude real, portanto visível e sentida no Brasil. E, para tanto, interpretamos o jeitinho brasileiro na Administração Pública na perspectiva de análise sugerida / por Guerreiro Ramos, onde o mesmo aparece com o formalismo, e onde o formalismo faz parte de uma teoria de classificação de Fred Riggs nas sociedades prismáticas, e no qual o Brasil está incluído.

4.2. = O JEITINHO BRASILEIRO NA ADM. PÚBLICA

"Dado ao irrealismo de nossas formulações legais, a tensão poderia levar-nos a duas extremas posições: a da sociedade paralítica por obediência, e da sociedade explosiva, pelo descompasso entre a lei, o costume e o fato."

Tal argumento, é conferido a Roberto Campos que considera o jeitinho brasileiro uma questão de sobrevivência do indivíduo e da preservação do corpo social, dentro do formalismo.

Portanto, o acentuado formalismo que se faz presente na realidade brasileira proporciona à prática do "jeitinho", ou seja, a maneira pela qual se pode resolver as dificuldades, sem contrariar as normas e leis. (Vieira, 1.982:20).

O jeitinho brasileiro, como é exemplificado, é um fenômeno existente em todas as situações: mas na Administração Pública, pode-se dizer que o mesmo representa-se como um instrumento de relação entre o usuário e a burocracia. Como descreve. (Vieira, 1.982:20).

Com relação ao jeito e a burocracia, diz Campos, " extremo formalismo que encontramos no social, recebe como resposta o jeito". Para Campos é uma coisa lamentável exigida pela máquina que hoje nos utiliza, e exerce uma tirania quase completa. Diz o autor, " o princípio da burocracia, no entanto, não é apenas mecanização-fator inerente a seu processo - mas algo ainda anterior a desconfiança. Ou a falência do humano diante da mecânica.

Portanto, o desapego às normas legais pela falta de identidade dessas normas com a realidade, ressalta o desrespeito à institucionalização burocrática, e cria a própria institucionalização burocrática do jeito.

O jeito é, uma maneira marota de desrespeitar a extrema formalidade, em respeito a valores maiores. (Campos, 1.986:45).

Pode-se portanto, ilustrar algumas das decorrências marcantes da Administração Pública, que contribuem para a institucionalização burocrática do jeito. Na qual pode-se chamar de características decorrentes dos processos informais, que são caracterizados para / alguns como disfunções de burocracia (Merton); ou de tratamento remediados (Hirschmann); ou respostas adaptadoras (Schumpter). na realidade brasileira, no entanto, prefere-se chamar de "jeito" ou "jeitinho", esse processo de adaptação.

A primeira decorrência está na própria característica funcional do tipo de sociedade que a realidade brasileira se apresenta: Uma sociedade prismática

cujos traços de heterogeneidade preservam a condição de uma sociedade cuja mistura de atitudes, práticas, critérios e situações, além de serem amplos são caracterizados por traços culturais concentrados e difratados.

A segunda decorrência é a superposição parcial ou "imbricado", que acarreta à administração pública, a interdependência e a duplicidade de atividades, por falta de definição de funções.

O formalismo é a terceira decorrência - ou seja, é a discrepância entre as instituições idealizadas (formalmente prescritas) e a conduta real (comportamento informal que se verifica na realidade).

A mímeses, imitação ou cópia de moldes de conduta exógena é outra decorrência da administração pública brasileira.

O polinormativismo também é uma decorrência resultante da presença simultânea de normas tradicionais e modernas pode-se dizer que é uma combinação minétrica do ritualismo concentrado e do racionalismo "difratado".

Ambiguidade, definida como código prismático que, ao promulgar uma norma, na realidade permite uma grande variedade de opções alternativas e dúbias no processo de execução.

Anomia, omissão ou falta de cumprimento das normas estabelecidas, devido à existência de regras contraditórias.

Dissenção, caracterizada pela falta de consenso em objetivos, metas, critérios, diretrizes e normas gerais de ação.

Nepotismo - modo prismático de recrutamento em que a interferência de familiares, amigos e políticos prevalecem no preenchimento de cargos e funções, embora as normas formais prescrevem provas em que não seja levada em conta a condição pessoal do candidato.

Essas são as principais decorrências havidas na Administração Pública nas sociedades prismáticas, e tais incongruências são por demais assistidas na realidade brasileira.

A Administração Pública Brasileira pode, portanto, ser observada com a diferenciação entre as normas prescritas legalmente e as atitudes concretas adotadas. O que a caracteriza como formalística. E assim passa a ser formalístico todo sujeito e sua conduta pessoal. Diz Ramos: "O sujeito de um comportamento formalístico tem de proclamar, de palavra, a validade da norma, e negá-la, na prática". Um exemplo: os concursos públicos que, mesmo aplicados as normas e meios legais, as pessoas preferem acreditar nos meios ilegais, como mais eficientes que os títulos, diplomas e experiências profissionais. (Vieira, 1.982:20).

Alguns trabalhos foram desenvolvidos a respeito do "jeitinho brasileiro", para efeito de compreensão deste fenômeno na burocracia; apoiam-se, entretanto, na pesquisa feita por Vieira e seus colegas, que visando coletas de informações sobre a matéria conseguiu aglutinar algumas idéias interessantes, sobre a prática desta

atitude brasileira na Administração Pública.

Portanto, o jeitinho na Administração Pública Brasileira faz parte não só de um traço cultural de sobrevivência, como também a sua prática é resultante de fugir aos rigores e padrões da burocracia.(formalismo).

Algumas deduções da pesquisa são estas:

a) jeitinho, portanto, é uma maneira especial, eficiente, rápida e criativa de agir para: controlar e facilitar situações, conseguir e resolver coisas, contornar dificuldades, conseguir favores, buscar amigos, fugir à burocracia, solucionar problemas, acomodar-se, sair de uma situação e burlar a fiscalização, de simpatia pessoal,influência de terceiros, arranjo técnico, etc. Em geral, aplicás-e ao realcionamento em outros tipos de situações de contexto social.

b) As pessoas acreditam que o jeitinho existe em função de : defasagem, rigidez, ou desconhecimento das normas, tradição cultural, falta de previsão, impossibilidade de atendimento a todos, subdesenvolvimento; erros cometidos no passado; interesse da burocracia; características do povo; convivência social e psicológica do brasileiro.

c)A prática do "jeitinho", utilizada frequentemente nas mais diversas situações, nem sempre é consciente, mas quase sempre é resultante da existência de obstáculos, tentativas de encontrar soluções, necessidades de encontrar algo, concorrência, crença de que, se não usar, ficará prejudicada, necessidade de agilizar o processo.

d) Com relação se é benéfico ou não ao processo administrativo. Algumas pessoas acham que sempre prejudica a maioria: entretanto, considera que depende muito da situação.

Para o usuário, sempre é benéfico; para a burocracia, às vezes. Em alguns casos, beneficia a ambos, mas, quando prejudica os prejuízos recaem sobre a burocracia.

Apesar do fenômeno "jeitinho Brasileiro" ter um alcance maior na sociedade. A pesquisa de Vieira é apenas uma faceta do jeitinho na burocracia. E serve também como uma tentativa de análise de mostrar que este fenômeno está presente na estrutura administrativa brasileira. (Ver pesquisa Vieira, 1.982:21).

A prática do jeito na administração pública é um fato considerado como correção de situações burocráticas indesejáveis, ou não acomodada à realidade brasileira. Apesar de alguns criticarem o jeitinho como um fenômeno indesejável, o mesmo às vezes é utilizado por quem o critica, sem ao menos aperceber-se de que está utilizando essa prática.

O jeitinho, portanto, na administração pública brasileira, além de todo um processo de formação sócio-econômica, política e cultural, está identificado no contexto nacional, também pelo descompasso entre o real e o desejado, ou seja, por ser um subproduto do formalismo. No entanto, o jeitinho é a maneira mais socialmente aceitável do indivíduo estabelecer relações entre sí e as organizações burocráticas. E a sua institucionalização passou a ser reconhecida, apesar de indesejável, nos organismos esta

tais, onde sua prática é fluentemente desenvolvida.

O jeitinho, portanto, além de ser uma maneira rápida de solucionar problemas é uma fuga à formalização e, muitas vezes, é uma resposta à acomodação do indivíduo à organização burocrática, faz parte de um traço cultural de sobrevivência do brasileiro: portanto, possui elementos "para promover a identidade social e construir .(...) caráter brasileiro. Para Vieira, 1.982:29, "o que tem de único entre nós é o fato de se colocar no plano consciente, em prenssando e enfaixando totalidades, confundindo-se com os valores que são tomados como positivos, para definir o modo de ser brasileiro.

CONCLUSÃO

A sociedade organizacional contemporânea exprime um certo comportamento, cuja idéia é resguardada pelo Imperacionalismo ou cálculo utilitário das consequências. Assim esta sociedade capacitada de valores economicistas caracteriza em algumas organizações traços básicos síndrome comportamentalista que apesar de aparecer que não afetam a vida das pessoas, os mesmos agem, comprometendo a conduta geral do indivíduo, pois a reduz em regras dominantes de comportamento.

Tudo isto devido à sociedade hoje apresentar-se como um tipo peculiar, cujo mercado assume um papel deliberado no processo de socialização e a modela em um tipo característico de organização, afetando toda uma existência humana, Portanto, a sociedade de mercado, com critérios econômicos assumidos, interfere sobretudo, nos valores mais intrínsecos do indivíduo. E a organização passa a ser um dos instrumentos, dos numerosos existentes que dão enfoque ao princípio, negligenciados os padrões como confiança, virtude, valia, amor, auto- realização, autenticidade, lazer, satisfa

ção, etc.

A partir daí, o homem passa a ser um tipo de ser, cujas necessidades parecem restringidas a regras operacionais ou a critérios intencionais ou instrumentais. Ou seja, todo o seu comportamento passa ser movido de forma condicionada por imperativos econômicos.

Da existência deste sistema / denominado de mercado, as organizações parecem ser, os maiores propagadores ideológicos, pois, atendem perfeitamente as regras categorizadas e operacionalizadas como deseja o mercado ou como ditadas por ele.

Aparece aí a Síndrome Comportamentalista, ou seja, um subproduto do próprio processo organizacional dentro do sistema de mercado, ou um sistema racional funcional, cujas bases se aumentam na estimativa utilitária das consequências.

Nestas nações com características prismáticas, onde prevalecem o conflito de conceitos e a assimilação da ideologia do mercado, podemos inserir o Brasil, País cuja formação apresenta tantos critérios / concentrados ou difratados, e cuja caracterização no campo administrativo a mosta como não sendo de todo inserido nos valores economicistas desta sociedade.

É evidente, no entanto, que a Síndrome Comportamentalista é consequência de todo um processo histórico, baseado no critério de economicidade. Mas também é evidente que algumas nações prismáticas ainda não

assimilaram por completo tal significado ou valor.

Tudo isto devido não só a formação cultural do povo, mas também a sentimentos morais, que substituem as normas racionais do agir pela percepção substantiva de compreender.

A estas nações designadas de prismáticas, está inserida a existência de formas primitivas e industrializadas, acarretando até mesmo uma discrepância, onde o indivíduo deve, por obrigação, permitir-se a conviver com ambas, ou seja, ser informal e formal, ao mesmo tempo.

Informal para viver a realidade e formal para conviver com a exigência da sociedade, ditada por um programa de mercado

É sabido que todas as organizações estão relacionadas à realidade social, onde o mercado se autoregula. Porém, algumas delas apresentam alguns problemas devido aos múltiplos critérios substantivos, subjacentes aos valores básicos internalizados nos indivíduos, cujos ambientes sociais diferem em razão da natureza e de todo um espectro de relações interpessoais.

A Síndrome Comportamentalista parece existir, e ser mais nítida, em organizações de cunho privado. Mas é por demais sentida em áreas administrativas de caráter público. O que reforça a condição de que o mercado não escolhe tipos de organização e sim, recorre a todo tipo de organização, construíndo uma unidimensionalização na sociedade.

No Brasil, País considerado prismático pelo modelo de Fred Riggs, a Administração Pública que

tem importante papel, para conviver com esta Síndrome, já que o sistema não escolhe ambientes exclusivos. E sim unidimencionam todos os valores e estabelecem os padrões.

Porém, pela própria história cultural, política e administrativa do País, a Administração Pública desenha um quadro altamente formalista. O que mostra as discrepâncias entre os comportametnos concretos e as normas prescritas supostamente controladas. Não resta dúvida, no entanto, que o Brasil é um País ainda com características concentradas e difratadas. E por isto condicionamos a choques de valores que, de certa forma, são amenizados pela maneira própria e sutil da sociedade conviver com os mesmos.

E esta caracterização de País / prismático faz do Brasil um País, cujo estágio de afirmação ou definição está longe dos imperativos das sociedades difratadas, assim como também não se possa dizer que esteja perto das sociedades concentradas. O mesmo, no entanto, adquire as duas características, o que o torna um País formalista; ou seja, um País onde a discrepância entre o formal e o efetivo está presente.

No arcabouço da Administração Pública pode-se sentir o apego ao formalismo, ou seja as leis são muitas, as normas inúmeras, os regulamentos constantes, as portarias excessivas, porém a obediência e aceitação são quase que negligenciados. isto devido à própria discrepância entre a lei e a realidade, entre o texto e o contexto dos mesmos. Portanto, a Administração Pública Brasileira passa a ser interpretada como vestida de modelos exógenos ao seu ambiente, o que conduz ao conceito de burocracia, enquando modo de

operação, ou seja, na Administração Pública Brasileira, a formulação de normas é entendido como burocracia. Tal burocracia pode ser qualificada como aquela que serve às sociedades prismáticas e em especial personifica estas sociedades, pelo alto grau de formalismo que as mesma apresentam, por insistir em se orientarem por tais modelos administrativos alienígenas, carregados de postulados intitulados pelo paradigma do mercado, que hoje é generalizado em todas as organizações, tornando-se pré-requisito genérico da sociedade moderna.

Porém algumas sociedades prismáticas torna-se falacioso concordar que tais pré-requisitos são, de todo, os critérios que estruturam estas sociedades: "subdesenvolvidas, em desenvolvimento, etc". Porém não se pode negar que o domínio ideológico atua como um isntrumento muito forte e influenciador, o que demonstra um certo caráter de mercado, que dita as normas das sociedades modernas.

Não é por acidente que a Síndrome Comportamentalista constitui, nas sociedades contemporâneas, a grande massa modeladora para o alcance de uma ordem social, de acordo com critérios econômicos. Não é por acidente também que os traços da Síndrome Comportamentalista são internalizadas e transformados em padrões de conduta ética do ser humano. Os seres humanos são levados a internalizar e acatar estilos de comportamento, pois é o mercado, o padrão regulador de todos os aspectos do relacioanemtno pessoal e é hoje o responsável por uma regulação política, que deu origem a uma sociedade, em que o puro cálculo de consequência substitui o "sensu" comum.

Indícios, são hoje visíveis nas sociedades contemporâneas pressupondo a idéia de que o mercado autoregulável, ou seja, sem regulação política, deu origem a um tipo de vida humana, associada, ordenada apenas pela interação dos interesses individuais. Daí, ser a fluidez da individualidade, o perspectivismo, o operacionalismo, e o formalismo traços marcantes da Síndrome Comportamentalista, que Guerreiro Ramos ressalta como uma culminação de experiência histórica, sancionada pelos processos auto-reguladores do mercado.

Apesar da Síndrome Comportamentalista, ser internalizada quase que geralmente de maneira inconsciente, pode-se argumentar que a mesma enfrenta resistência, mesmo inconscientemente, em algumas sociedades, nas / quais o processo organizacional não está de todo inserido nos pressupostos das sociedades modernas.

A Administração Pública Brasileira é aum exemplo, por estar condicionada a fórmulas teóricas administrativas dos Países mais avançados e/ou industrializados: e, por conseguinte, ter uma história cultural e social que de certa maneira, ainda traz resquícios da mesma como o patrimonialismo e alguns valores dos colonizadores.

Mesmo assim, alguns fenômenos aparecem estimulados, consciente ou inconscientemente, como resistência à adaptabilidade, ao conformismo e também ao ambiente cuja realidade não permeia uma conduta real de valores.

Portanto, esta resistência à Síndrome Comportamentalista aparece como um fenômeno capaz de transformar características de abstração, em reais. No

Brasil, um desses fenômenos é o jeito ou "jeitinho brasileiro" que por mais que seja complexa a sua análise não se pode negar que o mesmo é a maior estratégia de descristalizar o discurso formal da burocracia, enquanto organização social. O jeitinho brasileiro, é a não crença na ordem ditada por dimensões apenas econômicas; portanto, é o descrédito da burocracia formal e estranha à realidade brasileira. O jeitinho Brasileiro é também a consideração a outras dimensões que não a econômica, mas a social, cultural, política, etc. também!...

Esse fenômeno identificado no Brasil e já popularizado pela prática, constante nas organizações em especial a pública aparece como um traço normal da vida do brasileiro, pelo descompasso entre o real e o desejado. Faz-se necessário frizar, que outras nações prismáticas como os Paíse latino-americanos utilizam de práticas de resistência à Sindrome Comportamentalista denominado por Hirschmann de "processo ou jeito criollo".

Porém, o jeitinho brsileiro denota uma singularidade pelo fato de se colocar no plano consciente, como uma maneira rápida de solucionar problemas, de fugir à formalização e, muitas vezes, como resposta à acomodação do indivíduo à organização burocrática cercada de valores economicista. A partir daí, o Jeitinho brasileiro é reconhecido como fazendo parte de um traço já cultural de sobrevivência do brasileiro. E um traço tipicamente brasileiro, quando se reporta à formação histórica e cultural do Brasil, que, apesar de possuir semelhanças com outras nações prismáticas, a formação da sociedade brasileira, não apresenta de todo as mesmas características.

Desta feita, o "jeitinho brasileiro" é um dos fenômenos mais visíveis que permeiam a Administração Pública, e que consciente e inconscientemente, procura negar a Síndrome Comportamentalista . O que de certa forma diz que "O Jeitinho Brasileiro" padece de uma ausência dos valores ideológicos de que se resiste à Síndrome Comportamentalista.

BIBLIOGRAFIA

ALVES FILHO, Antônio. Desenvolvimento de Comunidade: uma revisão crítica a luz da teoria da delimitação dos sistemas sociais. Monografia apresentada para obtenção do título de mestrado em Administração Pública. Florianópolis -SC UFSC, 1.982.

ANDRADE, Mário de. O herói sem nenhum caráter. São Paulo -SP. Martins Editora, 1.962

ÁVILA, Fernando Bastos de. Civilização Industrial e doutrina social da Igreja. Carta Mensal. Rio de Janeiro-RJ -CNC 27 (318) : 3-11, set, 1.981

_____. A Sociedade do consumo: crises e alternativas.Carta Mensal. Rio de Janeiro -RJ, CNC 21 (250): 1-9, jan.1976.

BAVU, Immanuel Kilima. A burocracia em mudança: uma visão diagnóstica. In revista de Administração Pública. Rio de Janeiro- RJ. FGV- jul/set. 1.974.

UFSC - Biblioteca Universitária
Coleções Especiais
Teses e Dissertações

BONAPARTE, Napoleão. Maquiável - O príncipe, São Paulo -SP Hemus Livraria Ltda, 1.977

BRANDIÃO, Hurgo Junior. Interação indivíduo- Organização (possíveis implicações psicoanalíticas). Monografia apresentada para obtenção do título de mestre em Administração Pública. Florianópolis - SC - UFSC - 1.980

BRUYNE, Paul de et alú. Dinâmica de pesquisa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro - RJ. Francisco Alves Editora S/A 1.982.

CAMPOS, Edmundo. Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro-RJ. Zahar Editora, 1.978.

CAMPOS, Roberto. A sociedade do jeito. In revista Senhor, Julho.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da Administração. São Paulo - SP. M. Graw-Hill, 1.983.

DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro - RJ. 1.986.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. Porto Alegre - RS, Editora Globo, 1.985.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai. Identidade e Poder. Uma análi

se de objetivos e de dimensões organizacionais da Universidade. Tese apresentada para obtenção do título de Doutor em Educação. Porto Akegre- RS. UGRGS - 1.984

FROMM, Eric. Psicanálise da Sociedade Contemporânea. Rio de Janeiro - RJ. Zahar Editora, 1.979.

GOMES, Roberto. Crítico da Razão Tupiniquim, Curitiba - PR Criar Edições - 1.986.

HOLANDA, Sérgio Buarque. Rio de Janeiro - RJ. Livraria José Olímpio Editora S/A - 1.984

LAMBERT, Francis. Tendências da Reforma Administratica no Brasil. In Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro RJ - Jan/jun. 1.970

MANNHEIN, Karl. Ideologia e Utopia. Rio de Janeiro - RJ - Zahar Editores,1.976.

MARCUSE, Herbert. A ideologia da Sociedade Industrial. Rio de Janeiro- RJ. Zahar Editores,1.979

MATTA, Roberto da. Carnavais, Malandros e Heróis. Rio de Janeiro - RJ. Zahar Editores, 1.983

_____. O que faz o Brasil, Brasil? Rio de Janeiro - RJ Rocco, 1.986.

MENEZES, Luis Octavio C. de. O Formalismo no Ensino Superior

Brasileiro. Monografia apresentada para obtenção do título de mestre em educação. Niterói - RJ. UFF - 1.979.

MIRANDA, Pontes de. Fontes e evolução do Direito Civil Brasileiro. São Paulo - SP. Forense, 1.981

MOTTA, Fernando C. Prestes & Ferreira, Luís C. Bresser.Introdução a organização burocrática. São Paulo - SP. Brasiliense, 1.983.

OLIVEIRA, Gersino Alves de. A burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. In Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro - RJ. FGV. Jul/Dez, 1.970.

PIMENTA, Cornélio O. Pinheiro. A Administração Pública Brasileira e o modelo burocrático de Max Weber. Uma tentativa de Abordagem histórico-comparativa. Monografia apresentada para obtenção do título de mestre em Administração. Rio de Janeiro - RJ . FGV . 1.977.

PINTO, Agerson Labosa. A universidade brasileira à luz do modelo prismático. In Revista de Administração Pública.Rio de Janeiro - RJ. FGV. Out/Dez, 1.974.

POLANY, Karl. A grande transformação. Ensaio sobre a tristeza brasileira. São Paulo - SP. Editora Campus Ltda, 1.980.

PRADO, Paulo. Retrato do Brasil. Ensaio sobre a tristeza brasileira. São Paulo - SP - Ibrasa - 1.981.

RAMOS,Alberto Guerreiro. Administração e Contexto Brasileiro. Rio de Janeiro - RJ, FGV , 1.983

_____. A Nova ciência das Organizações. Uma reconceituação da Riqueza das Nações. Rio de Janeiro - RJ. FGV,1981

_____. A Nova Ignorância e o Futuro da Administração Pública na América Latina. In Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro - RJ. FGV - jul/ago - 1.970.

REZENDE, Ubiratan Simões. Toeria Organizacioanl: Dogmática ou Ideologia? Cadernos do Curso de Pós graduação em Administração. Florianópolis -SC - UFSC, 1.980.

_____. Os diferentes níveis de Abstração do Pensamento Administrativo. Caderno do Curso de Pós Graduação em Administração. Florianópolis - SC - UFSC, 1.980.

RIGGS, Fred W. Administração nos Países em desenvolvimento. Rio de Janeiro - RJ - FGV - 1.968.

_____. A ecologia da Administração Pública. Rio de Janeiro - RJ - FGV, 1.964.

ROMERO, Silvio. História da Literatura Brasileira. Rio de Janeiro - RJ - B.L. Garnier. 1.886.

SANDER, Benno. Educação Brasileira. Valores Formais e Valores Reais. São Paulo - SP. Livraria Pioneira Editora, 1.977.

_____.Estudos, educação brasileira: lei e realidade in Educação nº 22, Brasília - DF, MEC, out/dez, 1.976.

SCANTIMBURGO, João de. Tratado geral do Brasil. São Paulo-SP, Pioneira, 1.978.

SILVA, Expedido Sebastião. As diabruras de Pedro Malasarte. Juazeiro - 1.976.

SILVA, Octayde Jorge. Adjetivo ... A salvação Nacional. In Jornal Diário de Cuiabá - Caderno C, Cuiabá-MT - 14.06.87.

SODRÉ, Nelson Werneck. Síntese de História da Cultura Brasileira. São Paulo - SP. Difel, 1.984.

TUPINAMBÁ, Miguel C. do Nascimento. Evolução do Direito Brasileiro. Canoas - RS, Livraria e Editora Vendramin - 1.985.

VIEIRA, Clóvis Abreu et Alü. O Jeitinho Brasileiro como recurso do poder. In revista de Administração Pública, Rio de Janeiro - RJ, FGV, fev/82.

WARLICH Beatriz M. de Souza. Reforma Administrativa na escola de Vargas. Rio de Janeiro - RJ - FGV - 1.983.

_____. O Governo provisório de 1.930 e a Reforma Administrativa. In revista de Administração Pública, Rio de Janeirio - RJ. In revista de Administração Pública, Rio de janeiro, FGV, out/dez. 1.975.

_____. Reforma Administrativa na América Latina. Semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. In revista de Administração Pública. Rio de Janeiro - RJ-FGV out/dez, 1.974