



A FABRICAÇÃO DA MUDANÇA: GUERREIRO RAMOS E A ORGANIZAÇÃO RACIONAL DO TRABALHO

Mais de meio século após sua publicação inicial, finalmente vem a lume uma nova edição em livro de *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*, de Guerreiro Ramos.¹ Apresentado como tese ao concurso para provimento em cargo da carreira de Técnico de Administração do quadro permanente do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), o trabalho foi elaborado em 1949 e publicado em 1950 pelo DASP e pelo Departamento de Imprensa Nacional (RAMOS, 1950), o que lhe conferiu pouco alcance.

O livro marca um momento de superação pessoal e incorporação de novos temas e abordagens na obra de Guerreiro Ramos. Preterido na carreira universitária, entrou em profunda crise existencial. Teria sido – segundo ele – indicado para suceder André Gros (na Cadeira de Política da Faculdade Nacional de Filosofia) e, também, para a de Jacques Lambert (Sociologia), mas assumiram Vítor Nunes Leal e Luiz de Aguiar Costa Pinto, respectivamente. Era 1943 – naquele contexto da Segunda Guerra e do Estado Novo –, teria sido acusado por “comunistas” de “colaboracionista”, por causa de seu passado integralista e sua ligação, desde a Bahia, com Landolfo Alves (Governador da Bahia) e o irmão Isaias Alves (Secretário Estadual de Educação). A partir daí, e durante toda sua vida, acreditar-se-á (não somente devido a esse episódio) um perseguido político, por exercer certa independência de pensamento, não se aferrando – segundo ele – a seitas e conluios (OLIVEIRA, 1995, p. 140). Nesse período, de 1942 a 1945, teria passado por intensa crise espiritual e vivido quase que recluso; nesse processo, teria perdido, momentaneamente, a fé (era profundamente católico) e, definitivamente, as ilusões acadêmicas (NASCIMENTO, 2003, p. 96).

Após o ocorrido, necessitando manter-se, passou a lecionar – por indicação de San Tiago Dantas – no Departamento Nacional da Criança (no Rio de Janeiro), ocupando a cadeira de Problemas Econômicos e Sociais do Brasil. Ainda em dificuldades financeiras e convidado por um amigo, candidatou-se a um emprego de técnico em administração no DASP, sendo aceito (de modo interino) em 1943. Entre suas atribuições no órgão estavam analisar projetos de organização (para órgãos policiais, penitenciárias, de estímulo à agricultura etc.) e auxiliar na seleção de pessoal, cuja seção de recrutamento chegou a chefiar. Após aprovação em concurso em 1945 (apresentando o trabalho *Administração e política à luz da sociologia*), efetivou-se no mesmo ano como técnico em administração, apresentando como requisito de mérito a tese *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*.

A influência de Weber se faz sentir na obra, cujo objetivo seria “[...] mostrar que a Organização Racional do Trabalho é consequência de um longo processo de secularização, no transcurso do qual apareceu, tardiamente na civilização ocidental, uma atitude laica do espírito humano, em face da natureza e da sociedade” (RAMOS, 2009, p. 18). No texto, discorre sobre o conceito de trabalho na civilização ocidental, taylorismo, fordismo e o percurso da administração até a contemporânea sociologia do trabalho.²

* *Doutor em Sociologia pela Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista – UNESP. Professor da Faculdade de Itápolis. Endereço: Av. Fouad Mucari, 1225, Jd. Campestre. Itápolis/SP. CEP: 149000-000. E-mail: edsnb@ig.com.br.*

¹ *Sobre a obra do autor, ver, entre outros: Soares (1993), Oliveira (1995), Azevedo (2006) e Bariani (2003, 2008).*

² *As referências aqui são os estudos weberianos sobre a burocracia, administração, patrimonialismo, o sagrado e o profano (presentes em *Economia e sociedade*) e o estudo – paradigmático – da ética como secularização, em *A ética protestante e o espírito do capitalismo* (WEBER, 1997, 1989, respect.).*

O erudito trabalho de síntese (e ostentação) conclui que a organização racional do trabalho só se produz em sociedades nas quais predomina o espírito antitradicional e laico, não se desenvolvendo em outras nas quais o sagrado se sobrepõe ao racional e secular. Os EUA seriam o campo mais fértil para tal, já a América Latina, Ásia e Oceania muito menos, pois nestas a indústria seria algo incipiente e a maior parte de suas populações não teria ainda emergido das "culturas de *folk*". Mannheim, Hans Freyer (quanto ao planejamento e à sociologia como intervenção social) e a Escola de Chicago (quanto aos estágios de evolução do tradicional ao moderno), entre outros, também, estão presentes na análise como referências teóricas.

As considerações sobre o histórico da organização racional do trabalho convergem para o ponto crucial do livro: a análise da administração pública, mormente no Brasil. Segundo Guerreiro Ramos, as circunstâncias de um gerenciamento racional dos negócios nessa esfera não seriam um assunto meramente técnico ou institucional, um simples modelo de gestão, e sim produto de um amadurecimento histórico-social, dependente do alcance de determinado estágio evolutivo de superação do privatismo:

Na administração pública, a racionalização é, antes, uma fase da evolução do Estado que uma tecnologia propriamente dita. Ela surge, sob a forma do que Max Weber chamou burocracia, naqueles tipos de Estado em que, sob influência do constitucionalismo, se afirma o predomínio da função pública sobre a feudalidade e a soberania territorial, ou seja, do interesse universal sobre o interesse particular (RAMOS, 2009, p. 86).

Tal processo histórico avançaria segundo a formulação tipológica weberiana, na qual os tipos de dominação 'sucedem-se' mais ou menos 'progressivamente', denotando o advento da racionalidade e da dessacralização do mundo, isto posto, para assentar-se, a organização racional-legal haveria de solapar as bases patrimonialistas de dada sociedade, instaurando-se – em tempo e intensidade – conforme as características próprias da formação social. "A superação da administração patrimonial pelo desenvolvimento da administração racional ocorre mais ou menos lentamente, conforme a composição social de cada país" (RAMOS, 2009, p. 89). Guerreiro Ramos assevera que a universalização do capitalismo impõe um caráter relativamente inexorável ao processo de racionalização, embora de modo lento e tensamente articulado com a ordem anterior, "o que explica a coexistência de elementos burocráticos com elementos patrimoniais dentro de uma mesma sociedade" (RAMOS, 2009, p. 90).

Não obstante o uso da tipologia weberiana, Guerreiro Ramos não o faz ingenuamente, atenta para a idealização dos tipos, as especificidades das sociedades e a não-imanência de sentido e ritmo na história. Cada sociedade – no processo de modernização e racionalização – percorreria um caminho próprio e binária, de modo ímpar, formas modernas e arcaicas. Sendo assim, não existiriam formas "puras", mas formas eminentemente híbridas, "umas mais que as outras" de administração pública (RAMOS, 2009, p. 90).

Pautado pela transformação histórica, o avanço desse tipo de organização dependeria de uma análise social que identificasse e tornasse possível a superação de resistências à mudança entrincheiradas em mentalidades, formas culturais, hábitos cristalizados pelo tradicionalismo etc., substituindo-os por formas modernas, congruentes com a efetivação da nova ordem.

A racionalização assume algumas peculiaridades na esfera da administração pública. Aí ela é uma questão eminentemente sociológica, antes de ser de qualquer outra natureza.

A racionalização na esfera da administração pública não se converte em mera aplicação do saber técnico na organização de atividades. É, principalmente, um processo de transformação do aparato estatal, que se opera a custa da diminuição (e até anulação) da eficácia da tradição, ou melhor, que implica a substituição de 'folkways' por 'technicways' (RAMOS, 2009, p. 85-6).³

³ Aqui Weber dá lugar às influências da sociologia americana (desde que não entendida como algo monolítico), especificamente William Graham Sumner e Alice Davis, respectivamente. Adiante, no livro, será lembrado Edward Sapir e não faltam referências a W. I. Thomas e W. Ogburn.

Assim, haveria uma tendência de intensificação do processo de racionalização, mas não progressiva e implacavelmente de modo a eliminar o passado e fazer tábua rasa da sociedade em que atuaria. Sua evolução seria difícil e inconstante, defrontando-se com a ordem anterior e a cultura enraizada, que o obstaculizariam. Dentre essas formas de resistência, a cultura exerceria um papel fundamental: a imposição da nova ordem não bastaria, só com a mudança dos padrões de comportamento seria possível viabilizar a racionalização modernizadora.

A arrebatadora marcha da racionalização (pensada por Weber) teria como contraponto a força da cultura e a manutenção de condutas (lições tomadas ao culturalismo e à Escola de Chicago). Função primordial nesse processo teria a sociologia, à qual cumpriria entender a sociedade, identificar os obstáculos, dar subsídios às formas de embasamento da ação transformadora e promover meios de atualização das mentalidades arraigadas.

No caso brasileiro, a herança de privatismo, segundo Guerreiro Ramos, ainda impedia a consolidação da racionalidade administrativa:

No Brasil, a racionalização da administração pública defronta-se com sérios obstáculos, principalmente oriundos de sua formação histórica. Pode afirmar-se, mesmo que a sua introdução em nossa máquina corre por conta daquele idealismo utópico (*sic*), característico das elites brasileiras e extensamente estudado por Oliveira Vianna.

A verdade é que a estrutura social e política do país ainda não apresenta até hoje condições capazes de tornar plenamente efetivo, em nossa administração pública, um sistema racionalizado.

Uma tradição de patrimonialismo permeia o Estado brasileiro que, até recentemente, se pulverizava socialmente em 'organismos monocelulares', clãs parentais, clãs feudais, clãs eleitorais, de puro direito privado e carecia daquela unidade orgânica e compacta a que se referia Von Stein (RAMOS, 2009, p. 93-94).⁴

Em auxílio às abrangentes formulações teóricas das quais se servia, Guerreiro Ramos lança mão de autores nacionais para dar conta da peculiaridade da sociedade brasileira e viabilizar a crítica ao patrimonialismo em sua caracterização local. Utiliza-se de Gilberto Freyre e sua crítica ao mandonismo, de Nestor Duarte e a análise da ordem privada e, principalmente, Oliveira Vianna e sua crítica da organização clânica e do familiarismo. Vianna ainda lhe fornecerá subsídios para a crítica da importação de idéias por parte de uma classe dirigente considerada alheia à realidade brasileira – o idealismo das elites (RAMOS, 2009, p. 93-4).⁵

A administração pública no Brasil, nesse contexto, não teria ultrapassado o "estágio patrimonialista", uma vez que a pressão do privatismo e do familiarismo perturbaria a estrutura governamental, legando à administração pública "[...] o caráter a que [Edward] Sapir chamaria 'espúrio', visto nela não se integram perfeitamente os processos burocráticos", o que configuraria "[...] um verdadeiro conflito cultural, como já lembrara o sociólogo brasileiro Emílio Willems" (RAMOS, 2009, p. 96).⁶

⁴ Lorenz von Stein (1815-1890), teórico social e historiador do séc. XIX, um dos fundadores da sociologia alemã, influenciado por Hegel e, sistematicamente, lido por Marx e Engels, posteriormente retomado por H. Freyer e H. Marcuse; elaborou uma interpretação dialética da história, na qual a idéia básica era, segundo Marcuse, o antagonismo entre Estado e Sociedade. Ver Marcuse (1978) e Freyer (1944).

⁵ Guerreiro Ramos refere-se, particularmente, às obras de: Oliveira Vianna, *Instituições políticas brasileiras, O idealismo da Constituição, O idealismo político no Império e na República*; Nestor Duarte, *A ordem privada e a organização nacional*; e Gilberto Freyre, *Casa grande e senzala*. Quanto a esse último, Guerreiro Ramos valoriza um interessante aspecto de sua obra que permanece um tanto descuidado: a crítica do poder pessoal. Em *Casa-grande e senzala* (FREYRE, 1983, p. 244-5), por exemplo, afirma: "Tudo se deixou [no Brasil], porém, à iniciativa particular [...] Claro que daí só poderia resultar o que resultou: de vantajoso, o desenvolvimento da iniciativa particular estimulada nos seus instintos de posse e de mando: de maléfico, a monocultura desbragada. O mandonismo dos proprietários de terras e escravos. Os abusos e violências dos autocratas das casas-grandes. O exagerado privatismo ou individualismo dos sesmeiros".

⁶ Além de Emílio Willems (radicado no Brasil), outros sociólogos como Florestan Fernandes, Fernando de Azevedo e Mário Wagner Vieira da Cunha. Apesar da crítica do autor à importação de conceitos, privilegia como interlocutores autores estrangeiros: das obras mencionadas na bibliografia de *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*, conta-se 171 autores, sendo 159 estrangeiros e apenas 12 brasileiros, dentre os quais o mais citado é o próprio Guerreiro Ramos, com 8 obras.

Por suas incumbências e seu caráter precursor, o DASP, nesse contexto, estaria no 'olho do furacão', assim como a burocracia que o compunha – inclusive o próprio Guerreiro Ramos.

Este conflito cultural retrata-se com maior agudeza naquilo que se poderá chamar 'processo do DASP', órgão pioneiro da implantação da racionalização na administração federal, cujo destino vem sendo ultimamente discutido pela opinião pública e assume as proporções de um caso de consciência do país. Tal 'processo' não deixa de ser dramático, pois muitos o sentem no espírito e na carne (RAMOS, 2009, p. 97).

Sentir no espírito e na carne era bastante tangível para Guerreiro Ramos, funcionário do DASP. Mas, mesmo saindo em defesa do departamento, não poupa críticas à importação de modelos em dissonância com a situação específica do país e cita, como exemplo negativo, a influência de Willoughby (também uma das mais presentes no DASP) na instituição do Conselho Federal do Serviço Público Civil (em 1936), com características de órgão de administração geral, embora pondere que, naquelas circunstâncias, representaria algum progresso.

A Lei nº 284 [de 28 de outubro de 1936] representa uma verdadeira transplantação no Brasil das idéias sobre racionalização administrativa, em voga nos Estados Unidos, especialmente na forma por que são expostas por Willoughby. Muitas reservas poderiam ser feitas a esta maneira de introduzir tais idéias em nossa administração federal. É porém incontestável que, de qualquer modo, a Lei 284 assinala um avanço na história administrativa do Brasil (RAMOS, 2009, p. 99).⁷

Guerreiro Ramos também defende o DASP contra o assédio que sofria por parte da oposição liberal, porta-voz das resistências privatistas à modernização administrativa. "O que resta a dizer é que, no presente momento, a evolução da racionalização da administração, no Brasil, está perturbada pela reorganização política que se vem operando desde 29 de outubro de 1945" [deposição de Vargas e fim do Estado Novo] (RAMOS, 2009, p. 100).

O assédio à administração pública e a defesa dos privilégios, do privatismo, seriam, também, reivindicação de organizações políticas partidárias, que não primariam pela coerência "ideológica", antes, representariam interesses específicos que se aglutinariam para conquistas particulares, abordando o Estado em busca de acesso a benesses.

Este 'privatismo', até o momento crônico na vida brasileira, exprime-se, na esfera política sob a forma de partidos de *patronagem*, isto é, partidos sem unidade ideológica, meras agremiações ou ajuntamentos de gânglios que, interferindo na administração pública, retardam, quando não paralisam de todo, o processo de sua burocratização (RAMOS, 2009, p. 94).⁸

O advento da modernização capitalista como processo de racionalização é tomado, então, por Guerreiro Ramos, como processo menos político que cultural, enfrentamento entre o privatismo e a racionalização, entre a burocratização e o patrimonialismo (entendidos como tipos ideais), consistindo em um "conflito cultural", no qual a administração pública defrontar-se-ia com o tradicionalismo e suas vicissitudes arraigadas. O Estado seria, naquele momento, o agente defensor do público e portador do moderno, capaz de dissolver os embaraços postos por esse tradicionalismo.

⁷ Mais tarde, em *O processo da sociologia no Brasil* (RAMOS, 1953, p. 39-40), voltará ao ponto negando os possíveis avanços da transplantação e caucionando uma evolução orgânica das estruturas, lenta, porém baseada no confronto com as experiências sociais: "Formalmente, operaram-se desde a Lei de nº 284, de 1936, mudanças no arcabouço administrativo federal. Mas, foram mudanças promovidas sem fundamento na pesquisa sociológica de nossas condições. Mudanças que cortaram de uma noite para o dia, 'a golpes de decretos', tradições de trabalho cuja validade não foi arguida, discutida, ponderada, como era imprescindível. Sacrificou-se tudo a novíssimas técnicas importadas, sem se refletir que elas de nada valeriam sem as suas premissas comunitárias. Mas em nome delas, subvertemos estruturas burocráticas, que vinham se formando lentamente, que, portanto, vinham sofrendo os testes da vida ou de uma experiência até multissecular".

⁸ Oliveira Vianna (1987) também define os partidos políticos como ajuntamentos "ganglionares".

Ao longo dos anos, Guerreiro Ramos transigirá para outras posições, privilegiando: o nacionalismo (RAMOS, 1953, 1957, 1958, 1960, 1961), a crítica da organização como dominação (RAMOS, 1963), o papel da burocracia na modernização (RAMOS, 1966) e a crítica da modernização e da sociedade centrada no mercado (RAMOS, 1989). Todavia, é com *Uma introdução do histórico da organização racional do trabalho* que se iniciam, de modo sistemático, suas preocupações com a administração, a sociedade civil, o Estado, bem como com a resistência e a mudança social, estas últimas tomadas já como processos profundamente imbricados com a estrutura social e não simplesmente como disposições contextuais e condutas orientadas.

Referências

- AZEVEDO, Ariston. *A sociologia antropocêntrica de Alberto Guerreiro Ramos*. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- BARIANI, Edison. *A sociologia no Brasil: uma batalha, duas trajetórias* (Florestan Fernandes e Guerreiro Ramos). Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2003.
- _____. *Guerreiro Ramos e a redenção sociológica: capitalismo e sociologia no Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2008.
- FREYER, Hans. *Introducción a la sociología*. Madrid: Aguilar, 1944.
- FREYRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*. 22ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1983.
- MARCUSE, Herbert. *Razão e revolução: Hegel e o advento da teoria social*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. (O mundo, hoje, 28).
- NASCIMENTO, Abdias. Cartaz: Guerreiro Ramos. In: *QUILOMBO: vida, problemas e aspirações do negro*. Ed. fac-similar do jornal dirigido por Abdias Nascimento. São Paulo: 34 Letras, 2003. p. 96.
- OLIVEIRA, Lucia Lippi de. *A sociologia do Guerreiro*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1995.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho: ensaio de sociologia do conhecimento*. Tese (apresentada em 1949 ao concurso para provimento em cargo da carreira de Técnico em Administração do quadro permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP), DASP, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1950.
- _____. *O processo da sociologia no Brasil: esquema de uma história das idéias*. Rio de Janeiro: Andes, 1953.
- _____. *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Rio de Janeiro: Andes, 1957.
- _____. *A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.
- _____. *O problema nacional do Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Saga, 1960.
- _____. *A crise do poder no Brasil: problemas da revolução nacional brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.
- _____. *Mito e verdade da revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.
- _____. *Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1966.

_____. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

_____. *Introdução ao histórico da organização racional do trabalho*. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2009..

SOARES, L. A. Alves. *A sociologia crítica de Guerreiro Ramos: um estudo sobre um sociólogo polêmico*. Rio de Janeiro: Copy & Arte, 1993.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987. 2 v. (Reconquista do Brasil. 2ª série, v. 105 e 106).

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 6ª ed. São Paulo: Pioneira, 1989.

_____. *Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México-DF, Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1997.