

Alienação e Burocracia: O Papel da Administração Participante

MICHAEL P. SMITH

Professor da Universidade de Boston
Tradução de **Olga Ferrini de Faria**

A sociedade tecnológica contemporânea cria para o indivíduo o pesado encargo de adaptar-se a um sistema burocrático altamente complexo e muitas vezes impessoal. Para um número significativo de membros das modernas sociedades de massa esse encargo tornou-se fonte de um forte sentimento de ansiedade, agora estranhamente denominado "alienação".

A trágica ironia da era moderna é que algumas das instituições originalmente destinadas a ajudar os homens a dirigir o mundo criaram, ao invés, obstáculos a sua eterna procura por auto-afirmação, realização pessoal e solidariedade humana. Estes três valores formam a base daquilo que os povos têm tradicionalmente procurado obter de suas instituições sociais e políticas: oportunidade para o desenvolvimento da criatividade, meios de controle ambiental e sentido comunitário. Entretanto, quanto mais deliberadamente os homens procuram maximizar esses valores através da organização social, mais ilusórios eles se tornam.

Este trabalho visa a estudar os fatores paradoxais que contribuem para

a crescente alienação do homem dentro do contexto da burocracia dos serviços públicos urbanos de massa. O enfoque escolhido é particularmente adequado para ilustrar as raízes do alheamento do homem moderno à vida burocrática. Estudiosos dos sentimentos de agressividade e violência demonstram que as dimensões e o crescimento do anonimato da vida urbana ajudam a produzir sentimentos generalizados de impotência em face de grandes instituições.¹ O sentimento de realização pessoal assim frustrado pode acarretar um alheamento de tais instituições, assim como da própria sociedade. Ademais, ao contrário das fábricas e organizações comerciais o objetivo principal dos serviços públicos

1. O psicólogo Phillip Zimbardo, depois de realizar experiências de laboratório sobre o anonimato e a agressão, e estudos de campo sobre vandalismo e violência, concluiu que a vida nas cidades contribui para o desenvolvimento de um processo de despersonalização manifestado em comportamento altamente emocional e em inobservância das normas da sociedade. Três dos principais fatores causativos isolados por Zimbardo foram: o crescente anonimato da vida nas cidades, as grandes dimensões das urbes e o gigantismo de suas instituições. (V. New York Times de 20-4-69, pág. 49).

urbanos é auxiliar a população, e não vender produtos. A alienação tende a tornar-se particularmente aguda entre os empregados, ou no seio da clientela não organizada de tais burocracias, quando pessoas, e não coisas, são os objetivos desprezados por processos impessoais e rotinizados, pela especialização excessiva de funções, ou pela prolongada dependência da clientela.

O HOMEM ALIENADO

Apesar de a luta do homem pela criatividade e pelo seu livre arbítrio dentro da comunidade ser tão velha quanto a história da Humanidade, o encontro diário do homem com as grandes organizações é um fenômeno nitidamente moderno. O "filme" clássico grego, quando aplicado ao indivíduo, levava a um sentido de inteireza — um esforço pela realização do potencial criativo de cada um, dentro e através da sociedade. Assim, Aristóteles considerava a efetiva participação na vida da comunidade como essencial à personalidade ajustada. Mas, à medida que apareciam as nações organizadas, que as sociedades se tornavam mais complexas e que se expandiam a industrialização e a urbanização, o otimismo do humanista diminuía, até que ele viu as chances de auto-realização do homem ameaçadas.

Assim Marx, escrevendo logo após o alvorecer da era industrial, falou do e ao trabalhador alienado, para quem o trabalho se havia tornado uma questão de compulsão; um mero instrumento para a satisfação de outras necessidades, nas suas horas de lazer. A especialização, a rotina, e o culto da produção — a valorização da coisa — conspiraram para alienar o homem de

Marx de si próprio, do seu trabalho e de seus iguais. O homem do alvorecer industrial era apequenado e, ironicamente, as grandes organizações inicialmente criadas para prover suas necessidades acentuaram seus sentimentos de impotência e indiferença. Nas palavras do jovem Marx: "Quanto mais o trabalhador se dedica ao seu trabalho, mais poderoso se torna o mundo de objetos que ele cria à sua volta, e mais pobre se torna ele em sua vida interior, pertencendo cada vez menos a si próprio".²

John Stuart Mill foi outro filósofo do Século XIX preocupado com as consequências intangíveis da sociedade altamente organizada sobre o indivíduo. Mill via a burocracia como a organização sistematizada da vida humana, organização que, incontrolada, poderia embotar tanto o pensamento criador quanto o livre arbítrio. Seu argumento central era o de que as faulezas de auto-expressão, como "percepção, julgamento, discricção, atividade mental e até opções morais são exercidas pelo processo de escolha" e, assim, só podem ser aperfeiçoadas através do uso.³ Deste modo; Mill te-

2. V. Karl Marx. "Alienated Labor" — Economic and Philosophical Manuscripts, primeiro manuscrito, XXII, T.B. Bottomore transcrito por Erich Fromm em "Marx's of Man" (New York — Frederick Ungar, 1961), págs. 95, 96/98.

3. V. John Stuart Mill. "On Liberty" (Indianápolis — Library of Liberal Arts, 1956) pág. 71. É interessante como Mill desenvolve seu argumento contra a burocracia em termos de um conflito entre a burocracia reformista e a espontaneidade do indivíduo: "Mas o mal é a espontaneidade do indivíduo difícilmente é reconhecida pelas correntes comuns de pensamento como tendo algum valor intrínseco... o que é mais, a espontaneidade não faz parte do ideal dos reformistas morais e sociais; pelo contrário, é olhada com ressentimento, como um obstáculo à aceitação geral do que esses reformadores, em seu próprio julgamento, pensam ser o melhor para a humanidade" (pág. 69).

mia que a tomada de decisões rotinizada e hierarquizada pudesse vir a substituir o discernimento, a espontaneidade e as opções morais do indivíduo.

A sociedade tecnológica do Século XX tem também seus críticos humanistas em revolta contra o que eles entendem como a abstração e desumanização da vida burocrática moderna. Os filósofos existencialistas contemporâneos protestam contra a tendência das sociedades organizadas de julgar as pessoas em termos de sua adaptabilidade, mais do que de sua integridade; de sua produtividade, mais do que de seu caráter. Temem que o culto da eficiência dentro do ambiente burocrático leve o homem a identificar sua inteira personalidade com suas atividades formais e com o produto de seu trabalho. Do ponto de vista de escritores como Martin Buber e Gabriel Marcel, as grandes organizações colocam-se além da solidariedade e da compreensão que os pequenos grupos possibilitam. Assim, é pouco provável que a integridade e a solidariedade possam prosperar nas grandes burocracias urbanas. Mas, na era tecnológica, os existencialistas temem que o administrador coisifique suas relações no trabalho, tratando subordinados e clientela como meros insumos a serem manipulados na solução de problemas abstratos maiores, e não como seres individuais, com personalidade agindo e reagindo.⁴ Uma vez que um profundo relacionamento "eu/você" é necessário para que o indivíduo experimente inteligência e realização, o problema burocrático se apresenta, no seu ponto de vista, desumanizante tanto para o administrador como para o cliente. A

especialização excessiva de funções leva à fragmentação do homem.

SOLUÇÃO DE PROBLEMAS PÚBLICOS E ALIENAÇÃO

Está se tornando cada vez mais patente, hoje em dia, que o processo de alienação da vida burocrática é mais do que o produto da fantasia de filósofos antigos e poetas contemporâneos. Muitos setores da sociedade americana⁵ parecem já estar voltados contra o que talvez possa ser chamado o paradoxo cíclico das sociedades de massa altamente desenvolvidas.

Em qualquer sociedade adiantada, quando um problema abstrato social ou econômico é identificado, a máquina burocrática é mobilizada para solucioná-lo, combatê-lo; ou para controlar a situação. Entretanto, tão logo os recursos da burocracia são mobilizados, assim também o são suas tendências potencialmente nocivas. Sua especialização de funções, conquanto necessária para o trato de problemas

4. V. Gabriel Marcel. "Man Against Mass Society" (Chicago Henry Regnery, 1952); "Being and Having" (Westminster — Dacre Press, — 1949) e Martin Ruber em "I and Thou" (New York — Charles Scribners, — 1958). V. também Michael P. Smith em "Self-Fulfillment in a Bureaucratic Society: A Commentary on the Thought of Gabriel Marcel" — Public Administration Review, Vol. XXIX (Janeiro/Fev. 1969) págs. 25/32.

5. Por exemplo, a causa do movimento da classe média de após guerra em direção às áreas suburbanas foi atribuída ao desejo generalizado de fugir da complexa vida burocrática da cidade para readquirir o senso de eficácia pessoal, para reacender os laços de solidariedade perdidos pela desintegração da vida familiar. Do mesmo modo, a percepção pelo estudante de uma burocracia educacional distante e indiferente é tida com um dos mais fortes estímulos à intranquilidade nos "campus". Sobre este último ponto, veja-se, por exemplo, Allen H. Barton em "The Columbia Crisis: Campus, Vietnam and the Ghetto" — Public Opinion Quarterly, Vol. XXXII (outubro/68) pág. 333.

complexos, tende à fragmentação ou à excessiva especialização da personalidade. Sua cadeia hierárquica de comando e os múltiplos níveis de supervisão produzem dependência da parte de subordinados e clientela. O espírito burocrático de impessoalidade oficial e seus procedimentos rotinizados, apesar de criados para promover a justiça na administração, desencorajam o relacionamento interpessoal. A abordagem através de preenchimento de formulários, tão necessária quando se processam grandes quantidades de mercadorias e serviços, torna-se, muitas vezes, uma formalidade contraproducente, que colabora largamente para a desumanização da situação. Corolário da preocupação da burocracia com técnicas de racionalização é o tratamento dos empregados e, em alguns casos, da própria clientela, como meios de consecução das finalidades da instituição. Ironicamente, a impessoalidade e a ainda maior complexidade introduzidas no problema pelo aparelho administrativo têm, em alguns casos, levado a um decréscimo do sentimento de auto-suficiência e controle; independentemente de a organização estar ou não, paralelamente, fazendo face aos seus problemas.

A BUROCRACIA DAS ESCOLAS PÚBLICAS

Consideremos a crescente e diferenciada burocracia das escolas públicas urbanas. Nas escolas urbanas, vários males potenciais conspiram para negar ao estudante um ambiente educacional aberto e criativo. O principal deles é a questão da ênfase na filosofia operacional — a política da eficiência — isto é, a tendência de conside-

rar a escola como uma fábrica, e a criança como um mero produto. Alguns profissionais-da-educação dedicam mais tempo e energia às questões de manutenção — como obtenção de melhores orçamentos e salários, instalações e equipamentos — do que às crianças. Esta orientação traz várias conseqüências indesejáveis.

O desvirtuamento da própria finalidade é a primeira grande conseqüência da **mentalidade fabril**. Algumas escolas públicas urbanas são tão excessivamente organizadas e profissionalizadas que, na realidade, já perderam de vista seu objetivo primordial. Tais escolas estão constantemente sob risco de corresponder mais a necessidades profissionais e a inclinações institucionais do que às necessidades individuais do estudante.⁶ Nestas escolas o sistema de manutenção sobrepujou o magistério criativo, e o interesse em resultados numéricos suplantou a preocupação com a criança, em termos de qualidade.

Este desvirtuamento por excesso de burocracia é responsável pelas sem-

6. Este argumento tem sido esposado tão freqüentemente pelos que criticam a escola burocratizada, que é necessário que nos acautelamos contra sua aceitação pacífica, como válido para todos os sistemas escolares urbanos. Dois recentes estudos de críticos das escolas urbanas são: "110 Livingston Street: Politics and Bureaucracy in the New York School System", de David Rogers (New York: Random House, 1968) e "Six Urban School Districts. A comparative Study of Institutional Response", de Marilyn Gittell e T. Edward Hollander (New York: Frederick Praeger, 1968). Como recente ensaio crítico sobre a metodologia e a interpretação de dados de Gittell e Hollander — que, não obstante, concorda com a conclusão daqueles, de que a inovação nos currículos e na administração estão associadas com a descentralização administrativa e participação pública em alto nível — veja "Public Participation, de Innovation, and Scholl Bureaucracies", de Bruce C. Eckland — Public Administration Review, Vol. XXIX (março/abril, 1969) págs. 218/225.

pre crescentes reivindicações de descentralização da escola pública e de seu controle pela comunidade. Por exemplo, em **110 Livingston Street**, David Rogers explica o fracasso na descentralização das escolas públicas da Prefeitura de New York, parte em termos de preconceito racial dos indivíduos, parte em termos de gargalos criados pelas cúpulas burocráticas. A integração, como de resto qualquer inovação, foi tida como ameaça para o padrão usual de comportamento administrativo, um indesejável problema, um desafio às rotinas habituais.⁷ Fracassando na conquista da integração, a comunidade negra sentiu-se frustrada em seus reclamos de controle comunitário.

Em muitos sistemas escolares urbanos a burocratização excessiva também resultou na rotinização dos métodos de ensino, que, por sua vez, acentuaram a desumanização do processo de aprendizagem. Mesmo aqueles diretores e professores que se orientam mais no sentido do indivíduo que no da tarefa podem ser constrangidos pelo peso dos rigores processuais e formalísticos emanados da cúpula administrativa. No sistema escolar público de St. Louis, por exemplo, os professores do nível elementar de ensino têm que organizar todo o seu trabalho semanal de acordo com fórmulas impressas.⁸ Tal comportamento deixa pouco lugar para a espontaneidade ou para aquele salto da imaginação a que chamamos criatividade.

O sistema burocrático de promoção funcional encoraja muito mais à acomodação que à inovação. As práticas de administração de pessoal, o sistema de promoções grandemente delimitado

e o critério relativamente rígido de antiguidade constituem uma clara ameaça ao ensino individualizado. A aprovação em testes de lacuna é exigida para galgar-se o próximo degrau. Além de encorajar a acomodação cautelosa ao convencional corporificado nos exames padronizados, este sistema de promoção pode, também, desestimular o professor no desenvolvimento de importantes potencialidades que poderiam, se assim não fosse, passar a ser consideradas como critério de promoção, como sejam: a criação de ambiente estimulante em classe, a atenção à importância do currículo para o aluno, etc.

Finalmente, como resultante da mentalidade de produção e do clima de protecionismo, a participação pública na vida da escola tem-se mantido em bases mínimas. Teoricamente, os educadores argumentam que o envolvimento dos pais na educação da criança pode desenvolver-lhe motivação e melhorar os resultados do seu trabalho. Entretanto, na prática, os professores tendem a relegar a participação dos pais em questões escolares a assuntos triviais, uma vez que a efetiva participação no processo educacional (por exemplo: influência a respeito dos quadros docentes, orçamento ou currículos) viria de encontro aos males já mencionados.

É interessante ressaltar que pesquisas recentes revelam que a participação crescente da comunidade está relacionada com uma maior motivação e aproveitamento tanto dos quadros funcionais quanto dos estudantes. Em re-

7. Rogers, *op. cit.*

8. V. Patricia J. Doyle, em "St. Louis: City with the Blues", *Saturday Review* de 15-2-69, pág. 93.

cente estudo de seis grandes distritos educacionais (Detroit, Philadelphia, New York, St. Louis, Chicago e Baltimore), Marilyn Gittell e T. Edward Hollander verificaram que a invocação (definida em termos de reforma de programas, reorganização administrativa e substancial ajuda federal para novos programas) guardava forte relação com a descentralização administrativa e com a participação pública em alta escala.⁹

A despeito de tais revelações, a burocracia das escolas ainda resiste aos esforços em prol de uma maior participação da comunidade. Em consequência de sua superorganização, o sistema dominante perdeu muitas das supostas vantagens da centralização (eficiência, eficácia, etc), falhando, por outro lado, na maximização de qualquer das vantagens da descentralização e do controle pela comunidade (flexibilidade, inovação, elevação dos padrões individuais de eficiência, maior controle pelos cidadãos).

O COLONIALISMO DO BEM-ESTAR

O caso das escolas públicas não é o único a contribuir para o ambiente urbano de desumanização pela burocracia. As instituições de serviço social sofrem de males semelhantes. Nesse campo, o culto da eficiência reaparece sob a forma de uma orientação paternalista para a reabilitação, que leva os funcionários do setor a tratarem os pacientes como problemas abstratos — como coisas —, casos a serem ajustados, ou folhas de pagamentos a serem reduzidos. Esta atitude retrata-se no fato de 73% dos que trabalham em serviço social nas cida-

des terem respondido, em recente pesquisa feita pela **National Advisory Commission on Civil Disorders**, que sua maior responsabilidade era "ensinar os pobres a viver".¹⁰

O elevado índice de casos, investigações de comportamento da clientela e uma incrível gama de formalidades contribuem para a total impessoalização da situação. Os regulamentos sobre o comportamento dos assistidos são tão intrincados que parecem visar a controlar todos os aspectos importantes de sua vida diária.¹¹ As consequências desta situação não são nada desprezíveis. O impacto da legislação e dos processos complicados sobre pessoas carentes de tais serviços foi muito bem definido por Levinson:

"Serviços sociais ... têm sido progressivamente institucionalizados. Esta institucionalização substituiu serviços mais pessoais, com mais calor humano, característicos de eras passadas; mais pessoais — significando que os assistidos sentiam mais afeto e interesse em serviços não institucionalizados. A mudança representa a extinção do sentimento de solidariedade — ninguém se importa, realmente."¹²

9. Gittell e Hollander, *op. cit.*, pág. 52.

10. V. David Boessel et al., em "White Institutions and Black Rage", *Trans-Action* (março/69), pág. 28: "Este enfoque paternalista que chama de orientação para a reabilitação foi chamado socioterapia por S.M. Miller e Martin Rein; V. "Participation, Poverty and Administration", em *Public Administration Review*, Vol. XXIX (jan./fev. 1969), pág. 16.

11. V. Paul Jacobs "Prelude to Riot" — *New York — Random House*, 1966, págs. 70/88, 287. Jacobs assinala que a frustração no tratamento de casos do serviço social leva a altos índices numéricos de atendimento, o que cria mais um obstáculo à sua-humanização.

12. Hary Levinson em "Reciprocacion: The Relationship Between Man and Organization" — *Administrative Science Quarterly*, Vol. X (março/65) pág. 372.

Em numerosas organizações de serviço social, a orientação impessoal para a solução dos problemas e a filosofia de ajustamento combinaram-se para produzir uma espécie de psicose burocrática. As normas impositivas complexas levam a clientela à dependência, ao mesmo tempo em que essa clientela é tratada com frieza, justamente por ser dependente. Os pobres são acusados de falta de autoconfiança, embora seja a própria situação de dependência que se lhes cria a inibidora de um comportamento auto-afirmativo. O resultado é um conservadorismo interiorizado. A terapia de ajustamento implica em que há alguma coisa errada com o indivíduo, não com o ambiente. Essa filosofia básica do serviço social faz com que, em muitas de suas organizações, se deixem de pesquisar as falhas do ambiente social ou institucional do indivíduo. Esses órgãos têm sido vítimas de uma espécie de profecia da auto-realização, de Shaw. Eles ajudam os pobres a se tornarem engraxates, enquanto usam seu *status* de engraxate como evidência de sua inferioridade.

Em muitos de nossos centros urbanos a situação paradoxal acima descrita fez intensificar as reivindicações de maior participação, maior democracia, quer sob a forma de descentralização das decisões, de controle da comunidade ou de participação no planejamento. Essas manifestações não chegam a surpreender. Atestam o despreparo psicológico e a alienação dos burocratas de menor hierarquia e dos grupos não organizados de clientela — sua necessidade de auto-expressão, de sentimento de comunidade e de controle sobre seu próprio ambiente. Daí

o sucesso de órgãos locais, o conceito do *ombudsman* e os movimentos pró-direitos sociais, todos traduzindo-se num esforço no sentido da responsabilidade das grandes organizações perante a comunidade a que devem servir.

Parece que retornamos à filosofia aristotélica. A efetiva participação na vida de instituições comunais é novamente considerada essencial a uma vida agradável, plenamente vivida.

Por que será a participação considerada por tantos como tão importante? Muito se pode dizer em defesa do valor da administração participante tanto para o indivíduo como para a organização. O planejamento em participação, que envolve grupos de clientela na tomada de decisões quanto à definição de objetivos e de medidas para a sua consecução, age como elemento compensador da tecnocracia,¹³ dando outra perspectiva ao processo de planejamento com vistas às consequências sociais de algumas decisões até então consideradas estritamente técnicas.

A participação do público aliada à descentralização administrativa, que envolve os administradores de menor hierarquia mais diretamente no processo de planejamento, pode tornar-se, também, efetivo elemento do processo de comunicação essencial ao êxito de qualquer planejamento. Comunicação mais efetiva significa mais realimentação (*feedback*). A realimentação fornece informações vitais aos

13. V. Miller e Rein., *op. cit.*, pág. 23, que assinalam que a tecnocracia nos serviços públicos urbanos tem-se esforçado por "despolitizar" decisões de impacto nitidamente político, tais como as obras públicas.

administradores de topo sobre as necessidades do pessoal e da clientela, e, mais, sobre a eficácia da máquina administrativa no trato dos problemas.

Ademais, à medida que o público a que os serviços se destinam colabora com os profissionais na definição de uma política, aumenta o comprometimento moral de cada um dos grupos na obtenção de melhores resultados do esforço conjunto. Como disse Victor Thompson ao comentar o problema da centralização do planeamento: "Não há nada estimulante num plano impresso em papel, a não ser que ele represente o resultado de nossa própria análise e decisão." 14

Deve-se notar que, a partir das experiências clássicas da **Western Electric**, numerosos estudos têm demonstrado que o deslocamento do ponto de decisão para o mais baixo nível hierárquico possível está associado a maiores índices de participação individual dos subordinados e de introdução de processos inovadores. Reciprocamente, a hierarquia rígida e a supervisão direta tendem a agir contra esses valores. 15

Por outro lado, o alargamento da área de decisão administrativa pode ter conseqüências puramente individuais: para o funcionário de menor hierarquia, ou para o assistido, a participação na tomada de decisões oferece oportunidade de exercer julgamento pessoal. Isto, embora não o assegure, estimula o desenvolvimento da independência intelectual e emocional. Ao contrário, o homem que nunca exercita sua capacidade de julgamento dificilmente chega ao nível de responsabilidade a que chamamos maturidade.

Além disso, o envolvimento mútuo em assuntos de interesse comum às partes evita o anonimato e o isolamento. Mas um verdadeiro relacionamento mútuo só é possível em situações relativamente análogas. A participação no planeamento, encorajando o exercício da capacidade de julgamento por todas as partes interessadas, procura um maior ajustamento no relacionamento burocracia—clientela. Em assim fazendo, dá à fraternidade uma chance de sobrepor-se ao paternalismo.

Em síntese, pode-se argumentar em favor da administração participante que ela estreita a defasagem entre o planeamento e a implementação dos serviços sociais, ao tempo em que modifica a sensação de anonimato e dependência do indivíduo ao tratar com a organização; dá-lhe oportunidade, assim, de agir com responsabilidade e inteligência, e, talvez, até, com criatividade em sua vida diária.

Algumas medidas promissoras têm sido tomadas, recentemente, no sentido da democratização das grandes organizações de serviços sociais, através do envolvimento mais direto e profundo de grupos representativos de sua clientela no processo decisório. O gigantismo, o alheamento, a impessoalidade começaram a ser atacados. O **Connecticut State Department of Community Affairs** estabeleceu diretrizes

14. V. Victor Trompson, em "Administrative Objectives for Development Administration", **Public Administrative Science Quarterly**, Vol. IX (junho/64) pág. 102; V. também o trabalho de Thompson sobre a importância da realimentação (**feedback**) de grupos afetados pelo planeamento (pág. 103/106).

15. V., por exemplo, Robert T. Golembiewski em "Organization as a Moral Problem", **Public Administration Review**, Vol. XXII (1962), págs. 55/56, e Chris Argyris, em "Personality and Organization" (New York: Harper and Row, 1957).

que permitem acesso ao órgão pelos residentes nas áreas próximas e sua participação no planejamento e no processo decisório através de mecanismos como reuniões, criação de órgãos regionais, e um advogado local contratado pelo órgão como **ombudsman**.¹⁶

Da mesma forma, o Conselho de Inquilinos de South End, associação formada para combater a exploração dos locadores de cortiços, começou a chamar a atenção de autoridades de Boston. O Conselho participou ativamente do planejamento da recuperação de edifícios numa área de seis quadras da cidade. De acordo com um entendimento celebrado entre as partes em maio de 1969, a aprovação do Conselho é necessária para cada fase da operação, inclusive "todos os planos referentes a esquemas de locação, arquitetura, financiamento, reformas e relocação".¹⁷

Recente estudo de Orien White Jr. sobre a **Wesley Agency**, um órgão religioso de serviço social que opera em área de baixa renda **per capita** em San Antonio, Texas, é outro caso a ser assinalado. A filosofia operacional do órgão enfatiza que a maneira de ver ou constatar o cliente deve ser "como um dos nossos".¹⁸

A despeito desses auspiciosos sinais, cabe uma nota, por precaução: os que concordarem com a tese geral deste trabalho a respeito de administração e alienação devem evitar a mera adoção de proposições de participação no planejamento sem o exame da maneira pela qual a medida deva ser implantada, e de suas conseqüências sociais.

Há pelo menos dois perigos imediatamente previsíveis: o primeiro é a

possibilidade de que os órgãos públicos adotem uma representação comunitária puramente simbólica para ser usada como dispositivo de relações públicas, ou para neutralizar possível oposição da comunidade.

Depois, há o problema do papel dos profissionais principalmente no planejamento em participação. Os estudos demonstram que a direção participante dentro da organização burocrática diminuiu a ansiedade dos funcionários e aumenta o seu sentimento pessoal de eficácia. Mas esse sentimento de importância pode levar a dois caminhos: por um lado, se o burocrata de menor hierarquia sente-se seguro de sua posição, não temerá inovações, tais como o **approach** da clientela como de um igual; por outro lado, a absoluta autoconfiança profissional pode levar à resistência, à inclusão de enfoques não profissionais no planejamento. Assim, esquemas de participação que encampam burocratas de segunda linha mas falham na inclusão de grupos realmente representativos da clientela podem, na verdade, criar um obstáculo maior ao desenvolvimento individual que à rigidez hierárquica. Uma organização burocrática livre de suas ansiedades internas e tensões pode constituir-se numa forma de poder institucionalizado onipresente, agin-

16. V. "Community Development Action Plan," Diretriz n.º 1 — Comunicação Interpessoal e Participação dos Cidadãos (Hartford, Connecticut State Department of Community Affairs, 1968).

17. V. "Memorandum of Understanding" Boston Redevelopment Authority and South End Tenants Council (Boston, 1969).

18. V. Orion White, Jr. em "The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy" — **Public Administration Review**, Vol. XXIX (jan./fev. 1969), págs. 32/42.

do sobre as preferências individuais da clientela na sua esfera de competência. O clima de confiança mútua necessário a um efetivo planejamento de participação é obtido mais facilmente quando a divisão do poder — e não o total controle burocrático ou comunitário — é a regra básica.

Em síntese, tem sido dito que as grandes burocracias e a alienação caminham juntas. Como resultado da política da eficiência, a clientela não organizada e os empregados de menor hierarquia são, às vezes, tratados como mero objetos. A atuação rotinizada, impessoal e paternalista da administração pode embotar a criatividade e

o sentimento de eficiência tanto do administrador quanto da clientela.

Entretanto, ainda há esperança. Muitos dos recentes esforços no sentido de formas participantes de administração mostram que os responsáveis pelas organizações de serviço social têm dado pelo menos alguma atenção à filosofia de John Stuart Mill: "Um Estado que apequena seus homens para que eles se tornem dóceis instrumentos em suas mãos — mesmo com propósitos benéficos — descobrirá que com homens apequenados não se pode realizar grande coisa." ¹⁹

19. Mill, *op. cit.*, pág. 141.