

# PENSANDO REMÉDIOS DE MÉDIO PRAZO: O SABER DA BUROCRACIA E A MUDANÇA DO ESTADO

RENATO DAGNINO\*

**D**ESDE PAULO FREIRE, pelo menos, as forças que desejam uma mudança social progressiva (daqui para frente, mudancistas) têm apontado o caráter ideologicamente enviesado da educação que recebemos. Seu método de alfabetização, não por acaso, tem sido extensamente empregado por governos e organizações mudancistas.

Na universidade, onde esse caráter tem sido mais denunciado do que em outros espaços educativos, ele foi o estopim da Reforma de Córdoba, na Argentina, em 1917. Aqui, ele foi um dos causadores do movimento pela reforma universitária iniciado no começo dos sessenta e que, depois do golpe cívico-militar, foi o caminho por onde passou a radicalização do movimento estudantil que desaguou na mobilização mudancista e na luta política que engatilhou a democratização.

Esse caráter enviesado em favor das forças conservadoras (que se beneficiam do atual estado de coisas e se organizam para defender seus interesses) pode manifestar-se de modo sutil, como acontece nas chamadas ciências exatas (engenharias, etc.) e da saúde, ou nem tanto, como sucede nas ciências humanas (administração, etc.). Em qualquer caso, ele “inocula” nos profissionais um saber que tende a reforçar, obscurecer e até naturalizar os privilégios dos que integram aquelas forças.

Esse saber, que pode ser decomposto — com propósito explicativo e nesta ordem heurística de causação — em cultura (incluindo os valores e interesses que compõem um projeto político), marco analítico-conceitual (forma de entender as relações entre pessoas e organizações) e instrumentos metodológico-operacionais (que possibilitam intervir sobre essas relações),

\* Professor titular da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: <rdagnino@ige.unicamp.br>.

é o que assegura, de modo sistêmico e em última instância, o funcionamento integrado da infraestrutura econômico-produtiva e a superestrutura político-ideológica.

Para os que vão atuar no mercado (diferentemente dos que optam pelo Estado, cuja função é promover mudanças que atenuem a tendência inerentemente conservadora do mercado), os instrumentos metodológico-operacionais que adquiriram, além de funcionais para sua atividade lhes proporcionam uma vida cômoda. A cultura — socializada através do “currículo oculto” — e o marco analítico-conceitual — este modo particular de perceber, explicar a realidade e de atuar (ou não) sobre ela —, ao bloquearem autocríticas, garante que sua vida seja, ademais, psicologicamente confortável.

Os muitos intelectuais mudancistas que tratam do tema alertam que não há que cair em determinismos. Em particular porque, se assim não fosse, eles próprios não existiriam. E, em geral, porque a função de “leve-dura” da estudantada, tributária de uma cultura e de um marco analítico-conceitual mudancistas que celebrizou no início dos sessenta a compositora chilena Violeta Parra, não seria possível.

Não obstante e apesar dos proverbiais conflitos entre eles, o certo é que tanto os “desumanos” quanto os “inexatos” disseminam em seus locais de trabalho, e em particular na universidade, quando nela permanecem, que é onde ele se reproduz e propaga aquele caráter ideologicamente enviesado.

Esse agregado que chamei de saber, por ser universalmente reconhecido como tecnocientífico e por ser construído de um modo subliminar e até inconsciente e involuntário pelos seus mestres, mas também por ser um “ativo meritocrático” custosamente adquirido, raramente é questionado; nem mesmo pelas pessoas mudancistas, quanto mais pelas conservadoras que nem sequer percebem aquele viés.

Tendo me referido à educação que via de regra possui a burocracia, passo a tratar de sua relação com os poderes do Estado. Todos os três (e também o quarto poder, a mídia) são ocupados, quase sem exceção, por pessoas que passaram por instituições de ensino superior onde lhes foi infundido aquele saber conservador. Salvo os dirigentes políticos das coalizões que governam — que ocupam transitoriamente o cume do poder executivo do Estado —, os que compõem a chamada burocracia estatal têm essa passagem como primeira condição de entrada.

A segunda, é ter sido admitido num concurso que avalia sua capacidade de se adaptar às funções burocráticas dos três poderes. O que é feito mensurando um saber (cultura, marco analítico-conceitual e instrumentos metodológico-operacionais) conservador, mas tido como necessário pelos burocratas que preparam seus pontos, bibliografia, questões, etc. Por ter sido intensa e arduamente recapitulado, às vezes por anos a fio, os aprovados passam a valorizá-lo ainda mais. Além de verdadeiro, justo e neutro, ele passará agora a ser o seu principal instrumento de trabalho.

Mas, como se argumentou, esse saber tende a servir de suporte para a reprodução do caráter ideologicamente enviesado — ainda que não percebido ou negado pelas pessoas conservadoras — da “máquina” do Estado. Ao qual, por ser dotado de elevadas elasticidade, adaptabilidade e resiliência, típicas de um ser vivo e em permanente mutação, cabe melhor o “prefixo” de “ameba”.

Para deixar mais clara a relação entre esse saber e o Estado, vou considerar as coalizões de governo conservadoras, que querem manter o modo como a sociedade e o Estado se organizam e se relacionam, e as mudancistas que querem alterá-lo.

Uma coalizão mudancista terá muita dificuldade de reorientar a “ameba”, dado que foi retroalimentada com um viés conservador, para materializar seu projeto. Sua governabilidade, que é inversamente proporcional à ambição mudancista do seu projeto de governo e diretamente proporcional ao seu apoio político e ao que sabe sobre como governar (ou governança), estará sempre ameaçada pelo fato de os seus dirigentes não possuírem este saber e experiência para “tocar” a “ameba” do Estado.

Uma coalizão conservadora, ao contrário, terá os três elementos que compõem a governabilidade atuando a seu favor. Seus dirigentes e colaboradores, sejam servidores comissionados, sejam de entrada lateral, por terem aquele saber enviesado, possuem a governança requerida para implementar um projeto conservador e, assim, manter o apoio político que os elegeu.

Focando agora uma coalizão mudancista, é plausível que seus dirigentes terão dificuldade em cercar-se de colaboradores que possuam a complexa dupla capacidade de “tocar” e reorientar a “ameba” ou “trocar o pneu com o carro andando”.

Considero, primeiro, os “mudancistas”; que costumam sê-lo por convencimento ou por extração de classe. Esses últimos, mesmo quando

conseguem ultrapassar barreiras tidas como meritocráticas por uma sociedade hegemônica por valores e interesses conservadores e adquirir a qualificação formal que ela supervaloriza, por terem sido educados e recrutados por concurso — ambos viesados — não costumam ter essa capacidade. Pior, eles não percebem que o saber que lhes foi apresentado como neutro e apolítico, que é o que têm e operam no âmbito da “ameba”, não é funcional ao projeto mudancista que defendem como cidadãos.

Os outros, os servidores que por extração de classe ou por arrivismo comungam de um projeto conservador, com maior razão serão disfuncionais para alavancar “por dentro” o trânsito entre o “Estado Herdado” e o “Estado Necessário” que o projeto mudancista requer. Seus dois compromissos constitucionais — o republicano (colaborar para implementar o projeto da coalizão eleita) e o cidadão (privilegiar aqueles que “pagam” via imposto o seu salário e que numa sociedade conservadora sempre são os mais pobres) — tendem a ser anulados pelo terceiro — o ideológico (solapar projetos de governo que não lhes agradam), cuja não consideração seria irrealista e prejudicial.

Tendo tratado das relações entre a educação, a burocracia e os poderes do Estado, posso encerrar com esta incursão acerca dos remédios de médio prazo.

E o faço com uma pergunta: que deveria fazer uma coalizão mudancista para alcançar um estilo de gestão pública capaz de desenvolver a governança necessária para implementar seu projeto de governo, diminuir as ameaças à governabilidade e incrementar seu apoio político para seguir avançando?

A resposta, respeitado o limite do médio prazo, não é pela via estrutural — difícil, complexa, de amplo escopo e de longo prazo — das mudanças na educação formal. O nó estratégico do problema é o modo como se formatam os concursos públicos: os pontos que eles abarcam, a bibliografia que recomendam, as perguntas que formulam.

Caso os futuros gestores públicos, os candidatos às funções burocráticas, fossem convidados a adentrar a um território distinto daquele conservador em que foram formados como profissionais e, em muitos casos, socializados como cidadãos, eles poderiam adquirir um saber mais aderente à mudança.

Aquilo que aprenderiam para preparar-se para o concurso, e que já se pesquisa e ensina em alguns espaços contra-hegemônicos, se iria constituir num outro precioso “ativo meritocrático” que poderia contrabalançar o

saber que absorveram e transformá-los em agentes de transformação do ambiente institucional em que passariam a atuar.

Os três componentes de uma nova gestão pública — a cultura mudancista, o marco analítico-conceitual e os instrumentos metodológico-operacionais a ela aderentes — passariam a ser o saber que colocariam em prática durante sua vida profissional e que poderia fazer predominar seus compromissos constitucionais republicanos e cidadão em detrimento do ideológico.

Seriam beneficiados com esse remédio de médio prazo — o ataque a esse nó estratégico — todos os cidadãos que percebem os defeitos que apresentam o Estado e a forma como ele se relaciona com a sociedade.

