

A RESPONSABILIDADE IDEOLÓGICA NA POLITIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

FERNANDO PEDRÃO

Apresentação

A sequência moderna da *Ilíada* escrita por Kazantzakis começa com um hino ao sol, que é iniciativa salutar a ser seguida quando se pretende romper com influências insidiosas da modernização ensaiada. Há uma distância que se alarga entre a mecânica da modernização, que se distribui entre países líderes e liderados e a reflexão ideológica da crítica da modernização. Diante de problemas concretos que se apresentam em países novos renovados torna-se evidente a necessidade de ir aos fundamentos ontológicos das ciências sociais para refazer um caminho consolidado. Vamos organizar estas notas em três tempos como uma tragédia.

O cais de partida

A experiência de planejamento que marcou presença no Brasil na década de 1950 até o romantismo tardio de Celso Furtado, surgiu no meio de uma autêntica crise do Estado entre o papel de mediador paternal de uma modernização transplantada e o de pacificador dos conflitos suscitados por essa mesma modernização. O Estado se modernizou movendo-se entre as pressões internas de interesses econômicos que se direcionaram para acordos vantajosos com capitais internacionais e os interesses estratégicos de outros países, vários deles, com assombrosa perspicácia de quais recursos se tornariam, mundialmente, essenciais. Não poderemos atribuir, apenas, à cobiça dos capitais de ultramar a rapina dos recursos naturais, mas teremos que incluir na agenda da revisão uma mobilização de interesses

* Presidente do Instituto de Pesquisas Sociais, professor visitante da Universidade Federal do Recôncavo.

sediados no Brasil que conduziram a venda de recursos em contratos privilegiados, desde a década de 1940, e que utilizaram o discurso do nacionalismo para obter vantagens de monopólio.¹

O estilo de modernização condicionou o da administração pública, que ficou exposta à influência de órgãos notoriamente identificados com interesses privados. Na década de 1980, esse projeto de modernização instrumental do aparelho administrativo do Estado foi retomado pelo programa de Bresser Pereira de formação dos chamados gestores públicos.² A modernização do governo começou com o projeto nacionalista autoritário do Estado Novo, conduzido pelo Dasp de Lourival Fontes e passou para um estilo privativista sob a influência norte-americana, instrumentalizada pelo Ponto IV, pela Fundação Fullbright, pelos programas de intercâmbio e pela Fundação Ford. A visão do Iseb e a influência da Cepal/Ilpes deixaram alguns traços em administrações estaduais, que, entretanto, foram soterrados pela avalanche da influência da cooperação internacional; principalmente, canalizada pelo Banco Mundial. Nessa mesma linha, as Nações Unidas, através de alguns de seus órgãos de cooperação técnica, exerceram uma influência nessa mesma linha majoritária, fazendo uma ponte entre as universidades e os órgãos públicos. Numa avaliação em retrospectiva, hoje, será preciso extrair o que houve de positivo e de negativo nesse processo que ajudou a superar o atraso descomunal da Primeira República, mas que pôs o país em nova rota de dependência além de facilitar uma corrupção que é inseparável da formação de novo bloco de poder. Longe, portanto, do mecanicismo ingênuo da modernização operacional da década de 1960, coloca-se o relativo à busca de uma administração para uma mudança social de escolha própria.

¹ Como exemplo cabe citar o grupo da Orquima que usou vantagens de cargos públicos para manipular contratos internacionais, desbravando caminho para os arautos da privatização da década de 1990.

² Os gestores são funcionários concursados mais jovens e muito mais bem pagos que os funcionários de carreira, que desempenham as mesmas funções dos anteriores e que instalaram no país o furor do concurso público como escapatória da classe média contra a precarização do emprego e o achatamento salarial. Este processo transformou o concurso público em acesso a uma burocracia diferenciada que substituiu as carreiras profissionais que são, progressivamente, desvalorizadas. Em torno dos concursos formou-se uma indústria de cursos especializados em burocracia que é uma nova forma de perda de identidade através da desqualificação das profissões. Soma-se a isso uma reforma universitária branca que introduz cursos sobre temas vagos e sem compromisso algum com ciência.

A viagem, entre Scylla e Charybdis

Parte-se, agora, do reconhecimento que a administração não é ideologicamente neutra e que sua redução à categoria de técnica pode implicar o ocultamento de seu significado enquanto competência mobilizada para atender aos interesses do capital. A redução da administração a simples meio, separado de seu fim imanente é uma manobra ideológica que predetermina seus possíveis resultados. O substrato ideológico não assumido pelas “ciências sociais aplicadas” — economia e administração — de desenvolverem raciocínios funcionais aos interesses identificados com o sistema de poder³ é o ponto inicial daquela teleologia da ciência social requisitada por Myrdal (1968) quando assumiu, como juízo histórico essencial, que a modernização é um projeto de dominação da Europa, encampado e universalizado pelos Estados Unidos. Numa perspectiva, efetivamente, histórica, essa observação deixa de ser uma diatribe contra qualquer nação em particular, para se tornar uma descrição do movimento geral da civilização ocidental, no sentido que lhe foi dado por Braudel (1998). Com Marx (2004), diremos, simplesmente, que se trata de uma característica do capitalismo em seu movimento geral de inclusão e subordinação de espaços sociais. Com a continuidade desse processo surge uma gradação dos espaços sociais incorporados, desde países como Austrália e Canadá no topo, reconhecidos como herdeiros ideológicos do império britânico, a países como Brasil e Turquia, que se separam do bloco para poderem aparecer e até países africanos e centro-americanos, que são reconduzidos à sua situação de colônias informais, sempre ameaçados de alguma nova intervenção estrangeira.

Internamente, na situação em que se realiza a modernização nos países periféricos no desenvolvimento da tecnologia e do capital financeiro, surgem mecanismos de condicionamento aos pontos de vista do grande capital e dos países que detêm posições de liderança nos campos da tecnologia. Logicamente, as empresas multinacionais repetem os modos operacionais de seus países de origem, mas, ao fazê-lo, inoculam uma pauta

³ Esse tema levantado por Isabelle Stengers (2006) é uma nova formulação da questão socrática contra os sofistas que, coincidentemente, vem sendo reivindicada por autores respeitáveis como W. Guthrie e Barbara Cassin. Haveria um fundo substantivo no manejo sofisticado do discurso que carrega as grandes dúvidas do conhecimento. No quadro de hoje, a prática do conhecimento perito (Giddens, 2002) faria o equivalente de conduzir um debate autêntico sob a cortina limitada da análise positivista.

operacional nas empresas nacionais, que passam a copiar procedimentos cujo significado desconhecem, tornando-se alienados voluntários, que passam filmes falados em língua estrangeira com os letreiros trocados.

O saber da mecânica da técnica é separado de sua raiz científica, crítica e é reestabelecido como detentor de estatuto científico. Surgem aí dois problemas que se terá que enfrentar, que são o relativo ao sentido de finalidade da ciência social e o que trata da sustentação epistemológica de um saber impregnado em sua origem da tendenciosidade do poder econômico e político.⁴ Esse condicionamento é sutil e, aparentemente, não suscita conflito, mas se nos reportamos ao que Jaeger (1984) denomina de manifesto da filosofia de Aristóteles, teremos de desmontar o aparato de justificativa que permite reduzir o conflito à divergência e deveremos restaurar o caráter insolente da ciência. Antes da razão indolente proposta por Boaventura Santos (2000), levantaremos questão sobre a necessária razão insolente, que está mais na linha de Miguel de Unamuno (1954), quando colocou como requisito de independência a capacidade de se indignar. Longe de uma simples dissidência nostálgica ante o desmembramento ético promovido pelo saber perito dos manuais, coloca-se a reação ética da ciência, que, também, é uma manifestação de realismo (Stengers, 2004). A ciência social trata, com uma realidade conflitiva e precisa internalizar o conflito como inerente a um mundo em que se combinam racionalidade e irracionalidade, solidariedade e desprezo.⁵

A luta por uma ciência social idônea para representar os problemas das nações que já foram ou que são vítimas de processos de colonização é uma manifestação de sua elite pensante, mas carrega a relação dessa elite na nação, ou o que é mais claro, as condições específicas de alienação dessa elite. A ciência social terá de fazer escolhas que combinem temas e método,

⁴ Essa é a razão pela qual não se pode aceitar a teoria da ação social de Talcott Parsons, que põe os contrincantes lado a lado como em um mercado de concorrência perfeita, e é a razão que explica por que a academia, finalmente, não consegue se desfazer de uma teoria das classes sociais, e também, como trata de reduzi-la a termos weberianos. Essa manobra já tinha sido exposta em críticas anteriores do positivismo, como por Michel Löwy (1987), que denuncia a visão não científica da ciência por parte do positivismo. O conservadorismo encontra seus modos de ajustar a teoria a termos não destrutivos.

⁵ O ensaio autobiográfico de André Malraux intitulado *O tempo do desprezo*, em uma visão existencialista da luta política, ao registrar o repúdio da esquerda europeia à invasão da Hungria pelos russos, em 1956, expunha à luz uma categoria do mundo polarizado entre colonizadores e colonizados, nações que se sentem colonizadoras e outras que se supõem que sempre estarão em alguma posição de colonizados e de dependentes. A renovação da dependência concreta por meio do controle de recursos naturais soma-se a uma renovação dos aparelhos ideológicos da dependência.

que definirão sua relevância histórica. O que agora se coloca como responsabilidade ideológica é algo que tem raízes identificáveis em um programa de trabalho que põe as ciências sociais diante daqueles problemas inevitáveis, configurados na *Ética a Eudemo* de Aristóteles, que constituem o programa de trabalho daqueles que não podem se refugiar em suas vantagens de cidadãos para se colocarem acima dos cidadãos.

A responsabilidade ideológica surge de uma visão de classe, mas não fica presa na classe (Löwy, 1989) como nos diz Marx, ao precisar a formação das classes como essencial na determinação de relações entre capital e trabalho indiretas na moderna sociedade industrial. É sintomático que a esquerda burguesa destitua a análise de classes e se torne weberiana. Também, é indicativo que Giddens, ao procurar legitimações para a luta de classes no interior da esfera burguesa (1988), considerasse, igualmente, legítimos os pontos de vista de um e do outro, como se sua condição de dominantes e dominados não modificasse suas pautas de comportamento em relação com o poder.

No entanto, o desvendamento das relações de poder no sistema capitalista se faz, ao mesmo tempo, no que se registram os atos de poder que ungem a sociedade central como condutora das demais; mas, e principalmente, porque as disputas de poder no coração do alto capitalismo sempre geram efeitos indiretos decisivos no sistema de produção em seu conjunto. O aspecto que nos interessa, agora, desse conflito é que os atos de poder na esfera dos grupos dominados têm efeitos unicamente locais, enquanto os atos de poder do centro se distribuem inexoravelmente sobre a periferia.

Ao focalizar nossas atenções no campo da ciência social, somos levados a trabalhar com a hipótese de que o desempenho dos grupos identificados mediante relações de classe está sempre referenciado pelo conjunto das relações indiretas que cercam as relações de trabalho. A objetivização das relações de trabalho é um dado da produção capitalista que, justamente, não poderia ser claro onde a produção capitalista tampouco o é. A grande exposição ao panorama de riscos e lucro indica o ambiente em que o capitalismo conduz a divisão do trabalho. Pelo contrário, a grande observação sobre o desenvolvimento refere-se a ambientes em que prevalecem relações de poder: o trabalho no campo social fica tensionado entre a simples prestação de serviços e a reflexão crítica do sistema. Nenhuma das duas se descarta, todas as duas estão presentes em diferentes combinações, com suas possibilidades e limitações, no cotidiano do trabalho acadêmico.

Assim, será em condições sumamente realistas que se deverá considerar a proposta de responsabilidade ideológica, que se identifica com a expressão de administração científica de Marshall,⁶ que reaparece aqui em sua realização mais ampla como administração política. Pode ser um encontro frutífero com a Economia Política que fica com a bandeira de uma renovação do governo para aproximar o Estado das maiorias.

Essa reflexão, logicamente, deve caminhar para uma proposta *in generis* de agenda de trabalho para administração política. Mais que falar, simplesmente, de setor público, trata-se de enfrentar as questões institucionais do Estado, ou melhor, de assumir a crítica da operacionalidade do Estado burguês diante dos desafios da desigualdade social. Vimos que houve um período de debate fértil sobre a crise do Estado burguês na Europa Ocidental, posterior aos abalos de 1968. Mas, foi aquela crise dada pelas aventuras militares do colonialismo em declínio e pelo distanciamento entre Estado e classe média patrocinado pela ascensão dos interesses financeiros. Nada mais em comum com as teorizações de Gramsci sobre o tema nem com os dados iniciais da crítica montada por Poulantzas. Somente Gaudemar (1977) registrou a relação orgânica entre classe, etnia e cultura e entre urbanização e exclusão, etnicamente, determinada. Desde então, a Europa oferece outro tipo de exemplo, com fragmentação de países, guerras etnoculturais, reconhecimento da conversão de países colonialistas em nações multiétnicas, tudo junto com uma tentativa de recuperar posturas e posições colonialistas em seus novos investimentos por aqui.

A sociologia saxônica burguesa pouco tem a dar que se remeta ao miolo dos problemas da época. A cisão ali entre grupos marxistas e ortodoxos tende a ser mais profunda que na Europa, porque não há uma linguagem comum entre os dois lados. Quem poderia pensar nos Estados Unidos em um Raymond Aron conservador que produz uma análise brilhante do pensamento de Marx?⁷ Pode ser uma observação superficial; mas, há um distanciamento da tensão da realidade social que compensa

⁶ A expressão *scientific management* usada por Marshall não parece adequadamente traduzida por gestão científica e menos ainda por gerenciamento científico. Marshall se remete a um problema de racionalidade da abordagem dos negócios e não só a racionalidade na realização de negócios específicos. Implicaria uma atitude geral que engloba o tratamento de renovação tecnológica e de qualificação, algo muito além de custos/benefícios ou de planos de negócios. No ambiente da Cepal, esse tema foi tratado por Gonzalo Martner e vários outros “técnicos” com o nome de administração para o desenvolvimento, que seria uma disciplina que iria ao encontro de novas demandas do governo para realizar mudanças sociais.

⁷ Alusão a *O marxismo de Marx* (2005).

com tecnicismos, subjetivismos e análises comportamentais. Esse viés está, fartamente, indicado em antologia produzida por Giddens & Turner (1999), onde se apresentam extensas considerações sobre temas secundários, ou em todo caso ignorando, brilhantemente, as tensões sociais dos Estados Unidos e do Reino Unido. Contrasta com o tratado de sociologia política de Dowse & Hughes (1982) que assume um encaminhamento histórico da temática. Certamente, falta muito a ser dito sobre a internalização de efeitos de guerras de agressão, protegidas por uma imunidade que lhes permite decidir a quem atacar e quando, segundo seus interesses, choca com seu papel de árbitros de direitos humanos e de meio ambiente.

Atracadouro, em Ítaca ou na caverna de Cyrce

A ciência social é inseparável de sentido de finalidade e incorpora novos sentidos à medida que se enfrenta com a realidade. Teremos, portanto, que construir um discurso de uma ciência social, ideologicamente responsável, aproveitando raciocínios avançados, mas sem referências de comparações significativas. A ciência social deverá ser capaz de manter seus objetivos iniciais e não se deixar perder pelo canto da sereia. Como Ulisses, terá que tapar os ouvidos ao canto sedutor de tudo que parece fácil. Quando o que é contemporâneo se mostra inapto, é melhor recorrer ao pensamento clássico.

O estatuto de ciência social vem junto com a preocupação com o que não pode deixar de ser pensado e dito. A abertura do Estado brasileiro na direção da sociedade vem de que a sociedade para se afirmar pressiona o Estado por diversos meios, questionando políticas, reagindo mal à burocracia czarista de Brasília, mostrando-se fatigada com a mesmice da política fisiológica, tentando fazer-se ver. Tornaram-se obsoletas as fórmulas de modernização com que se trabalhava no após guerra, quando os colonialistas apareciam como democratas salvadores do feroz império japonês, surgindo novo problema de rever que significa a eficiência de um aparelho administrativo que contribui para aprofundar e consolidar o processo concentrador de capital. Poderemos pensar que os sistemas de administração são projeções weberianas de burocracia socialmente necessária para a revolução burguesa que garante prosperidade com desigualdade, ou que são sistemas capazes de se alinharem com uma reforma do Estado.

Para os brasileiros, os problemas da relação Estado-sociedade vêm do inverso do problema dos europeus. O Estado, aqui, foi herdado da

colonização e consolidado no Império sobre a estreita base do bloco de proprietários e comerciantes. A transformação de alguns deles em industriais sempre se fez com o beneplácito e a cuia de esmolas do Estado. Desestatização e privatização tornaram-se, desde 1990, palavras de ordem para a captura de valor acumulado pela sociedade por grupos organizados para esse fim e que se tornaram beneficiários contumazes de crédito público preferencial. A base social, formada desde o Estado Novo, e através da segunda Revolução Industrial, deu lugar a uma relação dupla entre o Estado e uma classe média e entre o Estado e camadas populares objeto de assistência social. A operacionalização do Estado se coloca, também, em duplicata, entre uma carga tributária desigualmente distribuída⁸ e responsabilidades, também, desigualmente assumidas. Finalmente, há um divórcio entre as doutrinas das finanças públicas e as da gestão da esfera pública, que acusam outra fissura no universo do Estado burguês.

Com esses antecedentes, a tarefa de desenhar um programa de trabalho envolve uma revisão crítica do funcionamento do Estado como entidade que se manifesta, mas que não se esgota no governo. O governo se operacionaliza para atender demandas postas pelo sistema de poder. Assim, surge o problema tributário, em que a carga tributária nominal reflete uma situação teórica de poder, enquanto a carga tributária real indica uma situação efetiva de poder. Mais ainda, pelo fato de que a carga tributária real não é conhecida da maioria dos contribuintes. A tributação disfarçada, aquela que fica dissimulada nos preços finais dos produtos, é um ato de poder não controlado do governo. Aparece como capacidade de evadir a carga tributária que é um aspecto de desigualdade no impacto final do custo do governo à sociedade. Modificações nessa relação podem definir uma política defensiva socialmente positiva, mas permanece a questão de como encaminhar uma política de administração como a solicitada. Teremos de desenhar um estilo de política de administração capaz de registrar linhas de tensão entre a aparência e a realidade da gestão da coisa pública. Uma resposta inicial parece ser a de tomar como foco a valorização social que é o norte proposto para políticas de desenvolvimento socialmente orientadas.

⁸ Lembrar que a incidência real da carga tributária no Brasil é conhecida por muito poucos e que uma grande parte do que é pago pelos consumidores de baixa renda e de rendas médias passa despercebido no preço do produto comprado. Inclui alimentos, medicamentos, produtos de uso geral nas residências, além de bebidas, automóveis, etc. Oficialmente, a máxima carga tributária pessoal fica nos 27,5% mas a verdadeira carga está acima dos 40%.

Referências

- ARON, Raymond. *O marxismo de Marx*. São Paulo: Arx, 2005.
- ARISTÓTELES. *Obras*. Madri: Aguilar, 1956.
- BRAUDEL, Fernand. *Os jogos das trocas, civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- DOWSE, Robert & HUGHES, John. *Sociología política*. Madri: Alianza, 1982.
- GAUDEMAR, Jean Paul de. *Movilidad del trabajo y acumulación de capital*. México: Era, 1977.
- GIDDENS, Anthony. *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Madri: Alianza, 1983.
- . *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- GIDDENS, Anthony & TURNER, Jonathan. *Teoria social hoje*. São Paulo: Ed. Unesp, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- JAEGER, Werner. *Aristóteles*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- KAZANTZAKIS, Nikos. *The Odyssey, a modern sequel*. Nova York: Simon and Schuster, 1966.
- LÖWY, Michel. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Munchhausen, marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Busca Vida, 1987.
- MALRAUX, André. *La miroir des limbes*. Paris: Gallimard, 1976.
- MARX, Karl. *El capital*, 3 vols. México: Fondo de Cultura Económica, 1956.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- PEDRÃO, Fernando. *A estruturação social da produção e as classes sociais*. Salvador: Gepur/CME/UFBA, 1993.
- *Economia, política e poder*. Salvador: Podium, 2009.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *A crítica da razão indolente, contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.
- UNAMUNO, Miguel de. *Ensayos*. Madri: Aguilar, 1954.

Resumo

O movimento geral de modernização difundiu-se carregando a representação ideológica das forças políticas que a conduziram nos países mais poderosos, revelando um problema muito mais profundo de ligação entre o fundamento do poder econômico e sua representação. Diferentes tonalidades na interpretação das práticas do Estado corresponderam a modos de administrar. Surpreende perceber que o discurso político da administração, que foi essencial na formação do Estado moderno, aparece agora como uma originalidade, isto é, como uma discordância da pasteurização da administração pública. Propõe-se voltar aos fundamentos éticos da questão, inclusive para libertá-la do eurocentrismo inicial e de suas derivadas norte-americanas.

Palavras-chave: Ideologia ética; Eurocentrismo; Renovação da teoria.

Abstract

The general movement of modernization spread carrying the representation of interests identified with European viewpoints. That covered the substantial connection between the foundations of economic Power and its representation. It surprises to see that the political speech of public administration, that once was recognized as necessary is now seen as a deviation of the common administration language. Departing from North-American standpoints becomes a necessary step for renewing this área of social sciences.

Keywords: Ethical Ideology; Eurocentrism; Theory's Renewal.