

## As Organizações Burocráticas e a Sociedade

---

Em qualquer esfera em que se desenvolvam, as organizações burocráticas têm como principal função a reprodução do conjunto de relações sociais determinadas pelo sistema econômico dominante. Constituem, acima de tudo, uma categoria histórica inserida na história dos modos de produção. Para entender as organizações, em seu papel de reprodutor de relações sociais, é, portanto, necessário partir dos modos de produção. As relações sociais, que se reproduzem, estão condicionadas pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas.<sup>1</sup> Convém, entretanto, lembrar que as forças produtivas não constituem sinônimo de tecnologia, em sentido restrito. Forças produtivas significam condições materiais de produção, instrumentos de produção e formas de cooperação.<sup>2</sup> Marx deixou claro o caráter produtivo das formas de cooperação em *A ideologia alemã*. Em sentido lato, pode-se falar em desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Não queremos com isso afirmar que apenas o grau de desenvolvimento das forças produtivas determina as relações de produção. As relações de produção são, na verdade, o resultado da interação entre o desenvolvimento das forças produtivas e a luta de classes. Estes são os dois motores básicos da História, os quais, por sua vez, são influenciados dialeticamente pelas relações de produção dominantes ou emergentes em cada momento histórico.

<sup>2</sup> Cf. Maurício Tragtenberg. "Administração, poder e ideologia", mimeo., Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, 1978.

das forças produtivas como desenvolvimento tecnológico, desde que a última expressão traduza o conteúdo das forças produtivas.

As formas de cooperação são fundamentais para o entendimento das estruturas administrativas que delas decorrem. Essas formas de cooperação variam com as relações de propriedade, isto é, com a propriedade comum, com a relação senhor-servo ou capitalista-assalariado. A cooperação em grande escala, na forma de cooperação simples, desenvolve-se nos modos de produção pré-capitalistas. Dessa forma, nas civilizações arcaicas da Ásia, Egito e América Pré-Colombiana emergiu um modo de produção definido como asiático. Tais sociedades, muitas vezes identificadas como hidráulicas, tinham necessidade de controlar a água para a agricultura. Nelas, com essa finalidade, surgiu e se desenvolveu o Estado Burocrático. A contingência histórica que possibilitou esse surgimento foram o planejamento e a mobilização de grandes massas de trabalhadores para a construção de obras públicas, especialmente de irrigação. Tais necessidades, evidentemente, se impuseram ante a insignificância e o isolamento das pequenas comunidades. Ali, onde o modo de produção asiático se desenvolveu, o Estado atuou como proprietário supremo da terra, não ocorrendo, portanto, uma apropriação privada. O sobretrabalho era apropriado pela burocracia que detinha o poder de Estado. O modo de produção asiático é antagônico exatamente na medida em que opõe a burocracia aos demais membros da sociedade da qual extrai o excedente.

Na China Antiga, por exemplo, desenvolve-se uma burocracia patrimonial apoiada em uma sólida base econômica. Essa burocracia cultiva, ao máximo, o sigilo na ocultação de suas intenções. A legitimação de sua dominação torna-se essencial e, com ela, a auto-imagem que desenvolve. Ela vê seu próprio poder como fruto de seu mérito e, evidentemente, do demérito dos demais. Seu saber, enquanto base percebida de poder, é ocultado ao máximo. Diferentemente do que ocorre no capitalismo, porém, as aptidões não se definem enquanto saber especializado. A burocracia chinesa é uma burocracia de letrados e de eruditos. O saber especializado deve ser vinculado ao processo de realização da mais-valia no capitalismo.<sup>3</sup> Nas formações pré-capitalistas, o saber é, antes de mais nada, o que, atualmente, chamaríamos de "cultura geral". Além disso, a impessoalidade não é traço da burocracia patrimonial, em que o cargo aparece como direito pessoal do funcionário. Sua lealdade é ao senhor e não a outro cargo, e isso é visto como legítimo.

<sup>3</sup> Idem.

O que define a cooperação simples é o fato de que o trabalho não é parcelado, não se constituindo uma divisão de trabalho no sentido que, atualmente, se lhe dá. As formas de cooperação capitalistas superam a cooperação simples e geram novas estruturas organizacionais burocráticas. Fundamentalmente, isso se dá com a passagem da produção mercantil à capitalista. Se a produção mercantil simples tivesse concretizado um modo de produção dominante, estaríamos diante de formações sociais não-antagônicas no período mercantil. Entretanto, tal modo de produção nunca foi dominante. A sociedade mercantil caracterizava-se por uma multiplicidade de produtores familiares, vendendo seu produto para sua própria sobrevivência. São os comerciantes e banqueiros que se impõem como intermediários. A consequência última é a ruína dos pequenos produtores e sua canalização para o engrossamento da massa de operários assalariados com a direção capitalista.

É, portanto, da destruição da pequena produção mercantil e da transformação do trabalho isolado em trabalho social que nasce o capitalismo. Passa, sucessivamente, da cooperação simples para a cooperação da manufatura e, desta, para a cooperação na indústria. Por sua vez, na cooperação da manufatura, o trabalho intelectual está separado do material. A gênese das estruturas administrativas, que dela decorre, é já o resultado do antagonismo entre capital e trabalho. É na manufatura que a coordenação da mão-de-obra se impõe e, como ela, se impõe uma função dirigente. A manufatura implica uma hierarquia de funções e uma hierarquia da força de trabalho. Existem, aqui, supervisores, operários especializados e peões.

A cooperação na indústria se dá, como sabemos, com a égide da disciplina e da vigilância, das normas estritas de comportamento e da rigidez da cadência do trabalho. O sistema fabril precisa ligar o trabalhador à máquina com um controle autoritário. Planejamento, organização, coordenação e direção passam a implicar um quadro administrativo cada vez mais amplo. Se isto se dá no âmbito da empresa, também se dá no âmbito do Estado. O controle traduz-se em repressão. A burocracia estatal torna-se instrumento do capitalismo para garantir a extração da mais-valia e a expansão do capital. É aqui que o saber geral cede lugar ao saber instrumental e especializado. Heteronomia, monocracia, separação de trabalho e meios de trabalho e exploração intensiva da mão-de-obra vinculam o modo de produção dominante à burocracia moderna.<sup>4</sup> É aqui que ela se apresenta como formal, impessoal e profissional, nos termos esclarecidos por Max Weber em seu “tipo ideal”.

<sup>4</sup> Idem.

Partindo das evidências de burocratização do mundo social, um dos autores deste trabalho defende a tese do surgimento, no século XX, nas economias centralmente planejadas das quais a União Soviética foi o protótipo, de um modo de produção estatal, que teria a burocracia ou tecnoburocracia como classe dominante. Relacionadas a essa tese temos questões como a forma de apropriação do excedente, a burocracia ou tecnoburocracia como classe dominante e a forma pela qual a burocracia determinaria a propriedade dos meios de produção através do controle efetivo (propriedade econômica) das organizações burocráticas. Sem desenvolver, aqui, a referida tese, que já está desenvolvida em outros trabalhos,<sup>5</sup> tais formações seriam caracterizadas por um administrativismo, ainda mais forte que o encontrado nas formações capitalistas.

De qualquer modo, porém, importa deixar claro, neste trabalho, que a burocracia está, de qualquer forma que seja vista, vinculada à sociedade de classes. A burocracia surge da superação da comunidade primitiva, emergindo nos modos de produção antagônicos, nos quais alguns detêm os meios de produção e outros não.

No reino do antagonismo, os modos de produção precisam reproduzir, constantemente, as relações sociais que os caracterizam. O expansionismo capitalista, a busca de uma acumulação cada vez maior e a reprodução ampliada do capital dependem de várias organizações burocráticas especializadas. Pode-se falar, assim, em uma textura organizacional burocrática que está presente nas mais diversas esferas da vida social e que presta sua colaboração ao processo de acumulação de meios de produção e de expansão das próprias organizações burocráticas. Não importa aqui se nesse processo a burocracia funciona como mera força auxiliar da burguesia ou se também como classe social que ganha cada vez maior identidade, massa crítica e autonomia. O essencial é compreender o papel estratégico fundamental da burocracia nos sistemas econômicos modernos não mais apenas ao nível do Estado, mas também ao nível da produção.

### ► *A empresa*

Evidentemente, a primeira dessas organizações na qual está presente a burocracia é a empresa, que está diretamente voltada para a acumulação e que tem em seu crescimento uma razão de ser. As empresas têm por história a superação dos obstáculos à sua expansão, seja no plano técnico, administrativo,

---

<sup>5</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira. "Notas introdutórias ao modo tecnoburocrático ou estatal de produção", *op. cit.*

mercadológico ou financeiro. Em uma economia de oligopólios, a própria condução do processo de acumulação está na mão de algumas grandes corporações. Em algumas formações sociais, tal condução pode estar na burocracia estatal, e o Estado é uma grande organização burocrática. Nos termos de Weber, ele se caracteriza pelo monopólio da violência legítima, portanto, pelo poder de legislar e tributar. Em outras formações, o processo é conduzido pela aliança entre o Estado e as grandes empresas oligopolistas.

Importa é frisar o papel central que a burocracia assume, ao nível da empresa, em termos de sua contribuição para a acumulação de capital. As empresas capitalistas burocráticas estão voltadas exatamente para isso e, por essa razão, para a reprodução das relações sociais típicas do sistema econômico em que se baseiam. Acreditamos que uma boa forma de analisar essa especialização da empresa é tomar como paradigma a grande empresa multinacional. Ela parece estar bem mais equipada do que as demais para o desempenho de sua especialização. Já sabemos que a fábrica burocratizada submeteu os trabalhadores à vigilância e à disciplina, produzindo uma redução de custos.

Com o decorrer do século, a burocracia passou a ter outros papéis “racionalizantes” ainda mais fortes, na medida em que começou a participar não mais apenas da gestão das atividades correntes das empresas, mas também da gestão de sua própria expansão. Todos esses traços e tendências inserem-se na propensão da empresa capitalista de aumentar seu tamanho, tendência observável desde a Revolução Industrial.<sup>6</sup>

O primeiro passo foi a oficina, o segundo foi a fábrica, o terceiro a empresa multidivisional e, finalmente, o quarto é a empresa multinacional. Elas se parecem pouco afins, à primeira vista, mas a lógica a que estão subordinadas ou que manifestam é semelhante. São todas empresas capitalistas, embora as relações de produção capitalistas apareçam de forma mais límpida na fábrica. São todas organizações burocráticas, mas, enquanto na fábrica esse caráter burocrático é incipiente, na empresa multinacional ele já é muito acentuado. Além disso, elas correspondem a uma sucessão histórica de organizações burocráticas empresariais em que o grau de burocratização é crescente. Em todas elas a separação dirigente-dirigido é vital, em todas elas o autoritarismo está presente, embora mais claramente nas formas mais avançadas. Resta ainda lembrar que, como em toda organização burocrática empresarial, poderá ocorrer uma descentralização das funções, tal descentralização que caracteriza as empresas multidivisionais e multinacionais

---

<sup>6</sup> Stephen Hymer. *Empresas multinacionales: la internacionalización del capital*. Buenos Aires: Periferia, 1974.

tem, como contrapartida, a permanência do controle, especialmente, entendido financeiramente. Tanto nas organizações empresariais do passado quanto nas do presente, encontramos um sólido sistema de autoridade e controle. A história da evolução da empresa é, também, a história do aperfeiçoamento dos mecanismos de autoridade e controle.

Freqüentemente, associa-se o tamanho crescente das empresas à natureza do capitalismo contemporâneo e, por isso mesmo, normalmente afirma-se que tal proposição não é correta, na medida em que no mercantilismo estavam em operação grandes companhias, que organizavam o comércio. Embora o fato seja verdadeiro, a objeção não é pertinente, porque tais empresas mercantis têm muito pouco a ver com a empresa multinacional moderna. Elas apenas concentram, nos centros metropolitanos, uma massa de capitais que foi importante para o expansionismo capitalista.

A corporação multinacional, enquanto unidade organizada de capital, explica-se a partir de outras organizações, da oficina, da fábrica, da pequena empresa familiar etc. Quanto mais avançada a organização burocrática empresarial, maior tem sido a tendência da divisão vertical do trabalho. Isso poderia conduzir a um raciocínio direto, segundo o qual a estrutura de autoridade (a burocracia) derivar-se-ia, tão-somente, da especialização, entendida como “necessidade” técnica. Ocorre, como já observamos, que essa burocracia tem outras funções, entre as quais a de dividir, para reinar, e fixar as regras do jogo da acumulação ao nível da unidade de produção.

Como sabemos, a hierarquia burocrática separa funções de execução e concepção, colocando-as não apenas em pessoas diferentes, mas também em espaços físicos diferentes. O modelo das ferrovias de Chandler é um bom exemplo desse processo.<sup>7</sup> Quanto maior e mais internacionalizada a empresa, maior a distância hierárquica a refletir tal separação. A grande empresa multinacional é, no âmbito do capitalismo, o exemplo mais extremado disso. Nela, as funções estão amplamente descentralizadas, mas o controle é mantido centralizado. Tal descentralização, funcional, é conseguida na medida em que as atividades de coordenação, isto é, de articulação de trabalhos autônomos, vão sendo, aos poucos, transformadas em tarefas de supervisão do trabalho. Torna-se, assim, a coordenação cada vez mais distante da execução. Enquanto a coordenação é a atividade administrativa que determina a tarefa que deve ser efetuada, a supervisão apenas assegura que trabalhadores individuais produzam juntos o que deles é esperado.

<sup>7</sup> Alfred D. Chandler. *Strategy and structure: chapters in the history of the American industrial enterprise*. Garden City: Doubleday, 1966.

Quando se fala em empresa capitalista, em termos genéricos, fala-se, necessariamente, em crescimento através de transformações estruturais que ampliaram as fronteiras de acumulação. Em termos amplos, tais transformações verificaram-se na produção, dizendo respeito à racionalização dos métodos e técnicas de trabalho, à intensidade crescente do capital, em termos de capital constante, em relação ao variável, e de capital fixo, em relação ao circulante. Outras transformações são de ordem comercial e ocorrem através da integração das empresas industriais, subordinando as atividades comerciais ou, ainda, controlando as redes de distribuição. Verificam-se, ainda, transformações financeiras, que dizem respeito à centralização do controle acionário, paralela à mobilização de capitais de terceiros.

Já nos referimos a outro campo de transformações evidente no crescimento da empresa capitalista, o campo das transformações administrativas. Uma grande empresa caracteriza-se, entre outras coisas, por grande aparato administrativo encarregado da supervisão de tarefas rotineiras. Tal aparato está hierarquicamente organizado. A estrutura departamental, simples, que se desenvolve a partir da fábrica, é, ainda, muito pobre em termos de hierarquia de funcionários administrativos. Em certo sentido, a empresa divisional é a unidade básica em que esse aparato se apresenta com contornos mais claros, configurando uma burocracia razoavelmente imponente. É importante notar, porém, que tal burocracia estava presente, nas unidades divisionais e funcionais, de forma muito clara; não era tão perceptível sua ação sobre os instrumentos financeiros e o planejamento no sentido amplo. A participação do alto corpo burocrático no planejamento estratégico é uma característica das modernas grandes corporações. Parte de seu corpo burocrático não está mais voltado para a administração das atividades correntes da empresa, mas da administração de sua própria expansão.

A expansão é uma expressão real do processo de acumulação de capital. É, por outro lado, um objetivo intrínseco da organização burocrática. A empresa expande-se superando esses obstáculos. Quando as pessoas tentam explicar as dificuldades de uma empresa em continuar sua expansão, apresentam uma série de argumentos. O primeiro deles diz respeito às deseconomias de escalas. Entendendo como base de análise a fábrica, pode-se rapidamente chegar a um entrave de natureza técnica, ou seja, as fábricas têm tamanho ótimo que não se pode ultrapassar. Tendo-se, porém, como objeto de análise a empresa ou o grupo, esse argumento perde consistência, ou seja, é sempre possível multiplicar o número de fábricas dentro de uma mesma empresa. Outro argumento diz respeito ao fato de que a grande empresa passa a enfrentar problemas de ordem administrativa. A idéia é de

um decréscimo de capacidade gerencial. Também aqui o argumento perde consistência, quando pensamos na forma pela qual, historicamente, a empresa capitalista tem resolvido o problema, através da organização funcional descentralizada.

Outra ordem de limitação diz respeito ao mercado. Trata-se, aqui, da saturação do mercado e do equilíbrio concorrencial. A grande empresa procura contornar a limitação diversificando seus produtos e expandindo as fronteiras de seu mercado, seja através da integração regional, nacional ou da ação internacional. Não é outra a empresa oligopolista internacionalizada e diversificada que conhecemos. Tais limitações não parecem ser, portanto, as mais decisivas. Limitações mais importantes podem estar no âmbito do capital. Um limite básico seria dado pela quantidade de capital possuído pela empresa, mesmo porque é o montante de capital possuído que, em grande medida, determina seu acesso ao mercado de capitais. Além disso, recorrer ao potencial pleno do mercado de capitais implica "um risco crescente": as empresas precisam reconhecer que, dado um montante de capital, o risco aumenta na medida em que é maior o volume de capital de empréstimo.<sup>8</sup>

Colocado de forma mais clara, o capital que uma empresa dispõe é, geralmente, constituído de capitais próprios e de capitais de terceiros, na forma de empréstimos. Por sua vez, também, os capitais próprios compreendem lucros correntes e capitais de terceiros. Os lucros correntes estão, basicamente, limitados, com os capitais de terceiros, pela concorrência e pelo controle acionário. As limitações da concorrência podem e são superadas pelos acordos de preço, de mercado e de produção. O problema do controle acionário é superado pela estruturação do comando do capital. Desde que se garanta um mínimo de dividendos aos acionistas, as cúpulas burocráticas de administradores profissionais podem se perpetuar e auto-reproduzir. No que diz respeito às limitações do capital de empréstimo, que se traduzem em risco empresarial e de crédito, o próprio crescimento ameniza o problema, mas sua superação se dá, fundamentalmente, pela estruturação do comando do capital.

As limitações financeiras e sua superação estão no âmago do desenvolvimento da empresa capitalista. A sociedade anônima foi um passo importantíssimo nessa história. Através dela, podia-se recorrer ao aumento de capital via Bolsa de Valores. A sociedade anônima trouxe outra novidade, que foi a criação de uma nova esfera de capital. Tradicionalmente, entende-se por capital o conjunto de máquinas, terrenos, instalações, capital de giro etc. A

<sup>8</sup> Kalecki. *Teoría de la dinámica económica*. México: Fondo de Cultura Económica, 1956.

sociedade anônima opôs a esse capital outra esfera caracterizada pelas ações ou títulos de propriedade. Ela determinou a distinção entre grandes acionistas, que detêm o capital como entendido tradicionalmente, e os pequenos e diluídos acionistas que possuem títulos de propriedade e recebem dividendos. A sociedade anônima possibilita aos acionistas majoritários a venda de ações preferenciais em grande escala, mantendo o seu controle.

Todavia, a sociedade anônima não é uma solução sem restrições. Em primeiro lugar, a preocupação em conservar o controle acionário pode restringir as emissões destinadas ao público; em segundo lugar, a emissão pode conduzir a uma diminuição de dividendos do próprio grupo controlador, e, em terceiro lugar, finalmente, existem limites no próprio mercado de ações da empresa. As grandes empresas oligopolistas, há algum tempo, encontraram na *holding* a forma de estruturação do comando de capital, necessária à superação do problema do controle acionário e dos riscos empresarial e de crédito. Através da criação de subsidiárias, uma empresa não modifica seu ativo. Individualmente, as subsidiárias têm um endividamento menor do que as consolidadas. Em rigor, o endividamento é maior do que transparece. Torna-se possível o controle de massas, cada vez maiores, de capital advindo de fora do próprio grupo, a partir de determinado volume de capital.

Parece-nos claro que as empresas constituem organizações burocráticas, nas quais formalismo, impessoalidade, profissionalismo são dados importantes e cada vez mais importantes no sistema capitalista contemporâneo. Parece-nos claro, igualmente, que rearranjos estruturais não modificam o seu caráter burocrático: a centralização do poder de controle e a relação dirigente-dirigido. Parece-nos, ainda, claro que a empresa tem por função básica a reprodução do capital e da organização, embora também tenha seu papel na reprodução da força de trabalho, já que paga salários, e na manutenção da coesão social, na medida em que pratica o treinamento que é chamado integração. Seria absurdo afirmar que a empresa não é lugar de transmissão de ideologia e de coerção. Toda organização burocrática moderna apresenta esses momentos, embora se especialize em alguns deles. A grande empresa especializa-se em um momento muito importante para a lógica de todo o complexo organizacional de uma sociedade moderna: no econômico. Nisso não se diferenciam empresas multinacionais, estatais ou nacionais.

Evidentemente, quando se pensa na empresa multinacional, da ótica de uma formação social caracterizada pelo subdesenvolvimento industrializado, existem dados diferenciais que merecem cuidados. Sem nos determos nesses aspectos, que são de enorme relevância, cumpre lembrar que a presença

das multinacionais, nos países subdesenvolvidos, define sua forma de dependência em relação aos países desenvolvidos. Tal dependência, de ordem essencialmente tecnológica, reproduz nos países subdesenvolvidos e industrializados as tecnologias de produto dos países desenvolvidos. O resultado dessa dependência não se traduz, para o país subdesenvolvido, na simples transferência de excedente. Isso ocorreu no passado. No presente, tal dependência implica necessariamente a concentração do excedente que fica no país e também nas mãos das classes dominantes locais.<sup>9</sup>

### ► *As escolas*

A empresa indiscutivelmente atua, também, na reprodução da força de trabalho *pari passu* com a reprodução ampliada do capital. Convém lembrar aqui, entretanto, que tal reprodução não implica apenas reprodução física, mas a reprodução de sua qualificação e de sua submissão. Nos termos de Althusser, trata-se da submissão da força de trabalho à ideologia dominante. Tal reprodução não diz respeito, apenas, à classe operária, mas também às próprias classes dominantes que exercem ideologicamente sua dominação.<sup>10</sup> A ideologia não pode ser vista como uma simples forma de engodo dos dominantes pelos dominados. Em princípio, nem mesmo para os dominantes as relações econômicas são totalmente transparentes. A ideologia, enquanto consciência social, cimenta determinado modo de produção em uma formação social concreta. Ela é necessária para dominar e para ser dominado. Determinado tipo de organização burocrática – as escolas – é o aparelho ideológico por excelência da sociedade moderna.

A reprodução da qualificação da mão-de-obra dá-se na forma de sujeição à ideologia dominante. Reproduzir a mão-de-obra significa também, portanto, inculcar essa ideologia. A sociedade dispõe de inúmeros meios de reprodução da força de trabalho e, portanto, de reprodução das próprias relações de produção. Através de instituições distintas e especializadas, a inculcação ideológica é realizada. Não há dúvida de que todas as organizações burocráticas participam desse processo. Como sugerimos anteriormente, porém, nem todas as organizações são predominantemente ideológicas, e aqui cabe ressaltar que algumas o são e cabe, também, lembrar que, embora não seja a única, a escola e o sistema escolar em si são predominantemente ideológicos.

<sup>9</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*, op. cit., p. 350.

<sup>10</sup> Louis Althusser. *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1968.

A ideologia não se traduz em algo abstrato; a prática escolar é em si ideológica. A prática educacional impõe aos estudantes sistemas de pensamento diferenciais, predisposições de ação, segundo certo código de normas e valores, que os caracterizam como pertencentes a determinado grupo ou classe. Mesmo quando a escola é a mesma para dominantes e dominados, ela impõe a cooptação de membros isolados de outras classes através da ideologia. Mas ela também reproduz a divisão da sociedade em classes na medida em que, via de regra, a oportunidade de prosseguir não é igual para todos, que o capital cultural inicial também não é o mesmo, e que os cursos menos nobres, as especializações técnicas, acabam por arrebanhar boa parte dos menos favorecidos. Convém lembrar que a escola aparentemente unificada de hoje é uma inovação de um sistema mais antigo, e que ainda prevalece em muitas áreas, que separava a escola dos ricos da escola dos pobres.<sup>11</sup> O contingente relativamente grande que acaba em nossos dias se encaminhando para as escolas técnicas não vai receber ali apenas ferramental operacional. Essas escolas, ditas profissionalizantes, são também responsáveis pelo que Grignon chama de “moralização elementar da classe operária”.<sup>12</sup> No sistema escolar, as diversas classes e camadas sociais vão encontrar a ideologia de que precisam para exercer o seu papel na divisão de trabalho.

É importante notar que a escola não cria as classes sociais, ela auxilia a sua reprodução. Talvez mais importante seja frisar, ainda, que ela não está sozinha nessa função. A maior ou menor importância da escola na transmissão de ideologia nos é dada pelas formações sociais concretas, pela forma em que nela se configuram as forças sociais,<sup>13</sup> bem como pela natureza da ideologia que se procura transmitir. Certamente, a escola não é nem mesmo a única instituição de caráter predominantemente ideológico. Ela reparte essa função com outras instituições culturais, sindicais, partidárias etc. Todavia, sua importância é óbvia na medida em que age, desde a primeira infância, sublinhando certo tipo de socialização. Como muito bem coloca Barbara Freitag, “toda classe hegemônica procura concretizar sua concepção

---

<sup>11</sup> Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron. *A reprodução – Elementos para uma teoria do sistema de ensino*. São Paulo: Francisco Alves, 1975.

<sup>12</sup> Claude Grignon. “A moral técnica”. EAESP/FGV. mimeo.

<sup>13</sup> Vide Nicos Poulantzas. “Escola em questão”. *Tempo brasileiro*, nº 35, Rio de Janeiro; e Maurício Tragtenberg, “A escola como organização complexa”. In: Jorge da Silva *et alli* (organizadores). *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

de mundo na forma de senso comum, ou seja, fazer com que a classe subalterna interiorize os valores e as normas que asseguram o esquema de dominação por ela implantada. Um dos agentes mediadores entre a transformação da filosofia da classe hegemônica em senso comum da classe subalterna é o sistema educacional dirigido e controlado pelo Estado".<sup>14</sup>

Entendendo a burocracia como uma forma de poder legitimado, isto é, entendendo-a como uma forma específica de estrutura de dominação da qual o Estado e a empresa capitalista são paradigmas, percebendo, em termos weberianos, que a dominação é um estado de coisas em que o comportamento dos dominados aparece como se estes houvessem adotado, como seu, a vontade manifesta do dominante, fica muito clara a preocupação de Weber com a burocratização crescente da vida social e com o que isso representaria para o seu produto: os estudantes. A escola é, por tudo, amplamente burocratizada. Isso está presente nos critérios de seleção, de promoção, nos programas e nos exames. A compulsão burocrática transparece, claramente, no meio acadêmico. Sua segurança e a conformidade, que procura inculcar, parecem tranquilizar a sociedade. Os frutos da escola não apenas são os frutos de uma burocracia, com todas as suas implicações, mas são os futuros reprodutores de uma sociedade burocrática, reprodutora das relações sociais presentes em suas bases.<sup>15</sup>

Pode-se perceber que o saber que é transmitido nas escolas não apenas está relacionado com a divisão técnica do trabalho existente na sociedade, mas também com a divisão social correspondente. Da escola sairão os burocratas, mas também os operários, os empresários e os ideólogos. A escola reproduz, também, o seu próprio corpo docente, na medida em que é das diversas áreas do sistema escolar e do percurso pela carreira acadêmica que saem os professores. A escola, com os seus professores, pode ser um lugar de desmascaramento de conflitos, mas, via de regra, ela tem uma posição orgânica na sociedade, que implica um trabalho sutil e continuado de preservação da ordem estabelecida e das desigualdades nela contidas. É preciso, porém, lembrar que um número, que pode ser mais ou menos elevado de acordo com determinada formação social, nem passa pela escola; sua socialização faz-se, portanto, por outras vias. Desnecessário insistir que essas pessoas advêm das classes inferiores. Para os já privilegiados que passam

<sup>14</sup> Barbara Freitag. *Escola, Estado e sociedade*. São Paulo: Edart, 1977.

<sup>15</sup> Max Weber. *Economía y sociedad*, *op. cit.*; Marcelo F. Barbieri. "A escola como organização", mimeo., EAESP/FGV, 1978; Michel Lobrot, *op. cit.*

pela escola, a socialização dá-se pela subordinação, pela inculcação de valores compatíveis com sua futura posição nas divisões técnica e social do trabalho. Como afirma Maurício Tragtenberg, já “no século XIX a expansão da técnica e a ampliação da divisão do trabalho, com o desenvolvimento do capitalismo, levam à necessidade da universalização do saber ler, escrever e contar. A educação já não constitui ocupação ociosa e sim uma fábrica de homens utilizáveis e adaptáveis. Hoje em dia, a preocupação maior da educação consiste em formar indivíduos cada vez mais adaptados ao seu local de trabalho, capacitados, porém, a modificar o seu comportamento em função das mutações sociais”.<sup>16</sup>

Procura-se formar indivíduos para uma sociedade de organizações. A lealdade e a responsabilidade, a alta tolerância à frustração, a capacidade de adiar recompensas e o desejo de ascender socialmente são valores que se traduzem não em mero discurso, mas nos jogos e exercícios da própria escola. Às vezes essa socialização, que implica aprender a dizer “sim, senhor” nas horas certas, falha. Isso porque a escola não tem o monopólio da inculcação ideológica, porque as condições de vida podem desmentir o discurso escolar e porque sua própria coerência encobre contradições que podem evidenciar-se em circunstâncias determinadas. De modo geral, porém, ela cumpre sua função de preservação do presente, que é apresentado como desejável, de esperança de participar de um futuro que seja o prolongamento natural da desejabilidade desse presente. Para os que vêm das classes baixas, a escola é a possibilidade de ascensão e é, também, a possibilidade de aprender a tirar os benefícios que a ordem estabelecida oferece. A cumplicidade e a lealdade estão tão no centro da organização burocrática quanto o culto da autoridade. Subir na vida significa, entre outras coisas, a aceitação de que para atingir os escalões mais altos é preciso competir, e que isso implica a percepção de que o destino social depende, antes de mais nada, da natureza individual.<sup>17</sup> É evidentemente que a família, a propaganda, a empresa e quase todas as instituições da sociedade moderna colaboram, cotidianamente, na inculcação desses valores.

Para Establet e Baudelot, entre as duas funções básicas da escola, a inspiração ideológica é a principal. Em linhas simples, a contribuição da escola para a reprodução das relações de produção pode ser vista como a

---

<sup>16</sup> Maurício Tragtenberg. “A escola como organização complexa”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>17</sup> Vide P. Bourdieu. “L'école conservatrice”. *Revue française de sociologie*, VII, 1966, p. 342. In: Maurício Tragtenberg, “A escola como organização complexa”, *op. cit.*

contribuição para a reprodução material da divisão da sociedade de classes, uma vez que contribui com elementos tanto para as classes dominantes quanto para as dominadas. A outra contribuição é aquela pela qual a escola impõe as condições ideológicas das relações de dominação e submissão entre as duas classes antagônicas.

Se bem que sejam muitos, como observamos, os aparelhos ideológicos em uma sociedade moderna, “cuja ação se exerce ou simultaneamente ou ulteriormente, eles podem cumprir sua função de dominação ideológica somente sobre a base da inculcação primária realizada pelo aparato escolar”.<sup>18</sup> A escola é uma organização que tem na inspiração ideológica um papel especial. Ela concorre com a família na formação da base da constituição dos agentes da produção.

É oportuno também lembrar que a escola está, em muitos casos, inserida na produção, estando assim não apenas indireta mas diretamente envolvida na esfera econômica. Há formações sociais, em que a transmissão do saber faz-se concomitantemente com o trabalho produtivo dirigido. Há outras em que essa não é a regra, mas em que pelo menos algumas escolas técnicas têm funções produtivas. É importante, igualmente, estar atento que a coerção, enquanto imposição de uma disciplina e o cumprimento de um programa preestabelecido, bem como a própria delimitação espacial da liberdade, também está presente na escola. O que se evidencia, porém, como particularidade dessa organização é sua especialização em outro momento, significativamente importante, do complexo organizacional de uma sociedade moderna: o momento que nos dá conta da própria coesão social, o momento do ideológico.

### ► *As prisões*

Claramente, o complexo organizacional moderno é, infinitamente, amplo e diversificado. Se pretendêssemos sua análise exaustiva, teríamos que nos aprofundar bastante em cada uma das instituições, teríamos ainda que diferenciar, por exemplo, empresas industriais, comerciais e de serviços; ou empresas grandes, médias e pequenas; ou ainda grupos, empresas e fábricas. Teríamos, talvez, que pensar em empresas públicas e privadas e, talvez, em escolas públicas ou privadas. Restariam, ainda, as escolas primárias, secundárias e universitárias; as escolas isoladas, as faculdades, as universidades.

<sup>18</sup> Roger Establet e Christian Baudelot. *La escuela capitalista*. México: Siglo Veinteuno, 1975.

O intuito deste trabalho, contudo, não é esse. Trata-se, apenas, de uma visualização da lógica de inserção das organizações burocráticas na sociedade. Ainda assim, um trabalho mais amplo deveria lembrar o problema da articulação política, a forma pela qual tal articulação se configura como fenômeno organizativo. Certamente, os partidos políticos constituem uma forma de organização dotada de seus traços mais característicos. O partido pode estar voltado para a manutenção ou o fortalecimento daqueles que detêm o poder de Estado, como para sua derrubada. De qualquer forma, com qualquer dessas finalidades, ele constitui uma organização.<sup>19</sup> Outro campo interessante é o dos sindicatos, como forma de articulação de classes ou frações de classes, na perseguição de seus interesses. Há uma infinidade de organizações que, de uma forma ou de outra, se relacionam às relações sociais vigentes, à sua manutenção ou à sua mudança. Importa-nos, aqui, especialmente, outro momento do complexo organizacional. Mais precisamente pretendemos discorrer, um pouco, sobre aquelas organizações burocráticas que se encarregam dos dissidentes do corpo social, recuperando-os para o sistema ou propondo-se a recuperá-los ou, pura e simplesmente, segregando-os. Também aqui as organizações são muitas e diferentes. Entre elas, talvez a prisão seja a mais estável, historicamente, e nela nos concentraremos. Lembremo-nos, contudo, de que dos asilos de velhos aos campos de concentração defrontamo-nos com instituições totais. Entre elas, algumas semelhanças são decorrentes de sua particularidade, particularidade esta que também se manifesta nos hospitais de custódia de doentes mentais, ou dos que a sociedade assim classifica.<sup>20</sup>

Creemos poder afirmar que a prisão constitui um tipo particular de organização burocrática, uma instituição voltada para punir e regenerar. A falha na regeneração é comum nesse tipo de organização. Acontece, porém, que, mesmo onde ela falha, ela cria uma categoria especial de pessoas a quem se pode chamar rebeldes dóceis. Tais rebeldes dóceis acabam por constituir-se em uma delinqüência controlada que, entre outras coisas, constitui um exército de reserva para o poder e legitima a vigilância policial vigente na sociedade.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Fernando Coutinho Garcia. "Democracia interna em organizações formais: uma crítica radical. URGS. mimeo.

<sup>20</sup> Franco Basaglia (organizador). *L'institution en negation*. Paris: Seuil, 1973.

<sup>21</sup> Luiz Schwarcz e Lucy Hatheyer. "A prisão como organização". EAESP/FGV, 1978. mimeo.

A instituição penal tem, na verdade, a prisão como o seu argumento mais terrível. Ela é, contudo, apenas uma das muitas burocracias da violência e da assistência que se voltam para o problema da delinquência. Tornar o conflito de um modo de produção antagonístico controlável é uma de suas funções; tornar os corpos dóceis, aumentando seu potencial econômico e diminuindo seu potencial político, é eventualmente outra. Cumprir o papel que a ideologia não conseguiu cumprir. Tentar corrigir ou marginalizar aqueles em que a ideologia dominante não foi inculcada ou foi mal inculcada é, possivelmente, outra função. Não se pode deixar de lembrar, porém, que na base da prisão está a miséria. Uma sociedade mais igualitária, possivelmente, produziria seus bandidos em forma de banditismo erudito ou revolucionário.<sup>22</sup> Não produziria, porém, o grande contingente de miseráveis que transgridem a lei para comer, ou que vão para a prisão como se vai para onde há teto, cama e comida.

A hegemonia da prisão, entre os métodos de punição, parece estar ligada à valorização da disciplina, ligada, portanto, à descoberta do corpo como algo a que se pode imprimir cadência, impor tempos e espaços. O corpo torna-se alvo e objeto de poder, tornando-se útil e manipulável. Sua utilidade está, diretamente, vinculada à sua docilidade. “Desta forma, permite-se o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhe impõe uma relação de docilidade-utilidade... Os métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo são o que podemos chamar ‘disciplinas’. Muitos processos disciplinares existiam há muito tempo: nos conventos, nos exércitos e nas oficinas também. Mas as disciplinas se tornaram, no decorrer dos séculos XVII e XVIII, fórmulas gerais de dominação.”<sup>23</sup>

A prisão representa o momento mais terrível da organização burocrática, é o momento da coerção. As prisões podem incluir produção e, certamente, ideologia; constituem, porém, instituições predominantemente coercivas. De resto, enquanto organização caracterizada pelo isolamento, configuram o que chamamos instituições totais, isto é, locais de residência e trabalho, separados da sociedade por determinado tempo, levando uma vida fechada, formalmente administrada. Nelas dá-se o controle de necessidades humanas pela organização burocrática de grupos completos de pessoas. Como outras instituições totais, as prisões caracterizam-se pela separação,

<sup>22</sup> E. J. Hobsbawn. *Bandidos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1955.

<sup>23</sup> Michel Foucault. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1977, p. 126.

entre o quadro dirigente e o grande grupo de internados. Aos segundos cabem rebaixamentos, degradações e profanações, através da mortificação do “eu”. Na prisão não cabem identidades, cabe a ruptura com o passado e com a sociedade dos livres. Os uniformes, números e rituais apenas trazem uma impessoalidade levada a seus limites mais extremos.<sup>24</sup>

As instituições totais geralmente associam-se ainda à estigmatização daqueles que por ela passam, ao contrário de outras organizações burocráticas. Como afirma Goffman, “nos muitos casos em que a estigmatização do indivíduo está associada com sua admissão a uma instituição de custódia, como uma prisão, ..., a maior parte do que ele aprende sobre o seu estigma ser-lhe-á transmitida durante o prolongado contato íntimo com aqueles que irão transformar-se em seus companheiros de infortúnio”.<sup>25</sup> O estigma, porém, não separa estigmatizado e normal. Ele é algo que apenas se define em uma dada situação social.

No mais, prisão é controle, é disciplina, é hierarquia, é absoluta centralização decisória, é absoluta separação dirigente-dirigido e, em muitos casos, utilização econômica do corpo. Lembrando Foucault,<sup>26</sup> cabe perguntar por que não se aceitaria a prisão se o que ela faz é reproduzir a maior parte dos processos correntes na sociedade. Uma resposta possível é que tais processos podem e devem ser repensados, como deve e pode ser repensada a organização burocrática. A burocracia moderna nasceu na produção e no Estado e organizou, na égide do controle social, praticamente todas as instituições. O Estado moderno é, provavelmente, a organização burocrática que melhor sintetiza a produção, a ideologia e a repressão. Planejar, organizar, dirigir e controlar continuam sendo as palavras de ordem da burocracia. Será sempre assim? A resposta cabe a todos nós.

## Bibliografia

ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1968.

BARBIERI, Marcelo F. “A escola como organização”, mimeo. São Paulo: EAESP/FGV, 1978.

<sup>24</sup> Erving Goffman. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974, p. 13-108.

<sup>25</sup> Idem. *Estigma*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 46.

<sup>26</sup> Michel Foucault, *op. cit.*

- BASAGLIA, Franco (organizador). *L'institution en negation*. Paris: Seuil, 1973.
- BOURDIEU, Pierre. "L'école conservatrice". *Revue française de sociologie*, VII, 1966.
- BOURDIEU, Pierre e PASSERON, Jean Claude. *A reprodução – elementos para uma teoria do sistema de ensino*. São Paulo: Francisco Alves, 1975.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. Brasiliense, 1977.
- \_\_\_\_\_. "Notas introdutórias ao modo tecnoburocrático ou estatal de produção". *Cadernos CEBRAP*, nº 20, abril/junho de 1977.
- CHANDLER, Alfred D. *Strategy and structure: chapter in the history of the American industrial enterprise*. Garden City: Doubleday, 1966.
- ESTABLET, Roger e BAUDELLOT, Christian. *La escuela capitalista*. México: Siglo Veinteuno, 1975.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1977.
- FREITAG, Barbara. *Escola, Estado e Sociedade*. São Paulo: EDART, 1977.
- GARCIA, Fernando C. "Democracia interna em organizações formais: uma crítica radical". Porto Alegre: URGs, mimeo.
- GOFFMAN, Erwing. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Estigma*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- GRIGNON, Claude. "A moral técnica", mimeo. São Paulo: EAESP/FGV.
- HOBSBAWN, E. J. *Bandidos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1955.
- HYMER, Stephen. *Empresas multinacionales: la internalización del capital*. Buenos Aires: Periferia, 1974.
- KALECKI. *Teoría de la dinámica económica*. México: Fondo de Cultura Económica, 1956.
- LANGE, Oscar. *Moderna economia política*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.
- LOBROT, Michel. *Pedagogia institucional*. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1974.
- MARX e HOBSBAWN. *Formações econômicas pré-capitalistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

POULANTZAS, Nicos. “Escola em questão”. *Tempo brasileiro*, nº 35, Rio de Janeiro.

SCHWARCZ, Luiz e HATHEYER, Lucy. “A prisão como organização”. São Paulo: EAESP/FGV, 1978, mimeo.

TRAGTENBERG, Maurício. “A escola como organização complexa”. In: Jorge da Silva *et alli* (organizadores). *Educação brasileira contemporânea: Organização e funcionamento*. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

\_\_\_\_\_. “Administração, poder e ideologia”. São Paulo: EAESP/ FGV, 1978, mimeo.

WEBER, Max. *Economía y sociedad* (2ª edição espanhola, baseada na 4ª edição alemã de 1956). México: Fondo de Cultura Económica, 1964.