

## Capítulo II

### A BUROCRATIZAÇÃO DAS EMPRESAS E A ABERTURA DE SEU CAPITAL

Uma burocracia ou organização burocrática é um sistema social racional, em que a divisão do trabalho, o preenchimento dos cargos administrativos, a execução das tarefas e o processo decisório são realizados segundo critérios de eficiência. Uma burocracia é um sistema formal, impessoal, e profissional, no qual se buscam sempre os meios mais adequados para se atingir os fins visados. Adotamos, pois, para burocracia o conceito clássico de Max Weber<sup>1</sup>. A burocracia é a forma de organização por excelência dos sistemas sociais modernos nos quais a eficiência, a relação ótima entre esforço e resultado tornou-se ao mesmo tempo o resultado de uma pressão social e econômica: de uma pressão social, porque, especialmente depois da Revolução Industrial, o sistema de valores das sociedades modernas, onde prevalece a cultura ocidental, tem na eficiência e na produtividade um de seus pontos básicos; de uma pressão econômica, porque a eficiência é um ponto central de toda a atividade econômica, e ao mesmo tempo o objetivo mais geral a ser atingido por essa atividade. No sistema capitalista, a eficiência é uma condição de sobrevivência das empresas que operam em regime de concorrência. Nos regimes socialistas a concorrência é substituída pela necessidade social global e pelas decorrentes pressões sociais e políticas. Para atender a essa necessidade cada vez maior de eficiência, de maximização de resultados em relação ao esforço realizado temos, fundamentalmente, de um lado o desenvolvimento tecnológico extraordinário que o mundo vem precisando desde a Revolução Industrial, e, de outro, o surgimento das organizações burocráticas. O desenvolvimento tecnológico torna diretamente mais eficien-

te a produção de homens e máquinas. O modelo da organização burocrática permite que esses homens trabalhem em conjunto de forma mais eficiente.

Sem dúvida existe um sentido vulgar para a palavra “burocracia” de caráter pejorativo, segundo o qual burocracia seria sinônimo de ineficiência, de papelada, de funcionários de mentalidade estreita e sem visão. Esse conceito vulgar deriva das disfunções da burocracia, as quais são geralmente resultado do excesso de formalização e impessoalização. Nenhum sistema social pode ser chamado de burocrático se não for formal e impessoal. A formalidade das organizações burocráticas se expressa pela existência de normas exaustivas, geralmente escritas, definindo as funções, a autoridade e responsabilidade dos participantes de uma organização, e pelo uso intensivo de documentos como base do processo administrativo. Ora, para que, por um excesso de formalismo, as normas burocráticas se transformem, na mente de seus executores, de meros meios em fins em si mesmos, e para que os documentos se transformem em papelada basta um passo. Teremos então um primeiro tipo de disfunção da burocracia. Da mesma forma, a impessoalidade das organizações burocráticas se traduz do “governo do escritório”, na autoridade derivando da função e não da pessoa, na administração isenta de paixões, preconceitos e preferências pessoais. Mas dessa impessoalidade salutar para uma administração que ignora as pessoas, que transforma os seres humanos em números, a distância também é muito pequena, e temos outro tipo de disfunção da burocracia.

As disfunções da burocracia, porém, não podem ser confundidas com a própria burocracia. São apenas manifestações patológicas de um modelo de sistema social racional, formalmente organizado, impessoalmente administrado por administradores profissionais que atingiram seus postos devido a sua competência. A qualidade por excelência das organizações burocráticas é a de serem eficientes. A confusão entre burocracia e suas disfunções nos termos em que Merton, Gouldner, Blau as definiram, continua sendo feita, seja nos meios não científicos, como também nos meios científicos. É o caso, por exemplo, de Alain Touraine, que define burocratização como “o conjunto de processos mediante os quais um sistema de meios destinados ao serviço da racionalidade se identificam com esta, e, cessando de ser uma mediação, passam a ser obstáculo entre o produtor e os fins de produção racional que persegue”<sup>2</sup>. Até um certo ponto, podemos atribuir esta confusão a questões de semântica. Entretanto, no caso de Touraine, ele procura opor o que ele chama de “modelo racionalizador” à burocratização, quando, na verdade, a burocracia e as suas próprias disfunções são produto da busca de racionalidade e de eficiência econômica a todo custo, que caracterizam não apenas as organizações burocráticas, mas toda a sociedade industrial tecnoburocrática da segunda metade do século XX. Na realidade, o modelo burocrático é a única alternativa conhecida para o sistema social de grande porte que vise a eficiência. Aliás, é exatamente por isso que nas

sociedades industriais modernas, onde, devido às vantagens financeiras da concentração econômica, tanto quanto às vantagens econômicas (economia de escala), as unidades de produção vão se tornando cada vez maiores. Em consequência, as organizações burocráticas vão cada vez mais se tornando o tipo de sistema social dominante. Nos países industriais, independentemente do seu regime econômico ou político, independentemente de prevalecer o socialismo ou o capitalismo, a democracia ou a ditadura, o governo, as grandes e mesmo as médias empresas, os clubes, as associações, os partidos políticos, as escolas, vão todos tomando cada vez mais as formas do modelo burocrático.

O grande desenvolvimento das organizações burocráticas despertou, naturalmente, um crescente interesse por parte dos cientistas sociais. Por outro lado, surgiu toda uma série de estudos que procuram estudar internamente as organizações, seu modo de funcionamento, sua estrutura, os princípios aos quais obedece, os recursos humanos e materiais que utiliza, suas relações com o ambiente externo. Em outras palavras, desenvolveu-se o que vem sendo chamado de Teoria das Organizações. Sociólogos, psicólogos sociais, e estudiosos de Administração desenvolveram um amplo corpo de conhecimentos, que vem sendo discutido, especialmente, nas Escolas de Administração de Empresas.

Várias escolas de pensamento se formaram em torno da teoria das organizações. Em primeiro lugar tivemos a Escola Clássica, marcada pelas figuras de Taylor e Fayol, dois engenheiros com uma visão mecanicista das organizações, preocupados em fornecer um receituário sobre como administrá-las. Em seguida temos a Escola de Relações Humanas, dominada pela figura de Ellan Mayo, e caracterizada pelo interesse na dinâmica dos pequenos grupos, e na sua influência sobre o comportamento dos operários. A partir destas duas primeiras escolas, podemos distinguir hoje três tendências básicas na área da teoria das organizações: Escola Behaviorista, que se origina diretamente da Escola de Relações Humanas, e tem como principais autores Chester Barnard e Herbert Simon. A Escola Sistêmica, baseada no funcionalismo imobilista de Talcott Parsons, e na teoria dos sistemas de Ludwig Von Bertalanffy; e a Escola Estruturalista, que procura ver a dinâmica das organizações a partir das concepções sociológicas dinâmicas, embora nem sempre coerentes entre si, de Max Weber e Marx. As duas primeiras escolas minimizam o papel do conflito nas organizações, atribuindo-os a deficiências de comunicações ou disfunções momentâneas do sistema, causada pela tendência à entropia existente em todas as organizações. Minimizam também o caráter do sistema de dominação das organizações burocráticas, em que um grupo de homens (em nossa pesquisa, dos dirigentes de empresas) exerce poder sobre outros. Já a Escola Estruturalista vê a organização como uma permanente e deliberada tentativa de impor uma ordem racional a sistemas sociais marcados pela mudança permanente,

imposta pelo desenvolvimento tecnológico, e pelo conflito decorrente da escassez de meios para satisfazer os membros da organização<sup>3</sup>.

O grande interesse despertado pelo crescimento das organizações burocráticas não se limitou a seu aspecto interno. Seus reflexos sobre toda a sociedade foram e estão sendo profundos.

Na verdade há toda uma série de estudos que procuram demonstrar que a sociedade industrial moderna está se burocratizando em sua totalidade. E à medida que isto ocorre, seja nos países comunistas, seja nos países subdesenvolvidos em que estão ocorrendo revoluções militares, seja nos países capitalistas avançados, os respectivos sistemas políticos e econômicos vão se transformando em sistemas tecnoburocráticos<sup>4</sup>. Examinaremos apenas um aspecto deste problema logo a seguir, quando discutirmos a revolução gerencial e a abertura do capital das empresas.

Nos países desenvolvidos o processo de burocratização atingiu as empresas de forma decisiva. Antes da Revolução Industrial, era a família, trabalhando na agricultura ou no artesanato, a unidade de produção básica. Logo após a Revolução Industrial as famílias ainda mantiveram sua posição através das empresas familiares fechadas. As fábricas eram controladas por empresas que na verdade não passavam de projeções da família. Mas à medida que o processo de industrialização continuava, as empresas foram se tornando grandes demais, imensos capitais se faziam necessários, sua administração foi se tornando cada vez mais complexa, e as empresas familiares tiveram que paulatinamente ceder lugar às empresas burocráticas. A unidade básica de produção tornou-se a empresa burocrática.

No Brasil já realizamos a primeira fase de nossa Revolução Industrial. Seu início teve lugar nos anos trinta, em pleno período de depressão econômica mundial, quando, paradoxalmente, o desenvolvimento industrial brasileiro recebeu um impulso decisivo. O modelo primário-exportador de desenvolvimento, voltado para fora, baseado na dependência econômica e na exportação de produtos primários que tendia a manter o país permanentemente subdesenvolvido, foi substituído por um modelo de industrialização voltado para dentro, baseado na substituição de importações. Tinha início, então, a Revolução Industrial brasileira, que teve um grande impulso no segundo lustro dos anos cinquenta, quando o extraordinário desenvolvimento industrial então ocorrido, somado ao que já ocorrera desde 1930, permitiu o que chamamos de “consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro”<sup>5</sup>. No fim desse período o Brasil já instalara toda sua indústria de consumo, tanto leve quanto pesada, e fizera grandes progressos no setor da indústria de base e na de equipamentos. A industrialização já era um fato definitivo no Brasil. Um grande número de empresas surgira, abrindo oportunidades de emprego para a classe operária e a classe média. A velha frase “Brasil, país essencialmente agrícola” perdera qualquer sentido. Em fins dos anos sessenta, depois de uma crise estrutural, em cuja base estava o

esgotamento das virtualidades do modelo de substituição de importações, o desenvolvimento econômico brasileiro ganha novo impulso, já baseado em um novo modelo de desenvolvimento, caracterizado pelo aumento de exportações, inclusive de manufaturados, pela concentração de renda das classes médias para cima, e por um controle crescente da tecnoburocracia governamental sobre toda a economia. Nesses termos, era a sociedade como um todo, e não apenas suas unidades isoladas, que tendia a burocratizar-se.

Vimos que, nos países industrializados, foi após a Revolução Industrial que as empresas familiares começaram a ceder lugar às empresas burocráticas. No Brasil, e particularmente em São Paulo, centro de nossa revolução industrial, nossa hipótese era a de que o mesmo fato estaria presentemente ocorrendo. Com a pesquisa de que participamos procuramos verificar essa hipótese, estabelecendo algumas medidas do grau de burocratização das empresas paulistas.

A organização burocrática pura é um modelo de sistema social que na realidade jamais é encontrado de maneira perfeita. Nenhuma organização é totalmente racional, formal, impessoal e profissional. Há, todavia, organizações, e entre elas empresas, mais ou menos burocratizadas. Para medirmos o grau de burocratização das empresas paulistas, levantamos dados sobre o tipo de controle de capital nelas existente, os meios de acesso à diretoria, e o seu grau de formalização.

### *Revolução Gerencial e Abertura do Capital*

O tipo de controle de capital é relevante como medida do grau de burocratização das empresas na medida em que possamos afirmar que quanto menor for o controle acionário dos seus diretores e familiares, mais burocratizada será a empresa. De fato, enquanto uma empresa tiver seu capital fechado, sob controle de um pequeno grupo, geralmente de uma família, haverá uma séria limitação no seu processo de burocratização. Poderá ser uma grande empresa, com sua administração altamente formalizada e impessoalizada, mas o preenchimento dos cargos de cúpula continuará sendo decorrência de injunções patrimoniais e familiares. Pelo menos no preenchimento do cargo supremo — nas empresas brasileiras o de diretor presidente ou de diretor superintendente, conforme o caso — não se poderá falar em critério de competência e muito menos em administração profissional. O grau de abertura de capital e de burocratização das empresas, estão, portanto, em geral, positivamente correlacionados.

Além de uma medida de burocratização das empresas, o tipo de controle de capital nos fornece, diretamente, dados sobre o processo de democratização do capital das empresas. A expressão “democratização do capital das empresas” tem um sentido ideológico que a caracteriza muito bem como um dos objetivos por excelência das sociedades capitalistas

modernas. Abertura e democratização do capital significa divisão da propriedade das ações por um número cada vez maior de pessoas, diluição do controle acionário das empresas, de forma a finalmente verificar-se uma separação entre o controle das empresas — que caberia aos administradores profissionais — e a propriedade das mesmas — que ficaria nas mãos de milhares de acionistas. Em última análise, democratização do capital, devido a suas conotações igualitárias e racionalistas, expressos na promessa de recompensa aos mais competentes, ao invés de aos mais ricos, e devido à implícita crítica à concentração do poder e da riqueza nas mãos de uns poucos capitalistas privados, teria um sentido anti-capitalista. Na verdade, porém, a democratização do capital é defendida pelos ideólogos modernos do capitalismo. Provavelmente porque vêem nela um meio de conservar o sistema capitalista no curto e médio prazo, modificando-o apenas a longo prazo. E também porque sabem que a abertura do capital das grandes empresas e a formação de um mercado de capitais é essencial para o próprio desenvolvimento do capitalismo.

Decorre daí a posição central do problema da democratização do capital nas sociedades capitalistas modernas. A atenção para esse fato foi especialmente chamada depois que Berle e Means realizaram, há mais de trinta anos, uma célebre pesquisa sobre o controle das 200 maiores empresas norte-americanas. Com base nessa pesquisa publicaram um livro, no qual, já no prefácio, afirmam que “a empresa americana cessou de ser um negócio privado e tornou-se uma instituição”<sup>6</sup>. Passam, então, a examinar como teria ocorrido este fato, a partir das empresas controladas por indivíduos ou pequenos grupos no sistema individualista do Século XIX. Afirmam então que a propriedade está em fase de transição. “O sistema fabril, a base da Revolução Industrial, trouxe um crescente número de trabalhadores sob a direção de uma única administração. Depois, a empresa moderna, igualmente revolucionária em sua conseqüência, colocou a riqueza de um grande número de indivíduos sob um único controle central”<sup>7</sup>. Com isto a empresa moderna ganhou uma importância fundamental no mundo moderno. E isto ocorreu na medida em que “as empresas privadas ou ‘fechadas’ deram lugar a uma forma essencialmente diferente, a empresa quase pública: a companhia na qual uma grande medida de separação da propriedade e do controle ocorreu através da multiplicação dos proprietários”<sup>8</sup>.

Nos capítulos seguintes os autores descrevem esse processo de separação de controle e da propriedade das empresas que pode ser resumido nos seguintes termos: ocorreu nos Estados Unidos um extraordinário movimento de concentração de poder econômico. Na época em que a pesquisa foi realizada, as 200 maiores empresas controlavam 49% de toda a riqueza das companhias norte-americanas<sup>9</sup>. Para que essa concentração fosse possível, foi necessário recorrer à poupança de um número crescente de pessoas. Daí a dispersão da propriedade de ações, de forma que, entre 4.367 companhias,

os seus administradores possuíam 10,7% das ações ordinárias e 5,8% das ações preferenciais<sup>10</sup>. Em muitas empresas nenhum acionista possuía mais do que um por cento do capital. Em vista disto, separou-se o controle da propriedade. Os autores apresentam, então, cinco tipos de controle das empresas e classificam as 200 empresas pesquisadas segundo esses tipos. Teríamos assim que 44% das empresas estariam sob o controle de administradores profissionais; 21% sob o controle legal (sistema de pirâmide, ações sem direito a voto, ações com poder de voto maior do que as outras, etc.); 23% sob o controle da minoria do capital; 5% sob o controle da maioria, e 6% sob o controle praticamente total de um ou alguns indivíduos. A linha divisória entre o controle por administradores profissionais e o controle por minoria foi arbitrariamente estabelecida em 20% do controle do capital<sup>11</sup>.

O caráter ideológico da posição de Berle e Means, independentemente de seu valor científico, é evidente. Alguns cientistas sociais liberais procuravam ver o fim do capitalismo e o estabelecimento de uma sociedade mais justa e racional a partir da tomada pacífica do poder por uma tecnocracia neutra. Percebendo que o capitalismo teria necessariamente que desaparecer, preferiam vê-lo substituído paulatinamente por um sistema dominado por técnicos e administradores profissionais. O tecnocratismo tornava-se, assim, o herdeiro do capitalismo. Mais do que isto, tornava-se a consequência lógica do êxito do desenvolvimento capitalista. Era o capitalismo que se tornava mais racional; eram os capitalistas que entregavam a direção de suas empresas a administradores profissionais competentes. Era a ideologia tecnoburocrática que se esboçava, no seio do sistema capitalista.

A ideologia tecnoburocrática não tivera ainda tempo de definir-se, quando surge uma idéia pioneira que iria colocar pela primeira vez, de forma clara e precisa, o problema da revolução tecnoburocrática. Em 1941, enquanto a Segunda Guerra Mundial ocorria, James Burnham publica o livro extraordinário, que teria enorme repercussão e causaria profundas irritações: *The Managerial Revolution*. Nesse livro, Burnham apresenta-nos um grande quadro da revolução tecnoburocrática, ou gerencial, segundo seus termos, por que o mundo estava passando. Diz-nos ele que, em relação ao futuro do sistema capitalista, podemos adotar três teorias alternativas: a de que o capitalismo deverá permanecer para sempre, a de que o capitalismo será substituído pelo socialismo, e, finalmente, a de que o capitalismo será substituído pela sociedade gerencial. Depois de analisar e descartar as duas primeiras alternativas, Burnham opta pela terceira. Segundo essa teoria — a teoria da revolução gerencial — nós vivemos em um período de transição social, política, econômica e cultural extremamente rápida e profunda. “Essa transição *parte de* um tipo de sociedade que nós temos chamado de capitalista ou burguesa para um tipo de sociedade que chamaremos *gerencial* . . . O que está ocorrendo nessa transição é uma luta em busca de dominância social, poder e privilégio, em busca da posição de classe

dominante, travada pelo grupo social ou classe dos *administradores* (gerentes)<sup>12</sup>.

Burnham havia sido trotskista militante, conhecia o método histórico-dialético marxista, e o emprega sistematicamente. Mas rompeu com o trotskismo, e adota, em seu livro, uma posição de independência pessoal, que irritaria a todas as correntes. Desagradaria aos capitalistas conservadores, porque previa o fim de seu sistema. Aborreceria aos socialistas de todos os matizes na medida em que previa o tecnocratismo e não o socialismo como substituto do capitalismo. Irritaria os ideólogos em emergência da tecnoburocracia porque, embora prevendo sua vitória, não lhe revelava nenhuma simpatia.

De fato, já então Burnham colocava os tecnoburocratas das sociedades capitalistas modernas na desagradável companhia dos fascistas, nazistas e stalinistas. Para Burnham, o fascismo e o leninismo-stalinismo são manifestações da revolução gerencial tanto quanto a paulatina tomada do poder, nos Estados Unidos, pelos administradores profissionais. Na verdade, os dois primeiros casos, marcados pela centralização do poder e pelo totalitarismo, seriam situações mais acabadas de sociedade gerencial do que a norte-americana, em que o capitalismo ainda continuava vigente, ainda que em processo de decadência.

O livro de Burnham suscitou uma enorme discussão. Os ideólogos da tecnoburocracia, defensores intransigentes do sistema político e social norte-americano concordavam com a tese central do livro, deram boas vindas à revolução gerencial, mas indignaram-se com a colocação em um mesmo barco da tomada do poder pelos administradores profissionais nos Estados Unidos e pelos nazistas e stalinistas, respectivamente na Alemanha e União Soviética. Era-lhes impossível conceber a hipótese de que, em última análise, os três movimentos tinham profundos traços em comum: eram governos de tecnoburocratas originários da classe média, que se propunham a racionalizar e tornar mais eficiente o sistema social.

Sem dúvida, os gerentes norte-americanos jamais se aproximaram do totalitarismo e do desrespeito aos direitos individuais que marcaram o nazismo e o stalinismo. Mas a história recente tem mostrado que mesmo um governo marcado por profundas tradições democráticas, como o norte-americano, quando começa a ser dominado por uma tecnoburocracia, seja civil e/ou militar, é capaz de cometer violências contra a própria democracia, em nome da eficiência e da segurança nacional.

Já os intelectuais de esquerda receberam a tese de Burnham de forma totalmente negativa. Recusaram-se, totalmente, a aceitar a tese de que a revolução gerencial estava ocorrendo nos Estados Unidos. Nesse sentido, passaram a recusar a validade das conclusões da pesquisa de Berle e Means, contrapondo-a a outras pesquisas. Um dos líderes dessa posição, nos Estados Unidos, foi Paul Sweezy, que cita um estudo realizado em 1947, por

Goldsmith e Parmelee, baseado em pesquisa realizada pela *Securities and Exchange Commission*, segundo a qual, “em cerca de 140 das 200 companhias (as maiores companhias não financeiras dos Estados Unidos), o número de ações em mãos de um só grupo de interesses era bastante grande para justificar, juntamente com outras indicações, tais como a representação na gerência, a classificação de tais companhias como estando mais ou menos definitivamente sob controle dos proprietários”<sup>13</sup>.

A este dado Paul Sweezy acrescenta a observação de que, entre as empresas menores, a proporção das empresas sob controle dos proprietários deve ser muito maior. Por outro lado, acrescenta, os administradores profissionais, “embora possuindo uma *proporção* reduzida de ações, quase sempre são proprietários de quantidades *absolutamente* grandes das mesmas, de modo que seus interesses se mostram, em grande parte, idênticos aos do grupo proprietário”<sup>14</sup>.

E conclui, citando a revista *Fortune*, depois de analisar os resultados da pesquisa realizada pela *Securities Exchange Commission*: “está claro que a idéia de propriedade absentista, como geralmente interpretada, é uma grande fábula”<sup>15</sup>.

Em outro trabalho publicado no mesmo livro, Sweezy, tomando também as 200 maiores empresas não financeiras dos Estados Unidos e os 50 maiores bancos, realizou em 1939 um estudo, a convite do National Resource Committee, sobre os grupos de interesse na economia norte-americana. A conclusão a que chegou foi que aquelas 250 empresas, que controlavam grande parte dos ativos industriais (34%), de utilidade pública (75%) e ferroviários (95%) dos Estados Unidos, eram, em última análise, controladas por apenas oito grupos de interesse: Grupo Morgan – First National, Grupo Rockefeller, Grupo Kuhn-Loeb, Grupo Mellon, Grupo de Chicago, Grupo Dupont, Grupo de Cleveland e Grupo de Boston<sup>16</sup>.

A conclusão da esquerda, reproduzida sistematicamente em todos os textos em que intelectuais de esquerda analisam o capitalismo contemporâneo e suas tendências, é a de que a separação da propriedade e do controle das empresas, a revolução gerencial, a emergência da tecnocracia, a superação do sistema capitalista, que aos poucos vai sendo substituído pelo tecnoburocratismo, são simplesmente mitos. O controle das empresas continua nas mãos dos grandes proprietários, que continuariam a se constituir na classe dominante por excelência dos países ocidentais industrializados.

A esquerda adota, assim, uma posição equivocada de um significativo imobilismo, que se choca profundamente com a concepção dinâmica da história em que pretendidamente deveriam se basear. Para fundamentar sua posição, fazem apelo a pesquisas, as quais, às vezes, têm o condão de sugerir exatamente o oposto ao que estão procurando provar. Ralph Miliband, por exemplo, analisa uma pesquisa recente realizada por Robert Sheehan, a qual

indicaria que, das 500 maiores empresas norte-americanas, 150 ainda continuaria sob controle de indivíduos ou famílias<sup>17</sup>. Com base nesses 30% que ainda estariam nas mãos dos proprietários capitalistas, Robert Sheehan comenta: “a evidência de que 30% das 500 maiores empresas industriais são claramente controladas por indivíduos identificados ou por grupos familiares . . . sugere que colocar de lado o tradicional proprietário norte-americano constitui um ligeiro exagero e que o muito propagado triunfo da organização está longe de ser total”<sup>18</sup>.

Entretanto, se este contra-ataque constitui, por si só, uma admissão da revolução tecnoburocrática em marcha nos Estados Unidos, a observação seguinte é definitiva a respeito. O critério de controle usado foi, segundo Sheehan e Milliband, muito conservador. Foram consideradas sob controle de um indivíduo ou de uma família as empresas em que um acionista ou um grupo de acionistas, representando uma família, possuísem 10% ou mais de ações.

Ora, não vamos discutir aqui porcentagens. Admitimos que em muitos casos é possível controlar uma empresa com menos de 10% de suas ações. Este fato é conhecido. Mas fica ao mesmo tempo claro que o processo de substituição dos proprietários pelos administradores, nos Estados Unidos, já alcançou grande profundidade. Apenas 30% das 500 maiores empresas norte-americanas ainda estariam sob controle dos proprietários capitalistas, desde que aceitemos que bastam 10% das ações de uma empresa para controlá-la.

Finalmente, temos uma pesquisa que nos parece definitiva, ao ilustrar não só o grande poder e autonomia já alcançados pelos administradores profissionais, nos Estados Unidos, mas também o caráter dinâmico, com tendência sempre a tornar-se mais acentuado, desse processo de emergência da tecnoburocracia. Robert J. Larner realizou em 1963 uma pesquisa visando atualizar os dados da original de Berle e Means, já citada, realizada em 1929. Para distinguir, entre as 200 maiores empresas norte-americanas, qual o tipo de controle existente, adotou os mesmos critérios de Berle e Means. Foi apenas um pouco mais conservador em estabelecer a distinção entre controle por minoria e controle por administradores profissionais. Berle e Means estabeleceram que, se nenhum grupo possuíse mais de 20% das ações de uma empresa, essa empresa seria considerada como sendo controlada por administradores profissionais. Larner baixou uma linha divisória para 10%. Não obstante essa modificação, porém, os resultados que obteve revelaram um enorme aumento do número de empresas controladas por administradores profissionais. Vimos que, em 1929, 44% das empresas eram controladas por administradores profissionais. Em 1963 essa porcentagem havia aumentado para 84,5%. Em contrapartida, os demais tipos de controle haviam sido drasticamente reduzidos. Nenhuma empresa mais era propriedade de um ou alguns indivíduos, contra 6% em 1929; 2,5% das

empresas eram controladas por maioria, 9% por minoria de ações e 4% por artifício legal, contra respectivamente, 5%, 23% e 21% em 1929, além de 1% em situação indefinida<sup>19</sup>.

Estes dados são impressionantes. Sempre será possível argumentar que, mesmo com menos de 10% das ações de uma empresa, é possível a um grupo capitalista controlá-la. Em um caso, na pesquisa acima citada, isto foi verificado, e a empresa foi considerada como sendo controlada por minoria e não por administradores profissionais. Entretanto, mesmo que admitamos que a pesquisa superestime um pouco o número de empresas controladas por administradores profissionais, ela certamente subestima a mudança havida, ao ter baixado a linha divisória de 20% para 10%. E apesar disto, a mudança foi radical. O aumento do número de empresas controladas por administradores profissionais foi tão expressivo, que se transforma em um poderoso argumento a favor da tese de que a revolução dos gerentes, ou a emergência da tecnoburocracia, está ocorrendo em ritmo acelerado.

O mesmo, porém, não podemos afirmar em relação ao processo de “democratização do capital”, ou seja, de desconcentração da propriedade das empresas. Vejamos até que ponto essa democratização do capital realmente ocorreu nos Estados Unidos. Existe nesse país, sem dúvida, um poderoso mercado financeiro, as bolsas de valores apresentam grande movimento e suas oscilações são importantes na vida dos negócios, houve realmente uma dispersão do controle acionário, um grande número de pessoas não só da classe alta mas também da classe média possui ações. Tudo isto é verdade, e no entanto temos que admitir que a democratização do capital é um fenômeno muito relativo nos Estados Unidos. A propriedade, nos Estados Unidos, continua concentrada nas mãos de uns poucos. Apenas uma pequena porcentagem da população norte-americana possui ações. E entre os que possuem ações, uma minoria claramente constituída de capitalistas, diretores de empresas e profissionais liberais, controla a grande maioria das ações.

Wright Mills reduz a seus devidos termos o processo de democratização do capital ocorrido nos Estados Unidos, quando, baseando-se em diversos estudos realizados a respeito, afirma: “os 6,5 milhões de pessoas que possuíam ações em sociedades anônimas em 1952 constituem menos de 7% da população adulta. Mas isto não é tudo — esse fato, em si, pode induzir a erro. O importante é saber, em primeiro lugar, quais os tipos de pessoas que tinham ações. Em segundo, como se distribui a proporção de ações que possuem.”

“Em primeiro lugar: 45% dos diretores, 26% de todos os profissionais, e 19% de todos os que supervisionam, têm ações. Mas apenas 0,2% dos trabalhadores não especializados, 1,4% dos semi-especializados e 4,4% dos capatazes e trabalhadores especializados têm ações. Cerca de 98,6% de todos os trabalhadores da indústria não possuem qualquer ação.”

“Segundo, em 1952 apenas 1,6 milhões (25%) dos 6,5 milhões de pessoas que tinham ações receberam 10.000 dólares anuais de todas as fontes reunidas. Não sabemos que parte dessa importância vinha de dividendos, mas há razões para acreditar que a proporção média não fosse grande. Em 1949 cerca de 165.000 pessoas — ou um décimo de 1% de todos os adultos dos Estados Unidos receberam 42% de *todos* os dividendos de empresas destinados a indivíduos. A renda mínima dessas pessoas, naquele ano, foi de 30.000 dólares”<sup>20</sup>.

E conclui Wright Mills, negando de forma decisiva a distribuição ampla da propriedade, que é o substrato da democratização de capital. Diz ele: “A idéia de uma distribuição realmente ampla da propriedade econômica é uma ilusão fomentada; na melhor das hipóteses, 0,2 ou 0,3% da população adulta possui ações realmente compensadoras no mundo das sociedades anônimas”<sup>21</sup>.

A democratização do capital implicaria não só na existência, no momento presente, de uma distribuição razoavelmente equilibrada da propriedade e da renda, mas também, na medida em que pretende ser um processo, deveria levar a uma distribuição cada vez mais igual da renda. Ora, não é esta a conclusão de Gabriel Kolko, historiador da Universidade de Harvard. Afirma ele que “a distribuição básica da renda e da riqueza nos Estados Unidos é essencialmente a mesma hoje que a existente em 1939 ou mesmo em 1910. Os 10 por cento das famílias e indivíduos mais ricos dos Estados Unidos receberam uma renda total maior do que os 50 por cento mais pobres durante os anos cinquenta, da mesma forma que isto já acontecera em 1910. Houve apenas uma pequena queda na porcentagem da renda recebida pelos 10% mais ricos. Durante o período que vai de 1910 a 1959, a participação na renda dos 10% mais ricos caiu ligeiramente, a participação do segundo ao sétimo grupo de 10% aumentou, e a participação do oitavo ao décimo grupo declinou. Os 50 por cento mais pobres receberam 23 por cento do total da renda declarada em comparação com 27 por cento em 1910”<sup>22</sup>.

A extensão do processo de democratização do capital foi portanto muito limitada. Foi suficiente, todavia, para que permitisse um grande aumento do poder dos administradores profissionais. Não pretendemos com isto afirmar que a revolução tecnoburocrática ou revolução dos gerentes tenha se concretizado. Não podemos, todavia, concordar inteiramente com a afirmação de Fernando Henrique Cardoso de que “a diferenciação interna operada nas empresas modernas, se produziu modificações consideráveis nos métodos de gestão, não teve como resultado a concretização do sonho da ‘revolução de gerentes’ e não permite, pois, a sustentação da hipótese de

que a 'autoridade' dos dirigentes industriais, emanada da capacidade técnica de 'decisão', constituiria a base do controle gerencial sobre as empresas"<sup>23</sup>.

Esta afirmação deveria ser melhor qualificada. De fato, não se concretizou a revolução de gerentes, mas grande já foi o caminho percorrido nesse sentido. Por outro lado, é indiscutível que a autoridade dos mesmos emana em grande parte da sua capacidade técnica. O controle final das empresas permanece em uma parte dos casos com os grandes proprietários, mas, nesses casos, eles são tão poucos, que são obrigados a delegar esse controle a terceiros. E quando realizam essa delegação, o critério da eficiência é fundamentalmente observado. São procurados os homens mais capazes. É claro que, além de capazes, esses homens devem inspirar confiança dos outros administradores profissionais e dos grandes proprietários, devem se identificar com os objetivos daqueles que controlam a empresa, devem pertencer à classe social dos proprietários ou pelo menos demonstrar habilidade em adaptar-se aos hábitos dessa classe. Satisfeitos esses requisitos, porém, grande passa a ser a autonomia dos administradores profissionais.

O reconhecimento dessa autonomia é feito inclusive por Wright Mills, quando declara que "o crescimento e as interligações das empresas, em suma, significaram a elevação de uma elite de diretores mais sofisticada, e que hoje dispõem de uma certa autonomia em relação a qualquer interesse específico relacionado com a propriedade"<sup>24</sup>.

A comprovação de que esses diretores são administradores profissionais nos é dada por uma enorme quantidade de evidências. Citaremos apenas duas fontes. Em 1870, 36% dos diretores das empresas eram eles mesmos os empreendedores, contra 6% em 1950; 32% herdaram sua posição contra 11% em 1950; 14% eram profissionais liberais que depois de obter êxito em suas profissões, geralmente advocacia, passaram a diretores, contra 13% em 1950; e, note-se bem, 18% realizaram sua carreira dentro das empresas, contra 68% em 1950<sup>25</sup>. A grande via de acesso à cúpula das empresas, portanto, deixou de ser o investimento ou a herança para ser a carreira, o que é próprio de administradores profissionais. Dados semelhantes são oferecidos por uma outra pesquisa, segundo a qual a carreira dentro de uma ou mais empresas foi o principal fator que levou os diretores a chegarem a seu posto em 31,5% dos casos em 1900 contra 69% em 1950<sup>26</sup>.

Em conclusão, se é verdade que em um país capitalista desenvolvido como os Estados Unidos a democratização do capital é em grande parte um mito, e a revolução dos gerentes ainda não se completou, não é menos verdade que houve transformações importantes no sistema de controle das grandes empresas, as quais, fundamentalmente, atravessaram um amplo processo de burocratização, passando a ser dirigidas por administradores profissionais relativamente autônomos aos quais os proprietários tiveram que delegar ou ceder sua posição de mando<sup>27</sup>.

## Controle do Capital das Empresas Paulistas

Em nossa pesquisa procuramos obter alguns dados preliminares sobre o controle do capital nas empresas de São Paulo. Procuramos saber inicialmente qual a porcentagem do capital das empresas pesquisadas em mãos de seus diretores e/ou familiares. Conforme podemos observar pelo Quadro V, em 63,8% (além dos 7,5% que não responderam) os diretores e/ou seus familiares controlam mais de 50% do capital contra 20% apenas que controlam até 10% do capital. Estes 20%, todavia, são quase totalmente devido às empresas estrangeiras. Entre as nacionais, apenas em 3,3% das empresas os diretores e/ou seus familiares controlam até 10% do capital, contra 77,1% com mais de 50%, além de 9,8% que não responderam.

### QUADRO V

#### PORCENTAGEM DO CAPITAL EM MÃOS DOS DIRETORES E/OU SEUS FAMILIARES

Diretores em empresas % do capital	+ de 500 empregad.		250 a 500 empregad.		Nacionais		Estrangeiras		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
0 - 10	12	24,0	4	13,3	2	3,3	14	73,7	16	20,0
11 - 50	5	6,0	2	6,7	6	9,8	1	5,3	7	8,7
+ de 50	29	62,0	22	73,3	47	77,1	4	21,0	51	63,8
Não sabe	4	8,0	2	6,7	6	9,8	—	—	6	7,5
Total	50	100,0	30	100,0	61	100,0	19	100,0	80	100,0
Média	61,4%		72%		60,9%		21%		55,6%	

Como era de se esperar, nas empresas estrangeiras, cujo grau de burocratização é muito maior, a participação dos diretores e/ou seus familiares no seu capital é muito menor do que nas nacionais. Em média possuíam 21% do capital das empresas contra 60,9% entre as empresas nacionais. A variável tamanho não se demonstrou significativa.

Não temos dados estritamente comparáveis para os Estados Unidos, porque em nossa pergunta somamos aos diretores seus familiares. Entretanto, feita esta restrição, já vimos que, segundo a pesquisa de Berle e Means, em 1922 os diretores de 4.367 empresas norte-americanas possuíam 10,7% das ações ordinárias e 5,8% das ações preferenciais, enquanto que, segundo nossa pesquisa, os diretores e/ou suas famílias possuíam, em média,

60,9% do capital das empresas nacionais que dirigiam. Fica assim demonstrado que, nesse setor, estamos muito atrasados em relação aos Estados Unidos. O capital das empresas brasileiras continua fechado. Se nos Estados Unidos não podemos afirmar que o capital é democratizado, podemos pelo menos dizer que houve nesse país um princípio de diversificação da propriedade das empresas, com a abertura de seu capital. No Brasil, até 1964, quando esta pesquisa foi realizada, não havíamos ainda chegado a esta etapa. A partir desta data houve um grande esforço por parte do Governo Federal no sentido de abrir o capital das empresas e formar um mercado de capitais dinâmico no País. Seria interessante repetir esta pesquisa, para verificar as mudanças ocorridas.

Somos levados à mesma conclusão, analisando os dados do Quadro VI. Perguntamos se o diretor possuía mais de 10% do capital da empresa ou não. No total geral tivemos curiosamente 50% de respostas positivas e 50% de respostas negativas. Entre as empresas nacionais, porém, em 59% delas o diretor possuía mais de 10% do capital contra em 21% das empresas estrangeiras. Já nos Estados Unidos, embora novamente os dados não sejam perfeitamente comparáveis, temos que, em 1952, apenas em 3,2% das empresas os seus diretores possuíam mais de 10% do capital em forma de ações com direito a voto.

#### QUADRO VI

##### SE O DIRETOR POSSUI MAIS DE 10% DO CAPITAL

Diretor em empresas Possuem?	+ de 500 empregad.		250 a 500 empregad.		nacionais		estrangeiras		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
SIM	22	44,0	18	60,0	36	59,0	4	21,0	40	50,0
NÃO	28	56,0	12	40,0	25	41,0	15	79,0	40	50,0
Sem resposta	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	50	100,0	30	100,0	61	100,0	19	100,0	80	100,0

Informação significativa, sobre o sistema de controle das empresas, nos é dada pelas respostas à pergunta sobre quem fundou a empresa que apresentamos no Quadro VII. As primeiras quatro respostas têm caráter patrimonialista, não-burocrático. Se o próprio diretor, ele e seus sócios, seus pais, parentes ou amigos fundaram a empresa, este é um sinal de que o diretor que respondia ao nosso questionário não é um administrador

profissional, que é o próprio empresário, seu parente, herdeiro ou amigo. Já a quinta resposta, “capitalistas”, indica, por exclusão, que o respondente é um administrador profissional. Ora, enquanto que, entre as empresas nacionais, em 59% dos casos, uma das quatro primeiras respostas foi dada, nas empresas estrangeiras apenas em 21,1% obtivemos essas respostas. Vemos, assim, que na maioria dos casos, entre as empresas nacionais, o diretor é o próprio fundador ou está ligado por parentesco ou amizade com o fundador, constituindo-se esta mais uma indicação, embora indireta, do baixo nível de burocratização das empresas brasileiras.

### QUADRO VII

#### QUEM FUNDOU A EMPRESA

Diretores em Quem fundou a empresas empresa?	+ de 500 empregad.		250 a 500 empregad.		nacionais		estran- geiras		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
O próprio diretor	3	6,0	—	—	3	4,9	—	—	3	3,7
O diretor e sócios	3	6,0	6	20,0	7	11,5	2	10,5	9	11,2
Pais ou parentes	13	26,0	10	33,3	22	36,0	1	5,3	23	28,7
Amigos do diretor	5	10,0	—	—	4	6,6	1	5,3	5	6,3
Capitalistas	23	46,0	12	40,0	21	34,4	14	73,6	35	43,8
Não sabe informar	3	6,0	2	6,7	4	6,6	1	5,3	5	6,3
Total	50	100,0	30	100,0	61	100,0	19	100,0	80	100,0

#### *O Acesso à Diretoria*

Além do controle ou não do capital pelos diretores, outro indicador fundamental do grau de burocratização de uma empresa está no sistema de acesso à diretoria. Já vimos que, além do caráter formal e impessoal, um dos meios através do qual se expressa a racionalidade das organizações burocráticas é seu caráter profissional. Um sistema social só será realmente administrado segundo critérios de eficiência, quando o princípio da escolha dos meios mais adequados para se atingir os fins visados alcançar também o processo de escolha de seus administradores de cúpula. O objetivo comum a todas as organizações burocráticas é a eficiência sempre maior. A escolha de administradores, porque são proprietários, ou filhos, ou parentes ou amigos do proprietário, ou ainda porque são de confiança, não se coaduna com

aquele objetivo de maior eficiência. No tipo puro de burocracia, o administrador galga posições na carreira graças à sua capacidade, graças a seu conhecimento e experiência, à sua habilidade em tomar decisões e executá-las.

Na prática, este tipo puro de burocracia jamais é atingido. Especialmente para o preenchimento dos cargos das empresas, por mais burocratizadas que elas sejam, outros critérios que não a simples capacidade são levados em consideração. Aliás, não poderia ser de outra forma. Em primeiro lugar, as medidas de que dispomos para avaliar a capacidade de um administrador são extremamente precárias. Podemos avaliar com relativa facilidade a eficiência de um operário. Todas as atividades que são “programadas” e que obedecem a uma relativa rotina podem ser avaliadas com certa precisão. Também as atividades que, embora não programadas, apresentam um resultado objetivo e individualizado, são suscetíveis de avaliação relativamente simples. Mas quando a atividade não permite qualquer programação, nem o resultado do trabalho pode ser individualizado e medido com precisão, então a avaliação da capacidade de seu executante torna-se extraordinariamente complexa. É o caso dos dirigentes de empresas. Sua atividade é totalmente não-programada. Geralmente ele trabalha em equipe quando toma decisões, e sempre depende de seus subordinados para a execução da tarefa, de forma que o resultado de seu trabalho não pode ser individualizado. E a própria avaliação dos resultados alcançados pelo administrador está muitas vezes sujeita a uma série de limitações. A contabilidade, através das demonstrações financeiras, e a estatística, sem dúvida fornecem certas medidas, mas estas estão longe de ser completas e totalmente satisfatórias. E toda essa dificuldade ainda se agrava mais quando nos lembramos que a avaliação tem que ser feita em termos de previsão de comportamento futuro, no momento em que o administrador é promovido à posição de cúpula.

Além destas dificuldades de avaliação, na prática as empresas jamais se enquadram em um modelo puro de burocracia, porque os interesses em jogo são muito fortes quando se trata de escolher os diretores de uma empresa. É preciso que o novo diretor faça parte do “grupo” que o escolheu, que conte com a sua confiança, que se identifique não só com os objetivos da empresa, mas também com os objetivos do grupo dominante. É por isso que Wright Mills afirma: “Tal como a palavra ‘empreendedor’, quando usada para a carreira dos muito ricos de hoje, freqüentemente induz a erro, assim a palavra ‘burocrata’ usada em relação a diretores de empresas nos altos níveis é inadequada. Tanto o progresso dos altos dirigentes como a acumulação dos muito ricos nos altos níveis estão definitivamente confundidos num mundo ‘político’ de grupos de empresas (nos Estados Unidos). Progredir dentro e entre as hierarquias das empresas privadas significa ser escolhido para o progresso pelos superiores — administradores e financistas — e não existem

regras rigorosas e impessoais de qualificações ou procedência para todos os que participam do processo. Nos níveis superiores do mundo das sociedades anônimas, as carreiras não são nem 'burocráticas', nem 'empreendedoras', mas sim uma composição de proveitos, envolvendo os especuladores, homens com grandes fortunas americanas, e diretores com postos com oportunidade de ganhar dinheiro"<sup>28</sup>.

Talvez Wright Mills carregue um pouco as tintas. Mas não há dúvida de que, além de competência profissional, o diretor deve ser ambicioso, ter senso de oportunidade e de realidade, deve ser capaz de se manter impessoal com seus subordinados, deve ter capacidade de mobilidade social ascendente, inclusive abandonando parentes e amigos no caminho, deve conformar-se aos valores e padrões de comportamento do grupo de diretores, deve ter forte necessidade de realização, de enfrentar, desafiar e vencê-las<sup>29</sup>. Além disso, muitas vezes, o diretor chega à cúpula da empresa graças à sua capacidade de agradar os chefes e de se apresentar aos mesmos com uma imagem de competência profissional que não possui necessariamente. Finalmente, o diretor deve ser politicamente hábil. Deve situar-se politicamente dentro da empresa, seja participando ativamente dos grupos em que a cúpula da empresa geralmente se divide, seja servindo de intermediário entre eles.

Ao contrário do que afirma Wright Mills, porém, todas essas características não tiram o caráter burocrático das suas carreiras, a não ser que desejemos permanecer estritamente fiéis ao método weberiano de definir burocracia em termos de tipo ideal. Na realidade, porém, mesmo definindo burocracia nesses termos não devemos desfigurar a burocracia, identificando-a com uma meritocracia perfeita. A organização burocrática pode continuar a ser definida como sendo um sistema social racional, administrado segundo critérios de eficiência. Os administradores burocráticos continuam a ser escolhidos principalmente em função de sua competência. Mas não exclusivamente em função dela. Além disso, cabe perguntar: será fácil definir o que seja competência profissional? A capacidade política do administrador, por exemplo, deve ser considerada quando se avalia sua competência?

Na verdade, a afirmação muito comum de que não é burocrática a carreira de um administrador profissional, quando os critérios de acesso não são estritamente racionais, implica em imaginar que a burocracia tenda a uma racionalidade perfeita, à qual ela, efetivamente, não tende. Burocracia é, antes de mais nada, um sistema de dominação. Nesse sistema, a racionalidade do comportamento é um elemento essencial. Mas obviamente não é o único. Os interesses do grupo dominante, por exemplo, nem sempre coincidem com uma maior racionalização. Nem por isso a organização deixa de ser burocrática. É ideológico, é cientificamente pouco justificável, identificar burocracia com racionalidade pura.

Em nossa pesquisa procuramos obter alguns dados, além do controle do capital, que nos permitissem medir o grau de profissionalização dos diretores das empresas do Grande São Paulo. O modo pelo qual os diretores ascenderam à posição foi o critério usado. Se o diretor não tinha relações de parentesco ou amizade com os proprietários da empresa, se a capacidade foi mais importante do que a confiança ou a relação de parentesco e amizade, como motivo de admissão dos diretores, teríamos empresas mais profissionalizadas e portanto mais burocratizadas.

Conforme podemos observar pelo Quadro VIII, obtivemos uma informação significativa a respeito da profissionalização dos administradores brasileiros. Em 76,3% das empresas pesquisadas existem diretores que não têm relação de parentesco com os proprietários. Naturalmente essa porcentagem é maior entre as empresas estrangeiras (94,7%), mas mesmo entre as empresas nacionais o número das que possuem diretores sem relações de parentesco com seus proprietários é surpreendentemente grande, subindo a 70,5%. Temos também o número de empresas onde havia um ou mais diretores sem relações nem de parentesco nem de amizade com o proprietário. Eram no total 48,8%; 68,4% entre as estrangeiras e 42,6% entre as nacionais. Como podemos observar pelo Quadro VIII, quanto maior a empresa, maior o número delas com diretores profissionais.

### QUADRO VIII

#### RELAÇÕES DE PARENTESCO OU AMIZADE DOS DIRETORES COM OS PROPRIETÁRIOS DA EMPRESA

Diretores em empresas Entre os Diretores	+ de 500 empregad.		250 a 500 empregad.		nacionais		estrangeiras		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Há os que não têm nem relações de parentesco nem de amizade com os proprietários	28	56,0	11	36,7	26	42,6	13	68,4	39	48,8
Há os que não têm relações de parentesco com os proprietários	13	26,0	9	30,0	17	27,9	5	26,3	22	27,5
Todos têm relação de parentesco com os proprietários	9	18,0	10	33,3	18	29,5	1	5,3	19	23,7
Total	50	100,0	30	100,0	61	100,0	19	100,0	80	100,0

A significação dos dados do Quadro VIII é ressaltada quando nos lembramos do baixo índice de democratização do capital existente entre as empresas brasileiras. As empresas nacionais continuam basicamente fechadas do ponto de vista de controle do capital, mas foram obrigadas a abrir suas cúpulas para a entrada de administradores profissionais. Além dos filhos, dos irmãos, dos genros e dos sobrinhos dos proprietários, foram elas forçadas, em sua grande maioria, a admitir para cargos de diretoria amigos ou mesmo pessoas sem relação nem de parentesco nem de amizade.

Depreende-se daí que o processo de profissionalização da administração tende a preceder o de abertura e diversificação do capital das empresas. No Brasil estamos agora na primeira fase.

Não pretendemos com isto, evidentemente, afirmar que nas empresas nacionais que pesquisamos, os administradores profissionais estejam substituindo os administradores patrimoniais. Muito menos sugerir que os últimos estejam perdendo poder para os primeiros nas empresas. Simplesmente estamos verificando a existência de um número de administradores profissionais já considerável na direção das empresas nacionais. Este fato é importante de ser observado e analisado, na medida em que revela uma tendência de racionalização administrativa. O poder desses administradores profissionais de cúpula deve ser ainda pequeno. Em nossa pesquisa não levantamos dados sobre a extensão de seu poder. Mas nossa experiência nos leva a concordar em linhas gerais com Fernando Henrique Cardoso quando declara: "Quanto à autonomia real dos diretores-funcionários, é forçoso reconhecer que ela é pequena. Mesmo nos consórcios industriais, a utilização de "gerentes" para o controle de departamento e de fábricas constitui a norma. As decisões continuam afetas aos proprietários, muitas vezes reunidos sob forma de *board of directors*, nos quais podem ter assento diretores-funcionários, mas onde o comando efetivo é exercido pelos proprietários. No caso das empresas familiares, a não ser como exceção, o diretor-funcionário é considerado pura e simplesmente em termos da relação patrão-empregado, como alguns empresários deixaram transparecer"<sup>30</sup>. Embora limitados em seu poder, todavia, o certo é que já existe um grande número de empresas com diretores profissionais.

Procuramos obter outra medida da profissionalização e conseqüentemente da burocratização das empresas pesquisadas através de levantamento dos motivos que levaram os diretores profissionais à cúpula das empresas. Conforme aparece no Quadro IX, no processo de tabulação, classificamos as respostas em dois grupos. De um lado reunimos as respostas que davam como principal motivo pelo qual os diretores profissionais foram promovidos a essa posição: a capacidade, experiência, a formação escolar, o tempo na empresa, enfim motivos que poderíamos chamar de burocráticos ou pessoais. No grupo seguinte reunimos os motivos não burocráticos ou pessoais, a saber, confiança e dedicação. As empresas em que todos os

diretores tinham relações de parentesco com os proprietários foram excluídas, já que o motivo de promoção era óbvio, de forma que os diretores não podiam ser chamados de profissionais.

### QUADRO IX

#### MOTIVOS DE PROMOÇÃO DOS DIRETORES

Diretores em empresas Motivos	+ de 500 empregad.		250 a 500 empregad.		nacionais		estran-geiras		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Capacidade, experiência, formação escolar, tempo na empresa	20	49,5	9	44,8	21	48,9	8	44,5	29	47,5
Confiança, dedicação	16	39,5	8	40,0	16	37,2	8	44,5	24	39,4
Não sabe	5	11,0	3	15,2	6	13,9	2	11,0	8	13,1
Total	41	100,0	20	100,0	43	100,0	18	100,0	61	100,0

A classificação dos motivos “confiança, dedicação” como não-burocráticos deriva de seu caráter pessoal. Nas análises que se faz do processo de profissionalização das empresas, é regra vermos a afirmação de que as empresas familiares dão mais importância a critérios pessoais, como confiança e dedicação, do que a critérios objetivos e impessoais, como capacidade e experiência. Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, no excelente trabalho que estamos citando, declara: “Nas empresas que estão sob a supervisão direta dos membros da família proprietária ou de grupos de acionistas, o diretor não acionista é, em geral, um “homem de confiança”. Os canais para a aquisição da “confiança” são múltiplos e só indiretamente se relacionam com a competência profissional . . . A posição dos diretores-funcionários das companhias estrangeiras é diversa. Os diretores, sendo funcionários das Matrizes — onde o grau de racionalização e burocratização costuma ser grande — são escolhidos, na maior parte dos casos, a partir de critérios formais em que a lealdade à Companhia, embora esperada, não constitui o requisito fundamental”<sup>31</sup>.

Esta afirmação nos parece perfeitamente lógica. Surpreendentemente, porém, nossa pesquisa não a confirmou. Conforme podemos observar pelo Quadro IX, os motivos “confiança e dedicação” apareceram mais nas empresas estrangeiras (que nas outras respostas revelaram claramente seu esperado maior grau de burocratização), com 44,5% do que nas empresas

nacionais, com apenas 37,2%. Evidentemente não pretendemos que este dado seja definitivo e que negue aquela tese de forma total. Nossa amostra era pequena, não garantindo conclusões definitivas. Por outro lado, poderá ter havido racionalização por parte dos entrevistados. Além disso, veremos que o Quadro X em parte desmente a conclusão sugerida pelo Quadro IX. Entretanto, embora admitindo, como continuamos a admitir, que nas empresas burocráticas a capacidade é mais importante do que a confiança quando se trata de decidir quem deverá ser promovido às posições de cúpula, enquanto que nas empresas familiares se daria exatamente o oposto, somos obrigados a concluir que essa distinção tem muito menos importância do que aquela que se costuma atribuir a ela.

Pode-se argumentar que nas empresas burocráticas a confiança ou a dedicação devem ser entendidas como identificação com os objetivos da empresa e não com os de seus proprietários. Mas essa distinção é altamente discutível. Além disso, confiança é algo que o superior tem no subordinado e não vice-versa, de forma que esta objeção não procede. O que parece certo é que as empresas familiares e as burocráticas não apresentam uma distinção muito clara quando se trata de saber se dão mais importância à confiança pessoal ou à capacidade profissional. O primeiro critério parece de extraordinária relevância seja qual for o tipo de empresa. Talvez o que se possa afirmar é que nas empresas burocráticas, porque são maiores e mais bem dotadas de pessoal administrativo, é mais fácil aliar a confiança à capacidade. Nas empresas familiares, não sendo possível essa conjugação, fica-se com a confiança. Mas não podemos ir além dessa afirmação.

O Quadro X complementa e, como já observamos, até um certo ponto contradiz os resultados do quadro anterior. Confirma, porém, a conclusão de que as empresas nacionais e estrangeiras, que neste caso estamos identificando como familiares e burocráticas respectivamente, não se distinguem muito bem quanto à importância que dão ao fator confiança. Perguntamos aos dirigentes quais as qualidades, na ordem de importância, que julgam mais importantes quando contratam um funcionário *de fora* para nível de gerência, a confiança que inspira por conhecê-lo pessoalmente, a experiência que tem em cargos semelhantes, ou a formação que tem em cursos e escolas. A maioria dos entrevistados optou pela segunda qualidade. Os diretores de empresas nacionais deram importância um pouco maior à confiança (25% para confiança apenas e 3,6% para confiança e instrução) do que os diretores das empresas estrangeiras (17,6% colocaram confiança em primeiro lugar).

### *A Formalização da Organização*

Além do caráter impessoal e profissional, uma característica básica das organizações burocráticas reside em ser ela formal. Conforme afirmamos em

## QUADRO X

### QUALIDADE QUE JULGA MAIS IMPORTANTE QUANDO CONTRATA FUNCIONÁRIOS PARA NÍVEL DE GERÊNCIA

Diretores em empresas  Qualidade	+ de 500 empregad.		250 a 500 empregad.		nacionais		estran- geiras		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Confiança	10	22,2	7	25,0	14	25,0	3	17,6	17	23,3
Experiência	23	51,1	16	57,1	29	51,8	9	52,9	38	52,0
Instrução	10	22,2	1	3,6	7	12,5	4	23,5	11	15,1
Confiança e Instrução	—	—	2	7,1	2	3,6	—	—	2	2,7
Experiência e Instrução	2	4,4	2	7,1	4	7,1	1	5,9	5	6,8
Total	45	99,9	28	99,9	56	100,0	17	99,9	73	99,9

OBSERVAÇÃO: — 1. Dois entrevistados puseram as três qualidades em 1º lugar;  
2. Cinco entrevistados responderam insatisfatoriamente.

um outro trabalho, “o formalismo da burocracia expressa-se no fato de que a autoridade deriva de um sistema de normas racionais, escritas 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 visados. Sua administração é formalmente planejada, organizada, e sua execução se realizará através de documentos escritos”<sup>32</sup>. Uma empresa será tanto mais formalizada quanto mais for regulamentada, quando possuir um regulamento interno, um organograma oficial, quando sua administração for exercida através de documentos escritos, de comunicações gerais, portarias, circulares, rotinas, ordens de serviço, etc. Nas pequenas empresas familiares as comunicações são em geral verbais, as normas são tradicionais e imprecisas. Nas grandes empresas, a formalização de sua administração, em que pese o eterno perigo da papelada e da transformação das normas internas em fins em si mesmos, é uma condição de eficiência. Administrar grandes empresas sem formalizá-las é quase impossível.

Em nossa pesquisa procuramos medir da forma mais simples possível a formalização das empresas indagando sobre a existência de organograma e regulamento interno nas mesmas.

O Quadro XI resume as respostas à pergunta sobre se a empresa tem ou não organograma. Oitenta por cento das empresas têm um organograma. Em

outras palavras, as relações de autoridade nelas existentes estão definidas formalmente em gráfico. Como era de se esperar, a porcentagem de empresas estrangeiras com organograma é maior (89,5%) do que a porcentagem de empresas nacionais (77%). Da mesma forma, é mais comum encontrarmos organogramas em empresas com mais de 500 empregados (84%) do que nas empresas com 250 a 500 empregados (73,3%). Neste caso, aliás, como em muitas outras respostas que obtivemos nesta pesquisa, a variável tamanho acusa variações menores do que a variável nacionalidade das empresas.

### QUADRO XI

#### SE A EMPRESA TEM ORGANOGRAMA

Diretores em empresas Tem Organograma	+ de 500 empregad.		250 a 500 empregad.		nacionais		estran-geiras		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
SIM	41	84,0	22	73,3	47	77,0	17	89,5	64	80,0
NÃO	9	16,0	8	26,7	14	23,0	2	10,5	16	20,0
Total	50	100,0	30	100,0	61	100,0	19	100,0	80	100,0

Neste quadro, é mais importante, para que a empresa tenha organograma, que a empresa seja estrangeira do que seja grande.

No Quadro XII temos a resposta à pergunta se a empresa tinha regulamento interno escrito e distribuído. A importância disto para a burocratização das empresas e para o aumento de sua eficiência pode ser ilustrada pelo seguinte: Alfred P. Sloan Jr., o homem que foi o reorganizador e principal diretor da General Motors durante vinte e três anos, além de ter participado durante quarenta e três anos do Conselho da Empresa, afirma que, entre 1918 e 1920, período no fim do qual a empresa passou por gravíssima crise, o que mais preocupava era o fato de seu fundador, William C. Durant, que acabou sendo obrigado a renunciar ao seu cargo de presidente, tê-la expandido "sem qualquer norma explícita de administração por meio da qual controlasse as diversas partes da organização"<sup>33</sup>.

Os dados do Quadro XII demonstram o baixo nível de burocratização das empresas nacionais quando comparadas com as estrangeiras. Entre estas, 63,2% possuíam regulamento interno escrito e distribuído entre os membros da administração, contra apenas 34,4% entre as empresas nacionais. Este

dado não é apenas uma indicação do baixo grau de burocratização das empresas nacionais. É um sinal de subdesenvolvimento, da precariedade e improvisação de suas administrações. Uma organização burocrática é um sistema social formalmente definido, administrado através de documentos. É praticamente impossível racionalizar a administração de uma organização, quando esta não dispõe de normas escritas, de rotinas e regulamentos claramente definidos.

## QUADRO XII

### SE A EMPRESA TEM REGULAMENTO INTERNO

Diretores em empresas Tem regulamento interno?	+ de 500 empregad.		250 a 500 empregad.		nacionais		estrangeiras		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
SIM	22	44,0	11	36,7	21	34,4	12	63,2	33	41,2
NÃO	28	56,0	19	63,3	40	65,6	7	36,8	47	58,8
Total	50	100,0	30	100,0	61	100,0	19	100,0	80	100,0

### Conclusão

Neste capítulo examinamos o processo de burocratização e de diversificação da propriedade do capital das empresas paulistas com base em uma série de dados que levantamos sobre o controle do capital das empresas, o sistema de acesso à sua diretoria, e o grau de formalização de sua administração.

Vimos inicialmente que, embora em seu sentido vulgar a palavra burocracia tenha o sentido exatamente oposto, de acordo com a concepção científica do tempo, o processo de burocratização é um processo de racionalização da administração, através de sua formalização, impessoalização e profissionalização, que tem como principal objetivo o aumento de sua eficiência.

A burocratização está diretamente relacionada com a diversificação da propriedade do capital das empresas. Em relação a este último problema, vimos que por motivos ideológicos tem-se exagerado a extensão e profundidade do fenômeno. Nos Estados Unidos houve de fato um certo processo de diversificação do capital, mas não se pode falar propriamente em democratização do capital. Foi suficiente, todavia, para que as empresas sofressem

profundo processo de burocratização. Nesse processo, o controle das grandes empresas burocráticas foi passando para as mãos de administradores profissionais. E se a “revolução dos gerentes” de Burnham não chegou a completar-se, dadas as resistências das relações capitalistas de produção, não há dúvida que a tendência do sistema econômico e político é tecnoburocrática.

No Brasil, o processo de burocratização das empresas ainda está no início. Teve impulso com a industrialização e urbanização iniciadas principalmente a partir de 1930. Só podemos, porém, falar em grandes empresas no Brasil como unidades de produção significativas, a partir dos anos cinquenta. Nesse período instala-se no Brasil toda uma série de indústrias com grandes economias de escala: indústria de bens de consumo durável, indústria de bens de capital, indústria automobilística, indústria química. Nos termos de Juarez Brandão Lopes, ocorreu então uma série de “fenômenos ligados às mudanças demográficas, econômicas e políticas até agora examinadas. Não se tratam de fenômenos abstratos, mas de aspectos sociais das formas concretas já delineadas pelas quais a industrialização e a urbanização se deram no Brasil. A burocratização e a individualização por que passa a sociedade brasileira são mudanças sociais inter-relacionadas de maneiras específicas, variadas e complexas”<sup>34</sup>.

Em nossa pesquisa verificamos que esses fenômenos realmente estão ocorrendo no Brasil, exceto no que diz respeito à diversificação do capital, que ainda é muito restrita. Em 77,1% das empresas nacionais pesquisadas, seus diretores e/ou seus familiares controlam mais de 50% do capital. Em 59% delas o diretor entrevistado possuía mais de 10% do capital.

No tocante ao sistema de acesso à diretoria das empresas, os resultados foram um pouco mais favoráveis para as empresas nacionais. Em 70,5% das empresas nacionais pesquisadas existem diretores sem relação de parentesco com seus proprietários. Interpretamos isto como um sinal de que as empresas, ainda que continuando com seu capital fechado, foram obrigadas a abrir sua administração para os administradores profissionais. Em relação aos motivos de acesso à diretoria, vimos que o motivo capacidade e o motivo confiança mais ou menos equivalem em importância tanto entre as empresas nacionais como estrangeiras. No tocante à formalização das empresas nacionais, revelou a pesquisa que estamos em um estágio ainda muito pouco desenvolvido.

Em síntese, embora um certo caminho tenha sido percorrido, no sentido de maior racionalização e burocratização das empresas, este caminho foi pequeno no Brasil. Se um regime tecnoburocrático estiver se instalando no Brasil, como muitos sintomas que escapam ao âmbito deste estudo deixam entrever, suas bases não estarão na empresa privada. Só o setor público poderá ser responsável por uma rápida tecnoburocratização do País.

## NOTAS

- (1) Cf. Max Weber, *Economia y Sociedad*. México, Fondo de Cultura, 1944, pp. 225-235, vol. IV e pp. 85-96, vol. I.
- (2) Cf. Alain Touraine, *Sociologie de L'Action*. Paris, Éditions du Seuil, 1965, capítulo IV. Para as disfunções da burocracia ver Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, The Free Press, 1957, capítulos VI e VII; Alvin W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Routledge and Kegan Paul, Glencoe, 1954, p. 282; Peter Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago, The University of Chicago, 1955, p. 269.
- (3) Para uma análise da organização burocrática e das Escolas Clássica e de Relações Humanas, consulte-se L.C. Bresser Pereira, *Dois Escolas em Confronto, A Organização Burocrática e A Organização Humanizada*, mimeografados. Para as três escolas atuais, ver Fernando C. Prestes Motta, *O Behaviorismo na Teoria das Organizações*, Revista de Administração de Empresas, RAE, setembro de 1970; *O Estruturalismo na Teoria das Organizações*, RAE, dezembro de 1970 e *A Teoria Geral dos Sistemas na Teoria das Organizações*, RAE, março de 1971. A extensa bibliografia sobre o assunto pode ser encontrada nesses trabalhos.
- (4) Consulte-se a respeito: John Kenneth Galbraith, *O Novo Estado Industrial*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968 – primeira edição em inglês, 1967, John K. Galbraith, “Nouvel Observateur”, 8 de fevereiro de 1971; Theodore Roszak, *The Making of a Counter Culture*. Nova York, Doubleday & Company, Inc., 1969; Adolph A. Berle, *The American Economic Republic*. Nova York Harcourt, Brace & World, 1965. Mais adiante, nas notas de rodapé, indicaremos bibliografia complementar.
- (5) Cf. L. C. Bresser Pereira, *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968.
- (6) Adolph A. Berle Jr. e Gardiner C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*. Nova York, Macmillan, 1950 (sétima edição, p. 5.)
- (7) Idem, p. 3.
- (8) Idem.
- (9) Idem, p. 28.
- (10) Idem, p. 51.
- (11) Idem, pp. 67-94.
- (12) James Burnham – *The Managerial Revolution*. Bloomington, Indiana University Press, 1960, p. 71 – primeira edição: 1941.
- (13) Raymond W. Goldsmith, Rexford C. Parmelee, *The Distribution of Ownership in the 200 Largest Non-Financial Corporations*, INEC, Investigação sobre a Concentração do Poder Econômico, Monografia nº 29. Government Printing Office, 1941. Citado por Paul Sweezy, *Ensaio sobre Capitalismo e Socialismo*. Rio de Janeiro, Zahar, 1965, p. 45.
- (14) Paul Sweezy, op. cit., p. 46.
- (15) Idem, ibidem.
- (16) Idem, pp. 159-198.
- (17) Ralph Milliband, *Professor Galbraith and American Capitalism*, em *ECONOMICS: Mainstream Readings and Radical Critiques*, editado por David Malmstein e Robert Lekachman, Random House, Nova York, 1970, p. 534.
- (18) Idem, ibidem.
- (19) Robert J. Larner, *Ownership and Control in 200 Largest Nonfinancial Corporations*, 1929 e 1963, em “American Economic Review”, setembro de 1966, pp. 777-787.

- (20) C. Wright Mills, *A Elite do Poder*. Rio de Janeiro, Zahar, 1962. p. 151.
- (21) Idem, ibidem.
- (22) Gabriel Kolko, *Wealth and Power in America – An Analysis of Social Class and Income Distribution*. Nova York. Frederick Praeger, 1962. Citado em *American Economic Review*, vol. LIII, nº 3, junho de 1963, p. 463.
- (23) Fernando Henrique Cardoso, *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964, p. 28.
- (24) C. Wright Mills, op. cit., p. 152.
- (25) Idem, p. 165.
- (26) Mabel Newcomber, *The Big Business Executive*, em *Industrial Man*, editado por W. Lloyd Warner e Norman H. Martin, Harper, Nova York, 1959, p. 136.
- (27) Parte da análise realizada neste capítulo foi por nós utilizada no livro “Tecnoburocracia e Contestação”, Editora Vozes, Rio de Janeiro, publicado em 1972. Nesse trabalho examinamos mais longamente as implicações políticas do problema.
- (28) Op. cit., pp. 166-167.
- (29) A melhor pesquisa que conhecemos sobre a personalidade dos dirigentes de empresa ainda é: William E. Henry, *A Personalidade do Administrador Bem Sucedido*, Revista de Administração de Empresas, nº 10, março de 1964. Publicado originalmente em *The American Journal of Sociology*, janeiro de 1949.
- (30) Op. cit., p. 118.
- (31) Idem, pp. 115-118.
- (32) L. C. Bresser Pereira, op. cit., mimeografado.
- (33) Alfred P. Sloan Jr. *Minha Vida na General Motors*. Rio de Janeiro, Distribuidora Record, 1965, p. 50.
- (34) Juarez Brandão Lopes, *Desenvolvimento e Mudança Social*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1968, p. 94.