



COMPÊNDIOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JOÃO UBALDO RIBEIRO



Política e Administração



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

- 1969 -

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO*

João Ubaldo Ribeiro**

ÍNDICE

PARTE I

Apresentação	166
Ciência Social e Administração	167
O Fenômeno Político	173
O Administrador e a Política	186

PARTE II***

Elementos para um Quadro de Referência

Planejamento e Política

Bibliografia

* Trabalho realizado em 1968, como parte do Programa de Pesquisa do Setor de Administração Pública da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, que tinha por objetivo fomentar a pesquisa aplicada ao ensino superior de Administração Pública, na Bahia.

** Escritor (Prof. de Ciência Política da EAUFB, na época).

*** A Parte II será apresentada na 38ª edição da **O&S**.

APRESENTAÇÃO

Este pequeno trabalho, tão despretensioso no tamanho quanto nas intenções, destina-se primordialmente a ser utilizado como texto de discussão pelos alunos de Ciência Política da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, e – espera o autor – talvez possa, também, prestar um modesto auxílio a professores de outras escolas, no exame das relações entre Política e Administração. Preocupou o autor, na elaboração do trabalho, a comunicação inteligível e simples aos alunos. Trata-se de um texto dirigido principalmente aos estudantes, tendo em mente as suas necessidades e limitações.

Os cinco capítulos que se seguem cuidam de caracterizar a Administração como ciência social aplicada, analisando as implicações políticas de sua prática, com o objetivo de proporcionar ao aluno uma visão esclarecedora da função social que virá a desempenhar como profissional. Parece ao autor que a discussão extensiva desse assunto é extremamente importante para a afirmação da profissão de administrador, para a ampla definição de seu papel. Não se apresenta aqui novidade alguma, mas, apenas, a sistematização de alguma experiência no ensino de Ciência Política para administradores.

A bibliografia colocada em apêndice é composta não só dos livros citados neste trabalho, como também de grande parte dos textos usados pelo autor nos seus cursos da Escola de Administração e da Faculdade de Filosofia da Universidade Federal da Bahia. Em muitos casos, sua relação com o texto agora apresentado poderá não ser claramente visível, mas a bibliografia visa, também, a orientar o estudante interessado em Política na formação de uma pequena biblioteca especializada, que seus interesses e preocupações futuras ampliarão da forma que desejar.

Finalmente, cumpre agradecer o financiamento concedido pela Fundação Ford ao setor de Administração Pública da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, sem o qual este trabalho não teria sido realizado no tempo em que o foi. As limitações para a dedicação profissional, as quais são impostas, de modo geral, ao professor universitário brasileiro, devido às suas necessidades de sobrevivência, freqüentemente, cerceiam as disponibilidades para a produção acadêmica.

Salvador, julho de 1968.

João Ubaldo Ribeiro

CIÊNCIA SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO

1 - A tarefa do administrador, em última análise, consiste na utilização racional dos recursos disponíveis, numa dada situação, para a consecução de determinados objetivos. Assim, o administrador caracteriza-se por ter uma função executiva, por aplicar técnicas para a solução de problemas relacionados com a eficácia da organização a qual está ligado. Entretanto, o ato de aplicar técnicas não pode ser isolado dos requisitos, tanto preliminares quanto complementares, indispensáveis ao trabalho do executor. As ações inerentes ao desempenho da tarefa do administrador – as quais, freqüentemente, não são discerníveis ou conscientizadas na prática – podem ser resumidas em cinco etapas principais: a) formação de objetivos e metas, em função das necessidades organizacionais; b) análise e diagnóstico da situação; c) avaliação dos recursos disponíveis, entendidos estes não só como aqueles imediatamente ao alcance do administrador, como também os que podem ser criados; d) equacionamento dos recursos em função dos objetivos; e) avaliação permanente das mudanças introduzidas pelas medidas adotadas. Todas essas etapas, evidentemente, são efetuadas num contexto social. O administrador opera sempre com indivíduos e grupos, numa constante tomada de posição em relação às características especiais de cada um desses grupos individuais.

Em vista disso, se o grupo de administrador, observado em suas manifestações mais óbvias, assume o aspecto de mera execução, o conteúdo desta requer que se transcenda de nível executor. Por essa razão, o administrador está sempre a fazer ciência social aplicada, seja quando utiliza a Psicologia Social para descobrir as condições ótimas de motivação de pessoal com quem lida, seja quando emprega recursos da Sociologia para formular variáveis a serem consideradas nas modificações impostas a uma comunidade qualquer, seja quando analisa politicamente as diretrizes mais convenientes e sua ação, considerando o esquema de poder a que está inevitavelmente vinculado. Seus instrumentos são os métodos das ciências sociais, seus esquemas conceituais delas derivados.

As etapas de seu trabalho, por conseguinte, são somente inteligíveis quando fundamentadas na compreensão de que não passam da aplicação da metodologia de investigação e conceituação das ciências sociais. Portanto, embora o seu approach seja bastante mais pragmático do que o de um cientista social especulativo, ou preocupado com a elaboração de sistemas complexos, embora o administrador vise sempre a resultados práticos mais ou menos imediatos, não existe uma linha limítrofe entre a sua condição e a condição do cientista social. Pelo contrário, parece ser claro o fato de que, necessitando utilizar dados fornecidos pelas ciências sociais, precisando dispor do aparato teórico para a análise adequada desses dados, o administrador é um cientista social. É claro que ele não é exclusivamente um cientista social, porque sua função vai além, tem outras implicações que superam a investigação científica propriamente dita. Contudo, o que se deseja não é indicar uma equivalência integral entre o administrador e o cientista social, mas, simplesmente, apontar o fato de que, sem assumir a condição deste, aquele não passará de um mero cumpridor de tarefas pré-determinadas, uma espécie de autômato de nível universitário.

A velha questão – ainda hoje desenvolvida, com um certo toque bizantino, em manuais e apostilas – sobre ser a Administração ciência ou arte, aparece, mais do que nunca, como um falso dilema. O advento das escolas de Administração, a profissionalização crescente dos executivos e uma série de outros fatores têm contribuído para que venham deixando de existir os administradores intuitivos que, obtendo êxito em seus esforços, se julgam portadores de um dom “artístico” especial. Na realidade, não se deve obscurecer a existência de vocação ou talentos particulares. Isso ocorre em qualquer ramo do conhecimento científico, sem que seja este transformado em arte. O papel da intuição, do talento, ou até mesmo da imaginação, na descoberta científica ou na condução de experimentos – se

bem que de avaliação talvez impossível – parece realmente importante, em muitos casos, mas não empresta a tais exemplos a condição de realizações artísticas, ou de consequência da utilização das normas vagas e indefinidas de uma “arte”.

Se a Administração terá a unidade de método e conteúdo para ser definida como uma ciência autônoma é problema a discutir, para quem deseja conduzir uma epistemologia completa dessa área. O inegável, não obstante, é que o administrador, aquele que “faz” Administração, aplica métodos, pressupostos e descobertas das ciências sociais freqüentemente, necessita operar uma espécie de síntese prática das diversas ciências sociais, a fim de conseguir seus objetivos, como acontece quando é chamado a tomar parte preponderante num processo de planejamento, cuja natural complexidade açambarca uma extensa gama de dados sócio-econômicos. Se não é uma ciência autônoma, por conseguinte, a Administração é, de qualquer maneira, a aplicação, à gestão de organizações públicas ou privadas, de dados fornecidos pelas ciências sociais.

2 - As colocações iniciais vistas acima podem afigurar-se pacíficas de entendimento uniforme entre os que se interessam de alguma maneira pela caracterização do papel do administrador, pela natureza de sua profissão e pelas exigências de sua carreira. Entretanto, o fato é que, de certa forma, a profissão de administrador ainda busca sua definição na prática, ainda não adquiriu um “status” definido, em que pese a sua existência legal. O administrador oscila entre aquilo que se chama convencionalmente um “técnico” e o que se poderia designar pelo rótulo de “humanista”.

Sendo, como foi visto, um cientista social, será o administrador apenas um técnico? A questão se liga, inclusive, à posição filosófica que se tome em relação às ciências sociais, o que será tratado mais adiante. No momento, basta indicar que as duas tendências esboçadas acima são claramente visíveis, na própria mentalidade dos estudantes, nas discussões quanto aos currículos adequados, na maneira por que são conduzidas as disciplinas dos cursos de formação. Os que pugnam por uma formação técnica desejam, em última análise, transformar o administrador num simples executor, num realizador de tarefas determinadas anteriormente. Empregado numa organização, será um dos instrumentos na execução dos fins dessa organização, sem participar da determinação destes, a não ser, no máximo, em nível de assessoria. Autor de projetos de implantação, técnico em Organização e Métodos, perito em computadores eletrônicos, o administrador terá a sua função estritamente definida. Obedecerá às diretrizes de sua organização, seja ela pública ou privada. O problema, portanto, é claro. Dessa forma, participará também o administrador do mecanismo de tomada de decisões, ou permanecerá no nível estritamente executório? Formado como simples técnico, o administrador tenderá a ser percebido sempre como executor. A profissão se caracterizará, assim, pelo seu feitio subordinado, por ser uma carreira menor, entre as outras. Tal caracterização permanecerá inescapável, caso persista a opinião de alguns setores, que vêem na Administração ainda menos que uma “arte”: uma técnica.

3 - Como foi sugerido antes, a situação descrita acima se relaciona de perto com a problemática geral da epistemologia das ciências sociais. Se aceita a noção de que a Administração é ciência aplicada, a função do administrador dependerá, para sua conceituação, da definição anterior de ciência social. A primeira dificuldade é o caráter vago, ou confuso, da expressão “Ciência Social”. Descontadas diferenças entre escolas de pensamento, é comumente aceito que as ciências sociais lidam com fenômenos da interação humana. Os limites entre esses fenômenos e aqueles que se ligam ao comportamento individual são, no entanto, muito imprecisos. Além disso, surgem dificuldades metodológicas para os que trabalham em ciências sociais, no momento em que se fazem necessários os instrumentos para a observação dos fenômenos sociais, e uma perspectiva coerente para essa observação.

As ciências sociais têm sempre estado diante de um dilema: a criação de métodos especificamente seus, ou o empréstimo dos métodos das ciências natu-

rais estabelecidas. Por outro lado, coloca-se o problema de poder ou não o cientista social assumir a posição de neutralidade essencial à postura científica clássica. Enquanto alguns pensadores sublinham a impossibilidade de neutralidade axiológica, apontando, no conhecimento social, uma identidade ao menos parcial entre sujeito e objeto¹, outros, em pensamento que parece derivado diretamente da tradição positivista, sustentam a tese de que os fenômenos sociais podem ser submetidos à mesma espécie de tratamento empírico que os fatos fora da órbita do envolvimento humano. A última corrente tem fortalecido a opinião de que a metodologia das ciências naturais é o único caminho possível, já que estas são, segundo parece aos defensores de tal posição, aquelas que podem assegurar o conhecimento factual e irrefutável da realidade².

Por outro lado, o entendimento dos problemas ligados às ciências sociais tem levado ao conhecimento, da parte de muitos autores, do fato que essas ciências não podem ser descritas como tal, pelo menos se utilizadas as acepções comumente aceitas da palavra "ciência". C. Wright Mills, por exemplo, prefere usar a expressão "estudos sociais" ou "disciplinas humanas", em vista da ambigüidade da terminologia tradicional³.

A importância do problema é evidente: ou os estudos sociais tentariam chegar à exatidão das ciências físicas, por meio da utilização de seus métodos, ou seriam obrigados a trilhar a senda imprecisa da especulação pessoal. No primeiro caso, os resultados práticos se mostram no trabalho daqueles pesquisadores que, embora reconhecendo algumas diferenças entre dois grupos de ciências (por exemplo, nas ciências sociais, limitações à experimentação, envolvimento pessoal e cultural etc.), tentam aplicar métodos das ciências naturais a seu trabalho. Isso tem a consequência curiosa de produzir, em muitos casos, um corpo "regional" de princípios e conclusões, inevitavelmente, preso a determinados contextos culturais, econômicos ou de outra natureza. No segundo caso, os resultados aparecem no trabalho daqueles que, sem negligenciar completamente a observação e a experiência, constroem sistemas por meio dos quais tentam explicar fenômenos sociais. O trabalho de tais sistematizadores nunca poderá ser considerado científico, de acordo com os padrões clássicos. O dilema se coloca, assim, de maneira extremamente relevante para o cientista social, escapando da condição de problema meramente acadêmico.

Parte da questão se origina da distinção clara e estanque, que parece existir, entre ciências naturais e ciências sociais. Até o desenvolvimento da teoria da relatividade e outros avanços no pensamento científico e filosófico contemporâneo, a distinção tinha um significado definido. Enquanto algumas ciências, como a Física e a Biologia, por exemplo, podiam reclamar um conhecimento exato e universal da realidade a seu alcance, ao mesmo não podiam aspirar disciplinas como a Sociologia ou a Política, não importa quanto tivessem insistido em contrário os positivistas e neo-positivistas. A Política e a Sociologia lidavam com variáveis imprecisas e flutuantes. Noções óticas interferiram no seu estudo, impedindo, juntamente com outros fatores, que se alcançasse a necessária objetividade.

A solidez dessa distinção, mesmo ante os ataques que vem sofrendo desde séculos antes de Einstein, deve-se, sem dúvida, aos crescentes avanços tecnológicos que o mundo vem presenciando, a partir de Newton, passando pela Revolução Industrial, até o nosso tempo. O prestígio das ciências exatas é, naturalmente, muito alto, em detrimento das disciplinas que não conseguem investir-se de seu status. Entretanto, já 500 anos antes de Cristo, filósofos pré-socráticos formulavam dúvidas em torno do conhecimento transmitido ao homem por meio de seus sentidos. Hume e, especialmente, Berkeley, no século XVIII, lançaram profundas suspeitas em relação à possibilidade de o homem conhecer o mundo

¹ V. Goldmann, Lucien, *Las Ciencias Humanas e la Filosofía*, Buenos Aires, 1958.

² As expressões "ciência natural", "ciência exata" e "ciência física" são usadas aqui com o mesmo significado.

³ Mills, C.W., *The Sociological Imagination*, New York, 1961, p.18.

exterior⁴. Não obstante, essas dúvidas pareciam irrelevantes ao homem de espírito prático, principalmente face ao controle tecnológico exercido pela humanidade sobre o seu meio, e a conseqüente confiança no conhecimento científico.

O mundo prático, embora freqüentemente incapaz de responder às dúvidas de Berkeley, contentava-se com a previsibilidade de eventos físicos, dentro dos limites da capacidade de seu instrumental. A teoria da relatividade, entretanto, perturbou o equilíbrio da situação, ao lançar um véu de dúvida sobre todo o conhecimento científico. Questionando a própria objetividade de espaço e dando ênfase ao caráter relativo do conhecimento humano, Einstein subverteu os fundamentos epistemológicos das ciências naturais, abrindo o caminho para a verificação da precariedade atual da distinção entre estas e as ciências sociais, ou melhor, entre as ciências exatas e ciências não-exatas⁵. A exatidão das ciências naturais não pode ser rigorosamente definida. Segue-se daí que a distinção é inadequada, nos termos em que é freqüentemente proposta. Em rigor, a predição de que uma pedra cairá ao chão, se jogada livremente de um edifício, é mais exata (não só em relação ao evento em si, mas também em relação às condições de observação) somente em termos de grau do que a predição de que um dado indivíduo reagirá de acordo com seu esquema cultural, numa determinada situação. Há probabilidade de que o indivíduo aja da forma prevista, mas, em ambos os casos, trata-se de uma probabilidade e não de uma certeza. Isso significa que uma distinção precisa entre os dois tipos de conhecimento é bastante difícil, senão impossível.

Se a distinção entre ciências exatas e não-exatas não pode suportar uma análise rigorosa, é ainda inegável, entretanto, que os estudos dos fatos sociais apresentam algumas características que o tornam especial. Além da dificuldade em assumir uma posição objetiva, várias outras condições fazem extremamente peculiar do homem que estuda fatos sociais. Isso é o que força a escolha de métodos originais para as ciências sociais, ameaçando, ao mesmo tempo, despi-las de sua condição científica. O estado das ciências sociais é refletido na observação de conhecimento sociólogo americano: "Os estudos sociais estão no meio: entre as humanidades – que são o seu assunto – e as ciências naturais – de onde tentam retirar seus métodos⁶". A repulsa da ciência pelos valores é mesmo parte de sua natureza. Como, então, conseguirá o cientista social combinar o estudo de uma área, na qual os valores (nos quais ele próprio está envolvido) são, muitas vezes, o aspecto predominante, com a isenção exigida pela atitude científica? As opções tomadas no curso da história do pensamento social têm sido notoriamente pouco satisfatórias, em sua grande maioria. Como já se disse, os estudos sociais são confrontados com "duas conseqüências assustadoras: de um lado, a propaganda; de outro, cientismo despropositado⁷". O fato de que as ciências sociais se preocupam com o próprio destino do homem lhes dá uma conotação ótica que não pode ser desprezada ou esquecida. Tentar dotar a ciência social de uma objetividade absoluta, estudar os fatos sociais como coisas – da forma desejada por Durkheim – é esquecer que, nos estudos sociais, o homem é, ao mesmo tempo, sujeito e objeto do conhecimento. Sua condição objetiva nunca poderá superar sua condição subjetiva. As duas coexistem irremediavelmente. Há, para repetir a afirmação de Goldmann, uma identificação parcial entre sujeito e objeto⁸.

⁴ V. Russell, B., *A history of Western Philosophy*, New York, 1964, especialmente pp.647-674. Para o desenvolvimento do problema da distinção entre categorias de disciplinas, v. Bronowski, J., *The Common Sense of Science*. New York, sem data, especialmente pp.58-135.

⁵ Barnett, L., *The Universe and Doctor Einstein*, New York, 1962, caps. I e II. Pode ser útil a leitura de Russell, B., *ABC da Relatividade*, Rio, 1963, cap. XV. Finalmente, para quem se considera preparado, recomenda-se Einstein, A., *Relativity, the Special and General Theory*, New York, 1920.

⁶ Johnson Earl S., "Humanism and Science in the Social Studies", in *The American Behavioral Scientist*, VII, n.8, April 1964, p.3.

⁷ Idem, *ibid.*

⁸ Op. Cit.

O dilema das ciências sociais se reafirma:

Da mesma forma que o humanismo se tem colocado em luta contra a ciência, para manter a autonomia funcional de sua preocupação direta com valores, a ciência tem-se colocado em luta contra o humanismo para estabelecer mapas cognitivos do mundo que sejam livres da tintura dos valores⁹.

O problema é decidir-se pela realidade, ou essencialidade, do dualismo apontado. Já foi visto que, sob o critério da exatidão, uma distinção precisa entre ciência natural e ciência social é extremamente difícil. Quanto ao problema da atitude metodológica – a perspectiva do investigador – a situação se modifica: o fato de o cientista social não poder assumir uma perspectiva objetiva, invalida o caráter científico de seus esforços? Se o conceito de ciência, em quaisquer circunstâncias, está irremediavelmente ligado à objetividade, a resposta deverá ser negativa. Entretanto, parece inegável que a objetividade total é impossível, enquanto se estuda o social, o que torna qualquer esforço nesse sentido negativo e contraproducente. Em outras palavras, o tratamento científico (integralmente objetivo) do social, por ser de aplicação total impossível, escamoteia ao investigador a oportunidade de estudar a fundo os fatos sociais. Se o investigador fosse obrigado a parar nos limites daquilo que a objetividade lhe permite, não iria muito longe. Isso leva a uma conclusão aparentemente sofisticada e paradoxal, mas cuja lógica deverá ser demonstrada adiante: a única maneira de estudar satisfatoriamente o social é abandonar o apego estrito à perspectiva científica tradicional, a partir da consciência da identificação sujeito-objeto apontada anteriormente. A metodologia das ciências naturais é inadequada para o social; não pode ir além de determinados limites. A Sociologia surgiu formalmente num momento histórico em que as ciências naturais apresentavam interpretações indiscutíveis do universo. O positivismo acreditava na ciência, e ciência, para ele, era a ciência natural estabelecida. Dessa forma, o conhecimento do social (sublinhadas também as limitações comuns a todo conhecimento, já mencionadas) não é menos científico por não poder ater-se estreitamente aos padrões das ciências naturais.

A influência da metodologia das ciências naturais nos estudos sociais é considerável, no Brasil, como se verá em outra parte deste ensaio. O assunto foi extensamente analisado por C. Wright Mills¹⁰. Comparando “grandes teóricos” com “empiristas abstratos”, Mills examina duas atitudes extremas, para chegar à conclusão de que ambas são inadequadas, não porque se aceita que in medio virtus, mas porque a primeira é excessivamente especulativa e a segunda é demasiadamente limitadora da ação do cientista social.

A primeira crítica dirigida aos empiristas (os grandes teóricos não serão discutidos aqui, já que a preocupação, no momento, são as relações entre ciência natural e ciência social) é o próprio fato de que eles não podem, por mais que acreditem no contrário, assumir a postura das ciências exatas. Nas palavras de Mills.

Valores estão envolvidos na seleção dos problemas que estudamos; valores estão também envolvidos em algumas das concepções-chave que usamos na formulação desses problemas, e valores afetam o curso de suas soluções¹¹.

A segunda crítica importante relaciona-se com o fato, já citado aqui, de que a aplicação de métodos das ciências exatas impõe sérias limitações ao trabalho a ser realizado, pois eles só podem cuidar daqueles fenômenos, ou aspectos de fenômenos, que estejam ao alcance de seus instrumentos.

Quais são, pois, os caminhos a serem seguidos pelas ciências sociais? Há uma tendência que advoga um completo divórcio das ciências naturais. Contudo, isso não parece uma atitude razoável. O que é necessário é um exame crítico dos mitos e preconceitos criados pelo predomínio das ciências naturais, tais como a questão dos valores, a fim de que se torne possível a criação de uma metodologia

⁹ Barber, B., "Tension and Accommodation between Science and Humanism", in *The American Behavioral Scientist*, VII, n.3 November 1963, p.5.

¹⁰ *Op. cit.*

¹¹ *Idem*, p.78

própria das ciências sociais. Essa tarefa foi atacada por inúmeros autores, alguns dos quais já citados aqui. Certas observações de Robert S. Lynd, por exemplo, são úteis para a compreensão do problema:

não haveria ciências sociais, se não houvesse perplexidades na vida e na cultura que exigissem soluções. E é precisamente o papel das ciências sociais o de serem perturbadoras, desconcertar os arranjos habituais dentro dos quais conseguimos sobreviver, e demonstrar a possibilidade de mudança em direção mais adequada.

As razões do cientista social, quando ele exige neutralidade da ciência num mundo de preconceitos, são compreensíveis, mas têm resultados infelizes, que limitam pesadamente a capacidade de a ciência social fazer precisamente aquilo que é da sua responsabilidade¹².

Os valores são vistos, assim, não com a intenção de que nos livremos deles a qualquer custo (o que é impossível), mas com o propósito de conscientizarmos a sua inevitabilidade, já que eles são um componente básico da investigação, teorização e aplicação das ciências sociais. Caracterizadas como um campo especial de conhecimento, as ciências sociais necessitam formalizar o seu reconhecimento de valores e variáveis correlatas de uma maneira fecunda, não importa que limitações se coloquem sobre isso, do ponto de vista das ciências naturais. Essa formalização será tratada em capítulo subsequente.

Para finalizar a argumentação sobre esse ponto, é útil lembrar o conceito de "imaginação" criado por Wright Mills, para designar um complexo de condições da investigação social por ele considerado indispensável. Se bem que a palavra possa parecer um tanto vaga, não deixa de indicar sugestivamente aquilo que se propõe a designar. Mills não a utiliza em seu sentido psicológico; antes lhe dá uma denotação precisa, que pode ser resumida em dois itens principais: a) uma acumulação de inteligência totalizante (envolvendo variáveis históricas, políticas, econômicas etc) da área de estudo; b) a sintetização desse entendimento para a compreensão do objeto de estudo. Isso não significa que o cientista social deva meramente especular, ou abandonar os métodos de pesquisa empírica que seriam úteis para o seu trabalho. Significa, acima de tudo, que ele deve ter em mente não um problema isolado, mas a estrutura complexa em que esse problema é colocado, geralmente dentro de uma perspectiva de comparação. Também significa que ele não se deve deixar prender pela metodologia das ciências naturais. A ciência social, produto de quadros existenciais concretos, é uma "ciência ideológica", aparente *contradictio in terminis* que se tentará explicar adiante. É pelo uso da imaginação, como descrita aqui, que, sem curvar-se ante a preeminência das ciências físicas, as ciências sociais podem encontrar sua verdadeira identidade.

O administrador se coloca, assim, numa definição ainda preliminar, não como um técnico, mas como uma categoria especial de cientista: o humanista, praticante da ciência social, intérprete da realidade e agente de mudança, dentro de campos de atividades específicas. Essa condição, inerente à atividade do administrador, tem profundas conseqüências para a caracterização do papel político deste, como se tentará demonstrar. Cabe, inicialmente, portanto, uma exposição breve a respeito da natureza do fato político, a fim de que sejam claramente estabelecidos todos os pressupostos em que se basearão os argumentos deste livro.

¹² Lynd, R.S., *Knowledge for What? The Place of Social Science in American Culture*, Princeton, 1948, pp.181-182.

O FENÔMENO POLÍTICO

1 - A Ciência Política tem sempre centralizado suas atenções em torno das manifestações do poder. A noção de poder, entretanto, não é fácil de precisar, levando freqüentemente a confusões e equívocos. Poder político: eis, em última análise, o foco da Ciência Política. Mas aonde conduz essa formulação? A última das duas palavras contidas na expressão parece limitar o poder de que se ocupa a Ciência Política ao âmbito das organizações estatais em que vivem todos os homens contemporâneos. Contudo, a limitação por esse caminho seria falsa, já que, vivendo todos os homens em sociedades políticas, todo Poder na realidade é exercido num âmbito político. Conseqüentemente, dentro desse raciocínio, todo poder seria político. A dedução teria a desvantagem de estender a esfera da Ciência Política a qualquer relação de poder observável, como, por exemplo, a existente entre pai e filho. Não haveria grandes objeções da Ciência Política, não fosse o fato de que, levada a todas as suas conseqüências, ela traria o resultado de diluir-se esse objeto, a ponto de perder sua identidade.

A perspectiva assim desenvolvida, por conseguinte, deve ser forçosamente rejeitada, por inútil ou, ao menos, excessivamente ampla. Resta, evidentemente, uma saída: o poder que interessa à Ciência Política seria aquele mais intimamente relacionado com o Estado. À primeira vista, descontado o caráter vago da expressão "mais intimamente relacionado" (que poderia ser substituída por outra, de aparência mais científica), essa pode parecer uma solução bastante satisfatória. A relação familiar lembrada acima, nesse caso, não seria um fenômeno político, por não estar, via-de-regra, relacionada diretamente com o Estado.

Um exame mais aprofundado dessa solução provisória revelará, entretanto, que ela, na verdade, não vai muito além da anterior. Em primeiro lugar, faz depender o fato político da existência de uma noção de conteúdo vago, que é o Estado, designação abstrata aplicável a inúmeras realidades diferentes. Se limitada a definição do Estado a uma série de linhas gerais e imprecisas, talvez possam estas servir a contextos diversos. Contudo, uma definição mais rigorosa não poderá designar todas as formas de organização política conhecidas. A discussão sobre a existência, ou não, de um Estado feudal é um exemplo que demonstra eloqüentemente os percalços envolvidos na utilização do conceito de Estado. As reviravoltas terminológicas ligadas à definição de uma tipologia das estruturas políticas feudais (entre as quais a "poliarquia-weberiana" revela a real necessidade de uma conceptualização que escape aos limites tradicionais) denunciam as dificuldades para a aplicação de uma noção homogênea do fenômeno estatal que não ultrapasse afirmações cautelosamente vagas, tais como a diferença entre governantes e governados¹³.

As próprias colocações marxistas, que ultrapassam os limites institucionais do Estado para examinar a sua funcionalidade histórica, numa abordagem sociológica de reconhecida fecundidade, não podem oferecer uma saída para o problema, mas ao contrário, colocam obstáculos para a construção de uma Ciência Política em termo de fenômeno estatal. A razão para isso é que o Estado, para o marxismo, tem uma importância secundária, é praticamente um epifenômeno diante do dinamismo da realidade, do jogo das forças econômicas, das relações entre as classes. Assim, mesmo para um marxista ortodoxo, que dispõe de uma definição de Estado inegavelmente clara, o fenômeno político transcenderá sempre o exame do fenômeno estatal, não se limitará a este, mas, necessariamente, o superará. Enfim, a conclusão é óbvia: entre aqueles que encaram ou julgam encarar o "Estado em si", na sua essência ou natureza, não há (e parece impossível que haja) concorrência quanto a um conceito ou definição básica, universal-

¹³ Existe uma vasta bibliografia sobre o assunto, composta de obras preocupadas com uma definição da "natureza" ou e a "essência" do Estado. V., por exemplo, Malgerg, C., *Teoria General del Estado Mexico* 1948, ou, ainda, Burdeau, O., *Traité de Sicence Politique*, Paris, 1949.

mente aplicável; por outro lado, entre os que vêm no Estado a estruturação formal de relações sociais concretas e pré-existentes, não há razão para o fenômeno político limitar-se ao estatal. O Estado, na segunda hipótese, será apenas um aspecto do fenômeno político. Na primeira hipótese, a evidência claramente demonstrável é que, além de um nível descritivo e superficial, é muito problemática a definição da natureza ou da essência do Estado.

Ainda assim, mesmo que não existisse esse obstáculo, a caracterização do fenômeno político em função do Estado continuaria a apresentar problemas práticos. Como, por exemplo, limitar ou caracterizar o poder que interessa ao Estado? Como localizar a presença do Estado nas diversas relações de poder? Como evitar que o conceito de Estado seja influenciado por noções particulares das funções e objetivos estatais? A realidade é que não pode haver resposta satisfatória a indagações desse tipo. O Estado há que permanecer como um dos fenômenos políticos, não como o fenômeno político por excelência.

2 - Resta examinar a noção de poder. Apesar do uso corrente da palavra "poder", seu sentido é extremamente variável, em função de uma série de fatores. São notórios os esforços de diversos sociólogos e cientistas políticos, no sentido de dotar a expressão de força denotativa, distinguindo, inclusive, entre categorias sutilmente diversas, a depender, muitas vezes, da maleabilidade do idioma utilizado por cada pensador (como é claro, por exemplo, nos sentidos diversos que Bertrand de Jouvenel empresta aos termos "pouvoir" e "puissance"). Na realidade – como, aliás, acontece inevitavelmente com grande parte da terminologia das ciências sociais –, a expressão "poder" é eminentemente conotativa. Evoca noções pessoais dependentes de vivência individual de cada um. Assim, os problemas relacionados com a conceituação do poder se iniciam por dificuldades semânticas. A palavra, num grau bastante intenso, desperta conotações diferentes em sujeitos diversos.

Tal dificuldade, entretanto, pode ser, pelo menos em teoria, superada pela atribuição de definições operacionais para o termo "poder". Embora as tentativas feitas nesse sentido costumem apresentar algumas incoerências, não se pode negar, pelo menos no estágio atual do conhecimento humano, a possibilidade de êxito para tal empreendimento. Sociólogos norte-americanos, principalmente os que se ocupam da chamada Organization Theory, têm desenvolvido a noção de que o poder consiste na capacidade de influenciar o comportamento de pessoal¹⁴. A definição é típica daqueles cientistas sociais que desejam denotação clara à palavra "poder", e, como tal, presta-se para a análise do problema que se pretende fazer aqui. A parte o tom psicologista da definição – o que poderia não ocorrer em outra formulação com o mesmo objetivo – o seu principal defeito é o fato de que a coisa definida permanece obscura, embora se explicitem os seus efeitos em ação. Que é capacidade? Que é influência? Que é comportamento? Não é que se deseje uma classificação infinita das palavras usadas, o que iria redundar num emaranhado semântico, hábito, aliás, bastante encontrado em certos setores das ciências sociais. O que se deseja é, simplesmente, apontar o fato de que, na formulação apresentada, não foi definido o poder, a não ser que se entenda esse como uma entidade metafísica e exterior às relações sociais concretas.

A definição se limita a indicar o que o poder é uma "coisa" ou "grupo de coisas" (capacidade) que, consciente ou inconscientemente utilizada, podem modificar (influenciar) a maneira pelas quais as pessoas sujeitas a essas coisas agem. Não fica aí rejeitada, inclusive, a possibilidade de o poder ser um fluido mágico, capaz de influenciar o comportamento das pessoas. É exatamente esse o ponto

¹⁴ A palavra "comportamento" (behavior) reflete claramente a orientação "behaviorista" de grande parte da ciência social americana de hoje, que se julga distinta da orientação "behavioralista" da Psicologia, que precedeu aquela. Entretanto, as distinções feitas não parecem absolutamente convincentes. A preocupação de objetividade da *Organization Theory* fê-la voltar a uma postura metodológica universalmente ultrapassada. Para um exame das fontes dessa corrente, v. Litterer, J. A., *Organizations: Structure and a Behavior*, New York, 1964, e também Peabody, A. L., *Organization Authority*, New York, 1964.

crucial da questão. Não interessa, pelo menos num livro deste tipo, saber se existe um fluido de poder ou uma mágica de influência. O que interessa é perceber que não houve, no exemplo citado, uma definição de poder (daí, pelo enunciado, não se saber se ele é um fluido, é força moral, ou o que mais possa ocorrer a uma mente imaginosa). O que houve foi uma descrição dos efeitos do poder; o poder é a capacidade (que só se evidencia quando utilizada) de influenciar o comportamento de pessoas (que só se mostra quando se efetua). O químico pode tranquilamente fazer uma série de afirmações (descontadas dúvidas filosóficas sobre o conhecimento) sobre a água, por exemplo. O cientista social, pelo menos até hoje, nunca pode fazer afirmações com o mesmo grau de segurança em relação à natureza do poder. Quando tenta fazê-las ora cai num subjetivismo inconsciente, ora julga estar dizendo algo sobre a natureza do poder, embora trate apenas de seus efeitos, ou de seu funcionamento socialmente perceptível. Afirmações tais como "o poder torna os homens cegos", além de inúmeras outras, não são proposições sobre a natureza do poder, mas simples constatações, verdadeiras ou não, do que ocorre socialmente.

Nota-se, pelo que foi dito acima, que, no curso da argumentação, o poder foi tratado mais ou menos como uma coisa. É claro que o poder não é uma coisa (a não ser que seja o fluido mencionado, ou o carisma a que ainda se referem alguns weberianos perplexos diante de lideranças sobre as quais não dispõem de todos os dados necessários a uma explicação não mágica). O poder não é um objeto. A palavra é utilizada indistintamente para designar uma série de fatores, em relações sociais, que fazem com que certas pessoas tenham o seu comportamento influenciado por outras (para permanecer nos termos de definição citada). Por si mesmo, o poder, a que se tenta atribuir uma denotação precisa, é uma entidade metafísica, da mesma forma que o grupo é uma entidade metafísica. O que existe de concreto são indivíduos e relações concretas entre indivíduos. Ou, ainda, como já foi dito de maneira mais ilustrativa:

Reconhecemos sem dificuldades que o grupo não tem nunca, nem pode ter, o tipo de existência metafísica que se procura atribuir-lhe; repetimos com o marxismo: não há senão homens e relações reais entre os homens; deste ponto de vista, o grupo é, num sentido, apenas uma multiplicidade de relações e de relações entre estas relações¹⁵.

3 - O que foi exposto não significa que a ciência social recuse a utilização de termos como "poder" ou "grupo". Aqui, a palavra "poder" será usada com frequência. A cautela necessária liga-se ao fato de que se deve ter em mente que tanto "grupo" quanto "poder" são apenas designações cômodas e práticas de determinados tipos de relações sociais concretas. "Poder" in abstracto não pode assumir condição objetiva, não tem significado preciso. Isso, entretanto, não impede que se designe com tal nome, por necessidades metodológicas diversas, um determinado aspecto de uma relação social. Assim, "poder" significa, muitas vezes, toda a organização formal de uma sociedade política ou, pelo menos, parte dessa organização. Fala-se, dessa forma, com perfeita propriedade, no Poder Executivo, ou no Poder Legislativo. Em outras ocasiões, a palavra designa um conjunto de potencialidades agressivas ou repressivas, como quando se fala no poder dos Estados Unidos ou no poder da União Soviética. Em ambos os casos, faz-se referência a algo concreto. Em ambos os casos, trata-se de "poder", mas não como noção metafísica. Em outras ocasiões, ainda, o termo é usado para indicar relações de mando ou subordinação de complexidade variável. Usar a palavra "poder", nesse contexto, supera certas dificuldades de argumentação e exposição, o tal uso é perfeitamente lícito, mesmo necessário, enquanto se tenham em mente as observações anteriores.

É claro, que sendo o termo "poder", embora ambíguo e impreciso, de grande utilidade na Ciência Política, o seu uso é praticamente inevitável. Apenas, sabedor do fato de que a expressão é apenas uma designação (que pode ser extrema-

¹⁵ Sartre, J. P. *Questão de Método*, São Paulo, 1966, p.65.

mente enganosa) cômoda, o cientista social deve buscar o fato político nas relações concretas que pode observar. O termo ajuda, em alguns casos, o raciocínio, serve como categoria útil. Mas o fenômeno político existe além dele, deve ser buscado, como foi dito, nas relações sociais concretas.

Aqui poderia ter sido antecipada uma tautologia ou, pelo menos, uma certa incoerência, pois ao se tentar precisar que relações seriam aquelas, poder-se-ia voltar ao ponto de partida, com resultados obviamente improdutivo. As relações, dir-se-ia, seriam relações de poder, o que deixaria a análise no mesmo ponto em que começou. Entretanto, sabendo-se que o poder só é observável em funcionamento, nunca em sua natureza, desloca-se o enfoque da Ciência Política da "coisa-poder" para as relações em que esse "poder" se efetiva, em que existe, por assim dizer. Nas relações entre os homens (e, para estender o conceito, nas relações entre as relações), há um permanente processo de formulação e tomada de decisões, no sentido mais lato do termo. Assim, um conjunto complexo de relações concretas se estabelece para que, por exemplo, um governo formule e adote uma programação qualquer. Nessas relações e na conseqüente adoção da programação, há diversas situações políticas (ou, mais comodamente e à luz das ressalvas anteriores, "situações de poder"), isto é, circunstâncias em que uma série de fatores entrou em jogo, influenciando-se mutuamente, alguns com predominância sobre os outros. As interações são perfeitamente determináveis em sua concreção. Não vem ao caso o problema de "quem tinha o poder" ou "que tipo de poder existia". Essas perguntas, feitas anteriormente ao desencadeamento do processo, seriam, no máximo, pontos de partida para a formulação de hipóteses, em função de como interagiriam determinados dados da situação, quando postos em movimento no processo. Durante o processo é que se pode ter uma visão precisa do funcionamento das relações de poder, com a confirmação ou rejeição das hipóteses estabelecidas.

A análise de "quem tem o poder" (nunca a realidade é tão simples como parecerá aqui, mas é necessário que se admita isso para clareza da argumentação), numa sociedade qualquer, só pode ser feita em função das relações de decisão em que entra em jogo o suposto "centro de poder". Assim, se, num país qualquer, a posse da terra tem historicamente conferido um papel importante a quem a mantém, o cientista político pode, naturalmente, supor que, num dado processo de decisão, a vontade dos proprietários de terra será crucial. Ele não pode afirmar que os proprietários têm poder para decidir, mas pode formular hipóteses sobre isso, principalmente se a análise histórica parece oferecer fundamentos para a sua hipótese. Não é, evidentemente, o fato de se ser proprietário de terra que é fundamental, mas o fato de que, por se ser proprietário de terra, se dispõe de maneiras efetivas para influenciar uma decisão qualquer.

Todo "jogo de poder" ocorre em função de uma decisão a ser formulada e tomada. A decisão, expressa em termos de um processo de interrelações, é que é o objeto do cientista interessado no poder. Mais precisamente, o processo de formulação e tomada de decisões é o fato político por excelência. O poder não é o objeto; as relações sociais o são. E são essas relações, visando à imposição de interesses de grupos ou pessoas, em função de uma decisão, que constituem o objeto da Ciência Política. É nesse caso que a noção fluida, imprecisa e metafísica do poder toma consistência real e pode ser entendida, sempre em termos de relações sociais, nunca em termos isolados, idealistas ou pseudocientíficos.

Essa posição em relação ao fenômeno político não apresenta novidade alguma, como é, aliás, visível em grande parte da literatura corrente sobre o assunto¹⁶. Os processos de formulação de decisões sempre foram a verdadeira preocupação dos cientistas e pensadores políticos, embora em níveis diversos e com aparências diferentes. É claro que, preocupados com o poder político, os estudiosos inquiriram sobre seus efeitos e seu funcionamento, em aspectos os quais têm variado desde a estrutura estatal até o processo de elaboração legislativa.

¹⁶ V., por exemplo, Meynaud, J., *A Ciência Política*, Rio de Janeiro, 1960, ou Debrun, M., *O Fato Político*, Rio de Janeiro, 1960.

É facilmente antecipável a objeção de que, se os processos de formulação e tomada de decisões são o fenômeno político, nem todos eles estariam incluídos. É possível qualificar quais os processos decisórios que se incluem na esfera dos estudos políticos, e isso tem sido feito por vários autores. Parece intuitivo que, a não ser que isso lhe interesse para um estudo especial qualquer, o cientista político não cuidará, por exemplo, da estrutura do poder de uma família. Como já foi afirmado antes, a Ciência Política, estendendo demasiadamente seu campo de ação, tenderia a perder sua própria identidade.

Como, pois, qualificar os processos decisórios que são políticos? Já foi visto que o conceito de Estado apresenta alguns problemas de difícil solução, o que o torna inconveniente para a caracterização do fenômeno político. Entretanto, é indiscutível o fato (pelo menos dentro de todas as perspectivas possíveis) de que o homem sempre viverá em sociedade e que essa sociedade sempre se ordenará dentro de alguns padrões, por mínimos que sejam. É claro que qualquer relação de poder terá elementos de interesse para o cientista político. Contudo, somente aquelas que se liguem, direta ou indiretamente, ao destino da sociedade como um todo, serão objeto da Ciência Política. A escolha não é arbitrária. O poder político sempre visou a exercer-se sobre o maior número possível de pessoas, dentro dos limites impostos pela própria estrutura da sociedade em que se insere. É claro que há várias esferas de poder dentro de uma sociedade (como o poder de um chefe municipal, de um governador de Estado, de um líder nacional), mas todas elas objetivam estender-se cada vez mais sobre os limites imediatos a seu alcance, ou além desses limites, por meio do estabelecimento de relações com outras esferas¹⁷. Não são políticas, assim, as relações que não tenham por objetivo decisões que afetem, de alguma forma, a sociedade como um todo.

Dessa maneira, as eleições de um clube social qualquer mui provavelmente não apresentarão interesse para o cientista político. Não é o fato de as eleições serem num clube que tem importância para a caracterização da situação, mas o fato de as eleições estarem ou não ligadas a outras decisões que afetem a sociedade maior. Assim no Brasil, eleições no Clube Militar têm assumido frequentemente esse caráter político referido. Muitas vezes, a ligação com a sociedade maior (também chamada de "sociedade abrangente", "englobante", "inclusiva", "global" etc.) não é visível ao primeiro exame. É necessário que o observador, por meio de uma análise cuidadosa, perceba as interligações dos fatos que estuda. Os limites raramente são precisos ou suscetíveis de uma caracterização rigorosa. Mas, de qualquer modo, é possível afirmar, para concluir o raciocínio, que o fenômeno político se circunscreve à órbita das coisas públicas, definidas estas como aquelas que, de alguma forma, se vinculem à sociedade global.

4 - Na grande maioria das sociedades contemporâneas, as decisões públicas – quer envolvam a formulação de políticas governamentais, num âmbito mais ou menos restrito, quer tenham a ver com o processo eleitoral, numa das áreas mais amplas imagináveis – são tomadas por meio de mecanismos extremamente complexos. Difícilmente a estrutura desses mecanismos pode ser traçada em sua inteireza. Sua descrição analítica é, geralmente, forçada a limitar-se a modelos gerais, nos quais uma série de variáveis é deixada de lado. A numeração de todos os fatores, mediatos ou imediatos, que entram em jogo numa eleição, é praticamente impossível, a começar do mecanismo de decisão de cada eleitor. Por mais minuciosas que sejam as categorias de análise, alguma coisa é sempre deixada de lado, numa escolha consciente de alternativas, já determinada por uma seleção voluntária de prioridades por parte do observador, já condicionada por impossibilidades e dificuldades práticas.

¹⁷ A linguagem metafórica aqui é inevitável, o que não significa a crença na existência de esferas e órbitas de poder circulares, ou algo semelhante. O esclarecimento é necessário porque poderia parecer que estariam sendo adotados certos critérios "geométricos" muito comuns em alguns tipos de Sociologia.

É claro que tais limitações inerentes ao trabalho do cientista político não invalidam, necessariamente, as suas interpretações da realidade, pois ele opera com os dados mais gerais que, de um modo ou de outro, podem estar ao seu alcance e que são suficientes para a descrição ou explicação total do processo estudado. Dessa forma, por exemplo, longe de preocupar-se com as motivações pessoais de cada eleitor, o cientista político trabalha sobre variáveis e categorias gerais, estabelecendo níveis de abstração em cuja base constrói suas hipóteses e teorias. Tal comportamento implica no reconhecimento da especificidade do social, embora os limites dessa condição não sejam precisos. A realidade social – vista principalmente como um conjunto altamente complexo de interrelações – tem solicitude, dessa maneira, a elaboração e utilização de esquemas conceituais específicos, distintos daqueles que, por exemplo, seriam utilizados para o exame das motivações individuais de eleitores. A existência desses esquemas conceituais, entretanto, não deve levar à crença de que é fácil, ou simples, para o cientista político, estabelecer categorias, assinalar aspectos relevantes de uma determinada realidade, interligar adequadamente duas ou mais variáveis. Se eles estudassem sociedades muito simples¹⁸, nas quais a estrutura, sob qualquer critério, fosse claramente categorizável, ou mesmo onde, em alguns aspectos, não houvesse necessidade de categorias, a sua tarefa seria comparativamente muito fácil.

A verdade, contudo, é que tais sociedades só existem como abstrações, utilizadas com a finalidade de traçar hipóteses sobre o comportamento humano em condições “puras”, ou seja, condições em que tal comportamento não se submeta a um número imenso de influências diversas, como acontece nas sociedades conhecidas. Classes sociais, grupos ocupacionais e religiosos, condicionamentos culturais e uma série de outros fatos contribui para complicar o trabalho do observador político, que não dispõe – como, aliás, acontece com todo cientista social – de uma realidade claramente esquematizável diante de si. Numa sociedade simples, na qual não houvesse distinção entre capital e trabalho e, principalmente, a divisão social do trabalho ainda não se tivesse efetivado, seria fácil, para o cientista político, traçar o mecanismo das decisões de interesse coletivo. Numa sociedade desse tipo, inclusive, seria de se supor a ausência de diferenças de interesse relevantes entre o indivíduo e a coletividade, o que tornaria muito simples as decisões públicas, de modo geral.

Numa sociedade complexa, evidentemente, o mesmo não acontece. A partir de um processo histórico cumulativo, as sociedades complexas se estruturam de maneira tão intrincada que uma visão clara da realidade e, notadamente, o estabelecimento de correlações válidas se torna penoso e sujeito às mais diversas distorções. Por trás de uma instituição qualquer, há a cristalização de um longo processo, submetido a diversas ordens de fatores condicionantes. O observador terá uma visão da realidade necessariamente defeituosa se tomar tal instituição simplesmente nos termos em que ela é apresentada, ou nos termos em que seus próprios componentes a percebem. Em suma, só a consciência de uma complexa acumulação histórica – a ser constituída por uma visão retroativa e globalizante da instituição – poderá fornecer elementos para uma inteligência clara da realidade e para o seu entendimento face à realidade social como um todo. Tal consciência, é óbvio, há, também, que estender-se sobre o próprio dinamismo da instituição, sobre o seu contínuo modificar-se.

Raciocinando-se em termos simplificadores – para fins de exposição – pode-se afirmar que a divisão social do trabalho é o marco que distingue uma sociedade simples de uma sociedade complexa. A divisão social do trabalho traz como consequência a formação de interesses divergentes, e a resultante diferença entre esses interesses e os projetos que, em tese, seriam comuns a toda a coletividade. Em rigor, numa sociedade em que se tenha processado a divisão, já não há interesse coletivo. As atividades dos grupos internos a tal sociedade – as quais, forçosamente, são mutuamente complementares e, portanto, diferentes – tornam im-

¹⁸ Para uma tentativa nesse sentido, que pode ser considerada interessante, v. Schemerhorn, R. A., *Society and Power*, New York, 1964.

possível a formulação rigorosa de um interesse coletivo homogêneo e abrangente. Aquilo que poderá ser conhecido como "interesse coletivo" será, em alguns casos, o interesse da maioria e, em quase todos os casos, o interesse do grupo dominante. As decisões públicas envolverão, basicamente, o confronto entre as diversas posições existentes, para a afirmação pura e simples do ponto de vista daqueles que conseguiram impor-se, ou para a formulação de um compromisso.

A argumentação será de entendimento mais fácil, se for dado um exemplo, também simplificador e bastante contraditório na bibliografia sobre o assunto, com pequenas variantes. Assim, se, numa sociedade qualquer, começam a distinguir-se agricultores e pastores, é evidente que, dentro de algum tempo, os dois grupos formados vão adquirir interesses divergentes, o que traz conseqüências profundas para a estrutura social, econômica e política. A conciliação entre os interesses dos dois grupos, durante um período considerável de tempo, é de difícil consecução, senão impossível. Isso porque as características ocupacionais de cada um eclodem em projetos, cuja formulação pode não ser precisa, mas é sempre um fator de dinamismo social. O grupo de pastores alimentará projetos em relação a seu futuro, nos quais, fatalmente, haverá um papel para os agricultores. O mesmo acontecerá deste para aqueles. Os agricultores verão o mundo com olhos de agricultores, em função das necessidades definidas pela sua ocupação. O mesmo ocorrerá entre os pastores. Ambos os grupos tenderão a ver o "interesse coletivo" nos termos definidos pela ocupação de cada um deles. O resultado é que os projetos distintos acabarão por entrar em conflito, no momento em que a conciliação ameace seriamente a posição de um dos grupos. A dominação de um pelo outro, em condições que apresentam, historicamente, grande variabilidade, é inevitável. As conseqüências desse fato, na evolução de uma sociedade como a concebida aqui, são tão numerosas que desafiam qualquer tentativa de classificação pormenorizada. O fenômeno mais imediatamente observável (que, por sua vez, irá contribuir para a formação de outros, num processo infinito) é – como já foi apontado – a efetivação não mais dos interesses da sociedade como um todo, mas do interesse do grupo que conseguir a dominação. Definidos como "interesse coletivo", os projetos do grupo dominante passarão a ser impostos aos dominados, com bastante probabilidade de que estes aceitem a definição, sem perceber suas implicações. Mas o surgimento de visões diferentes do mundo talvez seja, do ponto de vista político, o corolário mais importante da situação. A formação de uma consciência conservadora, por parte do grupo dominante, levá-lo-á a fomentar o estabelecimento de mecanismos destinados a manter a dominação, a justificá-la, a protegê-la das investidas do grupo socialmente inferior. Por outro lado, o pensamento mais representativo do grupo dominado consistirá, fundamentalmente, numa consciência reivindicatória ou revolucionária, anti-status quo. A compreensão desse condicionamento social da consciência – sem a qual é impossível a inteligência do fenômeno político – é, sem dúvida, a contribuição mais importante da Sociologia do Conhecimento, que se coloca, assim, à base do entendimento dos processos políticos. É verdade que, se os trabalhos de Scheler, Lukács e Mannheim oferecem dúvidas quanto à possibilidade de um conhecimento verdadeiro do social – em que pesem as soluções particulares de cada um desses pensadores –, não são descabidas as palavras de Lucien Goldmann sobre o assunto:

Na medida, entretanto, em que a interpretação sociológica liga todo conhecimento a condições históricas e sociais, parece negar a verdade objetiva, caindo – sob uma forma moderna e científica – no antigo relativismo. Haveria contradição entre esses dois pontos de vista? Poder-se-ia filosofar e, ao mesmo tempo, reconhecer a importância de uma "sociologia do pensamento"? Não estaria condenada no nascedouro uma tal tentativa?

Seja o que for, estas questões precisam ser colocadas. Cremos, todavia, que a idéia de uma "sociologia do pensamento" não traz em si qualquer contradição; porque se existe sempre uma só verdade filosófica objetiva – mais ou menos independente do tempo e do espaço – a possibilidade de a conhecer dependerá das condições sociais em que vive o pensador. E se o indivíduo pode, quanto ao

que lhe concerne, modificar sua posição e alargar sua perspectiva, isto é muito mais difícil e, mesmo, impossível para um grupo social inteiro, para uma nação, para uma classe, etc¹⁹.

5 - Apresentou-se, assim, parte de um esquema interpretativo, a partir do qual as estruturas dos mecanismos de decisão, numa sociedade complexa, podem ser entendidas. Não obstante, os fatos não se desenrolam de maneira tão simples como a exposta e, principalmente, eles não são tão claramente observáveis no seu acontecer, mas apenas induzíveis de observações históricas. Por outro lado, é muito problemático apontar a funcionalidade das instituições contemporâneas, à luz da evolução histórica. As instituições destinadas à dominação não são exclusivamente isso, mas têm outras funções, aparentemente essenciais, que disfarçam seu conteúdo. Elas perderiam pelo menos parte de sua eficácia como instrumento de controle social, se elas se apresentassem abertamente como instrumentos de dominação. Algumas delas adquirem autonomia quase completa, desenvolvendo sua própria cultura e transformando-se, por assim dizer, em fins, em si mesmas. Além disso, suas funções na manutenção do equilíbrio social nem sempre são claras; a sua identidade não permanece estática; e, finalmente, elas não deixam necessariamente de existir, quando modificações radicais na sociedade parecem indicar sua obsolescência ou incapacidade de perseguir os fins com que surgiram originariamente.

A existência de classes sociais – entendidas estas como grupos determinados em função do processo social de produção – é, por conseguinte, aspecto fundamental do processo político. O antagonismo entre classes diferentes, aquilo que Gurvitch denomina de "incompatibilidade radical²⁰", será a chave para o entendimento dos processos políticos mais abrangentes. Não só a posição de classe afetará a participação de grupos e sub-grupos no processo político de maneira determinante, como também influenciará na adoção de esquemas conceituais e interpretativos por parte do observador. Mesmo que se acredite na possibilidade de neutralidade axiológica do domínio do social, ou se aceite a existência daquela categoria especial de pessoas que Mannheim denominou *intelligentsia*, a situação de classe de grupos e indivíduos é, ainda, fundamental para a compreensão dos processos políticos.

A sociedade brasileira, por exemplo, pode ser vista numa estrutura de classe dicotômica: classe detentora dos meios de produção e classe assalariada, a segunda muitíssimo maior que a primeira, em termos de membros componentes. Essa distinção (ou qualquer outra que se adote, utilizando-se o mesmo conceito de classe escolhido aqui) é o prisma pelo qual a nossa realidade política poderá ter a sua explicitação iniciada. A existência de classe determina o surgimento de relações que moldam a estrutura e o comportamento político, embora seja evidente que não é o único fator a ser levado em consideração, isso porque não podem ser ignorados os dados da realidade surgidos dentro de uma evolução cujo marco inicial foi aqueles eventos sugeridos teoricamente em outros itens deste capítulo.

Em suma, a relação entre duas classes nunca é exclusivamente um puro conflito de interesses opostos, nas sociedades contemporâneas. Antes, é um conflito em que desempenham papéis fundamentais variáveis como valores culturais e religiosos, estruturas morais e jurídicas, tradições etc. Na realidade, muitos conflitos que podem, basicamente, ser reduzidos à oposição de classes nunca aparecem como tal para seus protagonistas, dada a preeminência visível de outros elementos.

Por outro lado, as dificuldades de observações são ainda exacerbadas pela noção simplista, se bem consideravelmente difundida em algumas áreas, de que as classes se comportam sempre como blocos homogêneos. Daí a perplexidade de analistas políticos, ou observadores interessados, que não podem adaptar a

¹⁹ Goldmann, L. *Origem da Dialética – a Comunidade Humana e o Universo em Kant*, Rio de Janeiro, 1967, p.20. V. também Marx, K. *A Ideologia Alemã*, Rio de Janeiro, 1965.

²⁰ Gurvitch, G., "Definição do Conceito de Classes Sociais", in Bertelli, A.R. et al., *Estrutura de Classes e Estratificação Social*, Rio de Janeiro, 1966, p. 91.

seu esquema conceitual a existência de divergências de monta no seio de uma só classe social. Um esquema conceitual desse tipo encontraria problemas em explicar como é possível a existência de vários partidos que englobem setores não muito diversificados de uma mesma classe, como acontecia no Brasil, no regime de 1946. Tais problemas seriam ainda agravados pela constatação eventual de que esses mesmos setores (burguesia industrial e burguesia agrária, para dar um exemplo que ocorre facilmente) podem, num dado momento, ocupar lugares opostos de uma relação política qualquer. A perplexidade diante desse tipo de fenômeno se deve somente ao fato de que se ignora que nenhum teórico das classes sociais – inclusive, e principalmente, os marxistas – jamais atribuiu a estas uma homogeneidade permanente. Diante da existência de antagonismos entre classes diferentes, coloca-se a presença de antagonismos secundários, ou contradições, dentro da mesma classe²¹. Tais contradições são explicáveis, em cada contexto, mediante o exame de sua especificidade histórica e pela simples compreensão de que a dinâmica social nunca se cristaliza em estruturas permanentes, com o resultado de que não se pode esperar que haja classes fixas, mas, sim, classes em constante modificação, face a transformações infra-estruturais. As contradições, diante da pressão dos antagonismos, são superáveis, como têm sido freqüentemente. A incompatibilidade radical – para usar ainda a expressão de Gurvitch – é que não é superável, preservada a identidade de cada classe.

6 - Dentro do esquema geral apresentado, é percebido o surgimento necessário de um sem número de mecanismos que institucionalizam e disciplinam a realidade social, entre os quais o mais importante é, sem dúvida, o Estado. Em qualquer sociedade, algumas pessoas mandam e outras obedecem, variando tais relações de mando em função de fatores diversos. Em termos mais precisos, algumas pessoas são mais importantes para certas decisões do que outras. Os elementos que entram em jogo são abundantes, e nenhuma lista deles poderá pretender ser exaustiva. O poder político (lembradas as restrições feitas anteriormente a este conceito) pode ser imaginado como existindo na medida em que uma pessoa ou grupo de pessoas conduza determinadas situações na direção desejada. Esse poder nunca é inteiramente independente, já que seu exercício é afetado pela situação geral e pelos próprios indivíduos sobre os quais incide. Há um contínuo tomar de decisões em várias órbitas de interesse da coletividade. As ações inter-pessoais e inter-grupais destinadas a afetar ou plasmar tais decisões vão constituir o que poderia ser chamado, aqui, de “relações de decisão”. Assim, a elaboração de um projeto de lei e sua discussão, rejeição ou aprovação pela Assembléia Legislativa de um Estado desencadeia uma série complexa de relações que variam em razão de diversos fatores, entre os quais o mais importante parece ser a área diretamente afetada pelo projeto. Da mesma forma, o jogo para a obtenção de uma nomeação para um cargo qualquer é desenvolvido por meio do estabelecimento de relações de decisão, como elas foram conceituadas acima.

Por outro lado, o fato de uma pessoa poder afetar o curso ou a formulação de uma decisão o transforma no que é comum designar-se como “centro de decisão”, ou “centro de poder”. É claro que nenhum centro de decisão é absoluto, mas a sua influência varia de acordo com as circunstâncias que cercam cada uma de suas ações específicas. A capacidade de afetar ou formular uma decisão, que tem qualquer centro de poder é, por conseguinte, relativa a um número variável de fatores, como, por exemplo, o momento em que surge a necessidade da decisão, as áreas tocadas por ela, e assim por diante.

Grande parte, senão a maioria, dos centros de decisão está ligada diretamente a posições fixas e definidas formalmente. Em tese – e no enfoque de algumas disciplinas, como o Direito Constitucional – tais posições são distintas dos indivíduos que as ocupam. Existem, assim, as posições formais de Presidente da

²¹ Para uma síntese clara, se bem que de algo parcial do problema, v. Duverger M., *Sociologie Politique*, Paris, 1966, pp.189-207.

República, Ministros de Estado, Deputados, Senadores e inúmeras outras, que têm, definidas anteriormente, na lei e no costume, as características de centro de decisão. Oficialmente, por exemplo, compete ao Presidente da República nomear os funcionários da União. A atribuição de efetuar a decisão de nomear o funcionário é conferida pela lei – no caso, a Constituição Federal – ao Presidente da República. Entretanto, o que se verifica é que o esquema ideal, previsto na norma jurídica, não ocorre como tal, na realidade, pelo menos em todos os casos. Nem sempre o Presidente da República pode nomear aquele que deseja, mas tem de atender os compromissos ou considerações de ordem diversa, que impõem limitações a seu arbítrio. Influi a personalidade do Presidente; influi a sua formação; influem os membros de seu Gabinete; influi o Congresso; influem grupos de pressão. Em suma, o cargo não é realmente distinto da pessoa que o ocupa. A posição formal, por si só, não caracteriza o centro de decisão. A expressão “*eminência parda*” – de utilização comum nos comentários – designa exatamente alguém que, não exercendo uma posição formal correspondente à sua influência efetiva, age como se a exercesse. É freqüente que Secretários de Estado ou Ministros desempenhem um papel crucial sobre maior número de decisões governamentais do que os próprios Chefes de Executivo. A constatação desse fato levou ao desenvolvimento da idéia de “*organização informal*”, conceito discutível, mas, de qualquer forma, útil para a análise dos processos decisórios. A organização formal seria aquela impessoalmente estabelecida em lei, em regimentos, em organogramas. A organização informal seria a que tem existência real, numa estrutura forçosamente diversa – mesmo que só em alguns pontos – da formal. O conhecimento das posições formais nunca é suficiente para o entendimento das relações de decisão, ou relações de poder, como, aliás, costumam apontar enfaticamente os manuais de organização. Na realidade, a estrutura formal é freqüentemente enganosa, levando a percepções da realidade extremamente distorcidas.

A posição formal de um centro decisório, portanto, embora indique, via-de-regra, aspectos da realidade política de uma estrutura qualquer, deve ser considerada em relação a elementos informais. Esses elementos referem-se ao que se chama, principalmente na literatura especializada norte-americana, de legitimação da posição formal (ou seja, “*autoridade*”, distinta, no caso, da expressão “*poder*”, que é empregada para designar a capacidade efetiva para influenciar situações). O termo “*legitimação*”, em sua utilização mais contraditória, serve para indicar a efetivação do poder contido em tese na posição formal, mas não há razão, aqui, para limitá-lo a isso, já que muitos centros de decisão não estão enquadrados numa posição formal. Dessa maneira, a legitimação deve ser entendida como o processo pelo qual um indivíduo ou grupo assume ou exerce a condição efetiva de centro de decisão.

As condições que envolvem a legitimação apresentam problemas para o cientista político devido à sua grande variedade e à dificuldade representada pela necessidade do estabelecimento de categorias adequadas. Assim, quando se diz que o indivíduo A legitimou-se como centro de decisão junto ao Governador de um Estado, em virtude do controle exercido por aquele sobre grupos de pressão importantes, a afirmação pode ter serventia para a análise da situação, mas deixa claro o fato de que não foi explicado por que A é capaz de ter influência sobre os grupos de pressão mencionados. Não significa isso que não é lícito, para o observador político, categorizar “*influência junto a grupos de pressão*” como um fator de legitimação. Talvez, num trabalho específico qualquer, ele não precise ir além desse nível. A organização de categorias, portanto, irá depender do trabalho a ser realizado e da extensão e natureza das hipóteses formuladas.

O principal problema, aparentemente, consiste na realização de duas operações fundamentais, a saber; a) determinação das relações concretas entre os diversos agentes do processo decisório submetido à análise; b) determinação dos fatores condicionantes das percepções dos agentes envolvidos (em relação à situação e aos outros agentes), em função de valores e necessidades grupais e individuais. Parece estar estabelecido, na prática, que os processos de legitimação

podem ser compreendidos pela maneira como os protagonistas de uma determinada relação de decisão percebem o papel do "outro". Ficam, também, evidentes que as percepções não são estabelecidas autonomamente, mas em função de um número considerável de variáveis, ligadas, principalmente, a valores culturalmente adquiridos. A gama de variáveis envolvidas torna mais problemática a formulação de categorias de análise, razão por que o observador deve manter-se consciente da especificidade de cada processo, embora não signifique isso a impossibilidade de adoção de alguns critérios gerais.

Grande parte da teorização a respeito dos processos de legitimação é fruto do trabalho de estudiosos norte-americanos de teoria da organização, os quais, por sua vez, derivam a base de suas proposições do pensamento weberiano.

O cientista político, entretanto, talvez deve encarar com reservas a contribuição da Organization Theory ao estudo do problema, por duas razões principais. Em primeiro lugar, a preocupação daqueles estudiosos é o microcosmo das organizações públicas e privadas norte-americanas, e não a sociedade global. No caso, a disparidade de enfoques há que gerar conclusões ou observações diversas das que faria um sociólogo ou cientista político. Em segundo lugar, grande parte do trabalho realizado pelos técnicos da organização ressenete-se de um viés psicologista, provavelmente necessário em âmbitos limitados de investigação, mas prejudicial, se transformado em pressuposto metodológico para a investigação social mais ambiciosa. A tendência ao psicologismo - agravada por um certo apego à "precisão científica", refletido pela discussão interminável de pormenores óbvios absolutamente dissecados - tende a distorcer, consideravelmente, a visão das relações sociais mais básicas. De qualquer forma, contudo, não deixa de ser útil a menção ilustrativa a alguns dos esforços teorizadores mencionados, inclusive porque, guardados os devidos limites, algumas das categorias desenvolvidas - e outras, elaboradas no mesmo sentido geral - podem revelar-se úteis para a análise de situações políticas.

Max Weber - que, como já foi sugerido, é a fonte na qual retiraram muitos de seus pressupostos básicos os teóricos da organização - distinguia três tipos de autoridade: legal-racional, tradicional e carismática²².

As bases para legitimação por ele propostas são posição oficial e qualidades pessoais. O primeiro tipo se aplica à primeira categoria de autoridade, enquanto que o segundo seria comum às duas outras categorias. Contudo, uma análise mais cuidadosa revelará que, no esquema weberiano, há realmente três bases para a legitimação, embora isso não esteja claramente explicitado. A legitimação em virtude de posição oficial ocorre quando a autoridade é reconhecida como uma função da estrutura burocrática. Se uma pessoa ocupa uma posição na hierarquia que seja legalmente definida como uma posição de autoridade em relação a outros membros da mesma organização, a legitimação da sua autoridade é um corolário de sua situação hierárquica. Trata-se aqui de uma relação impessoal, meramente resultante de uma estrutura normativa, legal, formalizada. O segundo caso de legitimação definido por Weber é baseado nas características pessoais do indivíduo que concentra a autoridade, como percebidas pelo subordinado. Há uma diferença, entretanto, que Weber não se preocupou em sublinhar, entre a ocorrência desse tipo de legitimação na relação de autoridade tradicional e a sua presença na relação carismática. Apesar de, em ambos os casos, a legitimação ser em função de características pessoais, a obediência do subordinado devida à tradição, incorpora elementos semelhantes aos que compõem o tipo legal-racional. A tradição não é uma norma legal, mas é, às vezes, mais imperiosa. É socialmente imposta, da mesma forma que a ordem jurídica. Pode acarretar

²² A bibliografia sobre autoridade é extensíssima. Além do próprio Weber (*Theory of Social and Economic Organization*, Glencoe, 1947), o interessado poderá consultar, entre outros, Huizinga, A.V.C.P., *Authority*, Washington, 1911; Michel, R., "Authority", in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, U, Z, New York, 1960; Peabody, op. cit.; Benn, K. D., *A Conception of Authority - An Introductory Study*, Columbia University Contributions to Education, n.895, New York, 1943.

sanções contra a sua inobservância, que, embora difusas, contêm claros elementos de coação. No caso da relação carismática, entretanto, a legitimação é operada em razão de qualidades especiais possuídas pelo detentor da autoridade, ou percebidas nele por aqueles que o obedecem. Nesse caso, aparentemente, a relação é bastante pessoal, embora seja difícil imaginar a ocorrência de tipos puros de autoridade, de acordo com a classificação geral de Weber.

Elaborando sobre a tipologia weberiana, um prestigioso teórico da organização e administração pública norte-americana elaborou um esquema conceitual que pode ser dado como exemplo, tanto dos benefícios, quanto das desvantagens proporcionadas pelas tentativas contemporâneas de precisar os mecanismos das relações de autoridade e poder. Segundo Presthus²³, existe uma "noção transacional de autoridade" ("transactional view of authority"), de acordo com a qual a "submissão à autoridade é, de alguma forma, compensadora para o indivíduo, e cada participante desempenha um papel ativo na definição e aceitação da autoridade – não num sentido meramente idealista, mas em termos operacionais". Isso significa, presumivelmente, que a relação de autoridade só pode ser entendida como o resultado de interrelações complexas, nas quais todos os indivíduos envolvidos têm um papel de relevância. A autoridade, além disso, "parece desenvolver-se numa relação dinâmica e recíproca entre líder e liderado, na qual os valores, percepções e habilidades dos que obedecem desempenham um papel crítico, na definição e legitimação dos líderes organizacionais". Mais adiante, definindo autoridade como "a capacidade de provocar obediência em outros" ("the capacity to evoke compliance in others"), Presthus apresenta quatro categorias de legitimação, i. e., por conhecimento técnico ("technical expertise"), posição formal ("formal position"), relações pessoais ("rapprochement") e deferência generalizada à autoridade. ("generalized deference to authority").

A primeira categoria engloba os casos em que a autoridade é legitimada por força do conhecimento especializado de quem a detém, principalmente se esse conhecimento é reconhecido, por aqueles submetidos à autoridade, como superior, e se é importante para as pessoas ou organização envolvidas. "Muitas pessoas", afirma o autor em questão, "aceitam a autoridade de outra simplesmente porque esta é competente". A legitimação por posição formal deriva-se, como indica a sua designação, da estrutura formal a qual estão ligados os membros de uma relação de autoridade qualquer. Nessa hipótese, ela é reforçada pela utilização de uma série de recursos psicológicos, tais como recompensas, símbolos de status, sanções etc. A legitimação em virtude de relações pessoais ocorre quando o detentor da autoridade mantém ligações, principalmente de amizade, admiração ou identificação de interesses, com aqueles submetidos à sua órbita de decisões. Finalmente, a hipótese relacionada com a deferência generalizada à autoridade parece ser entendida por Presthus como a expressão de medos e ansiedades individuais, que os submetidos a uma autoridade qualquer tentam superar por meio de sua sujeição.

A compreensão básica do problema, implícita nas categorias apresentadas acima, parece ser a de que as relações de autoridade envolvem, como já foi sugerido anteriormente, um complexo de difícil determinação, principalmente no que se refere aos fatores de legitimação. As categorias de Presthus, que, como já se assinalou, constituem um desenvolvimento do esquema de Weber, podem ser úteis para a análise de fenômenos organizacionais ou para a sugestão de procedimentos metodológicos ao observador político. É claro que suas conclusões estão não só condicionadas a padrões culturais americanos, o que, aliás, ele mesmo reconhece, como também são dirigidas a fenômenos da estrutura interna de organizações. Dessa forma, não constituem tais categorias uma tipologia segura para o observador político, embora possam indicar um possível caminho a seguir.

²³ Presthus, R. V., "Authority in Organizations", in *Public Administration Review*, Volume XX, n.2, 1960, pp.88 e segs.

O que se depreende do exame teórico das relações de autoridade, conduzido acima, é o fato de que, embora o esquema formal ou institucional de uma estrutura social tenha importância para a inteligência dos processos decisórios que nela se desenrolam, o ponto de enfoque mais relevante deverá ser o conjunto de fatores condicionantes das relações concretas determináveis. Embora não se deva negligenciar o esforço de generalização, as relações políticas apresentam um grau acentuado de especificidade, pois enquanto não se dispuser de meios de acumulação empírica de dados que possibilitem a formulação de categorias, a análise das relações de decisão há que se processar à base da determinação cuidadosa dos fatores condicionantes em cada caso.

7- Como sumarização do que foi exposto, é possível o estabelecimento dos pontos básicos apresentados neste capítulo. Em primeiro lugar, o fenômeno político foi localizado nos processos de formulação de decisões que, de alguma forma, interessem à sociedade global. Tais processos decisórios devem ser encarados como relações concretas, desencadeadas num contexto social específico e condicionadas pelas características desse contexto. Assim, um processo decisório não pode ser compreendido exclusivamente pelo exame dos contactos concretos entre seus agentes, mas tais contactos devem ser referidos a um esquema interpretativo geral, que leve em consideração a natureza do sistema social inclusivo. Mais claramente, os processos decisórios devem ser examinados em função de dados tais como a estrutura de classes e o sistema de produção do contexto examinado. Por outro lado, o estudo dos processos políticos há que transcender os limites apontados pelo esquema jurídico-institucional da realidade enfocada, num esforço de aprender os mecanismos reais da formulação das decisões públicas. Esse esforço consistirá, principalmente, na tentativa de localizar os fatores de legitimação que interferem nas relações decisórias.

Finalmente, como conclusão geral e preparatória para o próximo capítulo, resta apontar a onipresença do fenômeno político. Enquanto poucos cidadãos se dedicam ao exercício direto daquilo que se pode chamar "atividade política", todo homem, mesmo na abstenção ou indiferença, tem comportamento político, porque o governo da comunidade onde vive nunca é indiferente ao seu destino e porque o pluralismo da sociedade de que é membro não permite que os seus interesses – de classe ou individuais – sejam partilhados por todos os outros homens. A neutralidade não existe; o apolítico apenas julga existir, pois, em última análise, o fenômeno político é abrangente e globalizante.

O ADMINISTRADOR E A POLÍTICA

1- Quando Aristóteles afirmou ser o homem, por natureza, um animal político, apreendeu um fato básico de convivência social. A atividade política é imanente à existência humana. Não há, nem pode haver, critérios rígidos e imutáveis para a distinção entre o político e o não-político. O homem vive num contexto político e só é inteligível nesse contexto. As indagações a respeito do processo político, a perseguição do "governo justo", as tentativas de conciliação entre o interesse individual e o interesse coletivo são, assim, questões fundamentais, cujo âmbito se estende a todo indivíduo, mesmo àquele que aparentemente se marginaliza dos processos decisórios que constituem a vida política da sua comunidade. Como já foi sugerido antes, não se concebe uma civilização apolítica. Dessa forma, a neutralidade é ilusória. Se, num jogo de força, alguns elementos se recusam a participar, a sua ausência contribui para a vitória do lado mais forte. Por conseguinte, mais do que uma imposição ética, o ativismo político consciente se constitui na possibilidade de efetivação dos interesses de cada um. O esforço por uma "sociedade justa" é, assim, responsabilidade individual e responsabilidade coletiva, desde a definição preliminar de critérios até os meios de implementação escolhidos. Por conseguinte, a consciência política torna o homem, de certa forma, responsável por seu próprio destino, na medida em que abre perspectiva para a tomada das opções criadas por ele mesmo.

É da natureza de uma sociedade como a brasileira, na qual há uma patente desigualdade entre os cidadãos, que grande número de pessoas seja forçada a não participar conscientemente do processo político. Negando-se ao homem a possibilidade de conhecer seu meio além da sua capacidade sensorial imediata e da sua vivência estritamente pessoal, nega-se também a ele a faculdade de escolher entre alternativas diversas, ou mesmo de perceber tais alternativas. O homem que, principalmente devido à ausência de educação formal, se recusou ao desenvolvimento de uma consciência política se transforma, dessa forma, em massa de manobra daqueles que conduzem os processos decisórios. O não-consciente torna-se, não um dos sujeitos do processo político, mas objeto desse processo, participando na medida dos interesses do esquema dominante, os quais ele próprio não sabe discernir com clareza, ou mesmo nunca pensou em discerni-los. Como se vê, a ordem jurídica, que define os homens como iguais entre si, mostra-se contraditória em relação à realidade social. O exercício da igualdade jurídica difere da sua formulação, pois, freqüentemente, tal igualdade não passa de uma possibilidade não efetivada, de uma potencialidade abstrata. Tanto um membro do "lumpenproletariado" quanto um banqueiro são sujeitos de direito, mas a verdade é que a liberdade do operário tem âmbito consideravelmente mais estreito que a de seu patrão. A igualdade definida em lei não atinge a plenitude das possibilidades da conduta humana, em função das limitações impostas pela realidade.

De um ponto de vista imediato (que tem maior interesse, no momento, para fins de exposição), a causa para a restrição à liberdade de um grande número de cidadãos se prende, como já foi indicado, à sua falta de consciência política, ou à sua falsa consciência política. Sem possibilidade de perceber alternativas – essenciais para o exercício social da liberdade –, o homem não tem escolha, senão aceitar aquilo que lhe aparece originar-se da ordem natural das coisas. Por conseguinte, aqueles indivíduos que são dotados, por meio da educação formal, de um instrumental básico de análise consciente da realidade têm a responsabilidade fundamental de interferir nessa realidade, de desenvolver a sua consciência política, de examinar criticamente os fatos. A Universidade se define, assim, idealmente, como um fator de ampliação da liberdade humana, na medida em que ensina a pensar e amplia as possibilidades de escolha. Não se justifica, portanto, a recusa ao ativismo político por parte do cidadão de formação universitária, a não ser que essa formação – como freqüentemente acontece – se dirija não no sentido da ampliação da capacidade de inteligência autônoma do indivíduo, mas à mera apre-

ensão de técnicas. Nesta última hipótese, a formação universitária é utilizada, por aqueles que plasmam suas características, como um simples instrumento de preservação de uma ordem existente, e o homem de nível universitário assim formado transforma-se, também, como o operário, em massa de manobra.

No caso do administrador, o problema assume proporções mais ou menos graves, face à tendência tecnicista revelada por setores consideráveis da profissão, entre estudantes, professores e praticantes. A distinção, que ainda hoje conta com adeptos, entre Política e Administração, não resiste a um exame crítico rigoroso. É claro que existem áreas em que a atividade é mais tipicamente administrativa, como há processos que são obviamente políticos. Mas uma distinção geral e estanque, uma fronteira precisa, é impossível de ser estabelecida. A Administração Pública tem a ver com o governo, e este é o próprio centro formal da realidade política. Não importa que o profissional julgue estar sendo conduzido exclusivamente pelos seus conhecimentos técnicos, postos à disposição de um governo qualquer. O conhecimento técnico em ciências sociais – e Administração, como foi visto, é ciência social aplicada – não se pode despir de sua operacionalidade política. Quem serve a um governo age politicamente, quer o perceba, quer não. Mais ainda, a ignorância de sua funcionalidade política, o alheamento ao universo de valores que o cerca, coloca o administrador na posição de mero instrumento passivo, de uma quase máquina, destinada a cumprir instruções programadas.

Dir-se-á, contudo, que o administrador de empresas, aquele que se preocupa em racionalizar o funcionamento de entidades privadas, não partilha da condição do administrador público. Novamente, aqui, a argumentação é encoberta por uma falácia de uso corrente. As acepções mais populares da palavra “política” conduzem mesmo muitos administradores a negarem com alguma veemência estarem vinculados à outra coisa que não à técnica por eles empregada para a solução de problemas específicos e claramente determinados. Não obstante, qual é a diferença entre o público e o privado? É certo que, chamado a classificar concretamente um tipo qualquer de atividade, o administrador, muito provavelmente, a colocará com precisão no setor público ou no privado. Mas não se pode negar que tal divisão só existe, à parte certas organizações que estão na periferia de um e de outro setor, em função de realidades econômicas e jurídica concretas. Não há um conceito universal do que é público e do que é privado. O que é público hoje poderá não o ser amanhã, e vice-versa. Por outro lado – o que é muito mais importante –, não se pode esconder o fato de que a empresa privada existe em relação íntima com um contexto político. Há, como se sabe, sociedades cuja organização política-econômica veda à empresa privada a exploração de atividades que, entre nós, são de sua alçada. O problema atinge dimensões extremamente importantes. A existência da empresa privada é interdependente com a existência de um sistema político determinado. A empresa privada define, assim, um *modus vivendi*, uma estrutura estatal, toda uma dinâmica política. Sem ela, o nosso sistema político seria outro. Acrescente-se a isso que a responsabilidade sobre seu próprio destino e sobre o destino da coletividade é clara e intensamente determinada. Em segundo lugar, a profissão de administrador é política por excelência, devido à própria natureza da função por ele desempenhada. As conseqüências deste raciocínio são consideráveis.

2- À afirmação de que o administrador é um político podem ser levantadas objeções de ordem diversa, a maioria das quais corrente em vários círculos profissionais. Quase todas essas objeções baseiam-se já num voluntarismo arbitrário, que se recusa a examinar a realidade em todos os seus aspectos, já uma tentativa de escamotear ao administrador a consciência de seu papel político. Por essa razão, seria ocioso refutar tais posições, o que redundaria na repetição do que já se afirmou no item precedente.

Não obstante, não pode ser negligenciada a objeção segundo a qual o administrador não seria político porque, fazendo ciência social, partilharia da neutralidade do sociólogo, do antropólogo ou do economista. O problema da neutralidade

de axiológica em ciências sociais já foi abordado teoricamente no primeiro capítulo, em que se lançaram dúvidas sobre a capacidade de isenção do cientista social, com base em determinados pressupostos. Entre esses pressupostos, o principal foi, talvez, o reconhecimento de que, nas ciências sociais, existe uma identificação parcial entre sujeito e objeto. Ou, em outras palavras, "...consideramos a relação do sociólogo com o seu objeto uma relação de reciprocidade; o pesquisador não pode nunca estar "fora" de um grupo senão na medida em que ele está "em" um "outro"²⁴. Entretanto, a constatação vai além, como, aliás, foi também sugerido no primeiro capítulo. Não se trata somente do reconhecimento das características especiais do conhecimento do social. Trata-se, mais ainda, da utilização consciente desse reconhecimento. A Sociologia do Conhecimento fornece subsídios para a aferição dos mecanismos pelos quais a visão do mundo de cada um é condicionada, a não ser que se acredite, como Mannheim, na possibilidade de uma perspectiva isenta e desvinculada da posição social do observador. São esses subsídios oferecidos pela Sociologia do Conhecimento que devem ser levados em conta pelos que trabalham em ciências sociais, para que a sua ação pareça ignorar ingenuamente o seu significado político. Como já afirmou C. Wright Mills, "quer ele queira, quer não, quer ele tenha consciência disso ou não, o homem que passa sua vida estudando a sociedade e publicando os resultados está agindo moralmente e, via-de-regra, politicamente"²⁵. O que se deve desejar, portanto, é que o praticante de ciências sociais em qualquer dos seus ramos reconheça a relevância política de seu trabalho e, principalmente, seja capaz de determinar, mesmo que aproximadamente, as relações entre o fruto de seu trabalho e os condicionamentos a que, como homem e ser social, é submetido.

A posição que se teme sobre a cientificidade das ciências sociais²⁶ terá, inevitavelmente, conseqüências práticas, refletidas, principalmente, na metodologia utilizada e nos resultados da aplicação dessa metodologia. Dentro dessa perspectiva, os argumentos que serão expostos a seguir dirigem-se para a demonstração de que grande parte das ciências sociais praticadas no Brasil, incluindo a Administração, por partir de pressupostos metodológicos falsos, é mais um fato de retrocesso ou conservadorismo do que a força dinâmica, crítica, ou mesmo revolucionária, que se propõe ser. Além disso, uma série de circunstâncias vem contribuindo gradativamente para o agravamento da situação, que em certos setores, já parece desalentadoramente insuportável. Essa ciência social ressentese da importação de valores estranhos às necessidades e interesses brasileiros, negando a si mesma como fator de dinamização e mudança, escamoteando os dados mais prementes da realidade, em benefício de princípios duvidosos. O problema de importação de know how - que, nas Escolas de Administração, apresenta, em nossos dias, índices bastante elevados - não é fundamental para a análise da questão principal proposta aqui, que se refere a definições metodológicas muito gerais. A importação de técnicas e, até mesmo, alguns padrões estrangeiros é freqüentemente benéfica, apesar da exasperação que acusam os exageros daqueles que querem transportar para o Brasil, o material bruto e inadaptado aprendido em outros países. O problema central não é esse, mas, sim, aquele que se refere à crítica dos pressupostos importados, seja tal importação direta, seja fruto do processo imitativo de aculturação tão comum nos países subdesenvolvidos. A adaptação, por exemplo, de um gráfico norte-americano às necessidades brasileiras pode revelar-se extremamente útil, em certas ocasiões, como já tem acontecido inúmeras vezes. Não se trata, portanto, de uma questão relacionada diretamente com técnicas específicas, mas da necessidade do exame de pressupostos metodológicos, da crítica de epistemologias importadas ou adaptadas mediante os mesmos princípios. É, por conseguinte, algo de raízes profundas, cuja superação requereria uma radical ação reformuladora.

²⁴ Sartre, J.P., *op. cit.*, p.65

²⁵ Mills, C.W., *op. cit.*, p.79

²⁶ A expressão "cientificidade das ciências sociais" talvez pareça uma tautologia curiosa a muitas pessoas. A utilização da expressão "ciências sociais" aqui deve ser entendida, simplesmente, como apego a terminologia mais usual.

Contemporaneamente, as observações de Mills referentes à prática das ciências sociais nos Estados Unidos aplicam-se com inquietante propriedade à situação observável em amplos setores dos círculos acadêmicos e profissionais brasileiros. Os “empiristas abstratos” nacionais, preocupados em serem cientistas de absoluta neutralidade e isenção, perdem-se freqüentemente na prática de uma micro-sociologia de curto fôlego e alcance ainda menor, cujas contribuições, no máximo, irão dotar o status quo de recursos mais sofisticados para a preservação de uma situação contra a qual quase todo cientista social, privadamente, dirige críticas acerbas. Esses sociólogos – que constituem a esmagadora maioria nos Estados Unidos e parecem a caminho de assumir a mesma condição no Brasil – não podem ir além dos limites traçados pela metodologia das ciências naturais. Dificilmente, por exemplo, a ciência social poderá utilizar a experimentação.

Logo, onde não possa usar a experimentação – ou qualquer outro recurso que a substitua “cientificamente” – não irá tal sociólogo. Depara-se, então, o praticante das ciências sociais – seja ele sociólogo, economista, cientista político ou administrador – diante da ridícula situação de não tratar determinados temas simplesmente porque a metodologia das ciências naturais se revela inadequada. Falha, então, a Sociologia e matérias afins, em sua missão, porque os empiristas abstratos não se aventuram além dos limites daquilo que consideram científico e, portanto, admissível para o seu trabalho.

Esse “velho empirismo predominante”, como designava essa atitude o sociólogo Pitirim Sorokin, pode ser descrito ainda com palavras do mesmo autor:

A maioria dos investigadores psicossociais contemporâneos professa a filosofia empirista em uma de suas variantes primitivas. Ela é chamada freqüentemente pelos homens de “positivismo”, “positivismo lógico”, “instrumentalismo”, “operativismo”, “método científico”, etc. Sua velha teoria desconhecimento, ou conhecimento científico, pode ser delineada como se segue. Há um investigador, sujeito de conhecimento ou cognoscente; e há o fenômeno estudado, o objeto de conhecimento, o conhecido. O cognoscente está fora do conhecido, e o conhecido é um fenômeno externo ao cognoscente. Ambos são mutuamente independentes e se separam um do outro por um abismo. Nunca se fundem entre si, nunca perdem sua separação e nunca se unem num todo indivisível²⁷.

E, mais adiante:

O limite entre os mundos “exterior-interior”, “objetivo-subjetivo”, é muito relativo e já não é exato. Ambos são o mundo de nossa experiência e de nossa projeção ou extrapolação. Se existe alguma tênue diferença entre os mundos objetivo-subjetivo, exterior-interior, é essa: o mundo exterior dos objetos é uma projeção daquela parte de nossa experiência que, comparativamente, é mais estável, varia menos e se identifica mais facilmente com as outras, enquanto que o mundo interior ou subjetivo é a projeção de uma parte de nossa experiência que muda ou varia mais e que se partilha menos facilmente. Mas mesmo esta tênue diferença é perfeitamente relativa e muda sempre, além de, depois da mecânica quântica, tender a apagar-se cada vez mais. Assim, pois, toda teoria científica é uma projeção de nossa experiência, na qual se fundem, juntos, elementos objetivos e subjetivos²⁸.

Mas esse neo-positivismo, de influência tão esterilizante e tão apegado a posturas metodológicas superadas histórica e logicamente, não se define somente por aquelas limitações. Transcende a simples prática profissional e chega a construir uma cultura própria, com valores autônomos e agressivos. Sua linguagem, na ambição de atingir a almejada precisão científica, alcança absurdos imprevisíveis, tornando-a absolutamente ininteligível a quem quer que não disponha de um glosário elaborado pelo autor de cada trabalho lido. Sua impotência diante do social –

²⁷ Sorokin. P., *Achaques y Manias de la Sociologia Moderna e Ciencias Afines*, Madrid, 1957, pp.410-411.

²⁸ *Idem*, p.433.

impotência gerada pela metodologia rígida e enquadrada, em que pesem os recursos aparentemente imaginativos que, às vezes, utiliza - leva-o a dedicar volumes inteiros à comprovação do óbvio, em formulações amiúde incompreensíveis. Sua arrogância "científica" o conduz a encarar com menosprezo, ou, no máximo, com alguma condescendência, qualquer trabalho que não venha acompanhado de toda a parafernália considerada indispensável ao exercício da ciência social. Palavras como "ensaio", antes perfeitamente aceitáveis, passam a servir para designar dissertações estudantis ou para qualificar pejorativamente uma obra não calçada pelas indispensáveis muletas científicas. Por outro lado, termos como "pesquisa" são desproporcionadamente enobrecidos. A pesquisa, sim, quando traçada de acordo com o figurino neo-positivista é a única atividade admissível para o cientista social. As observações de Sorokin são ainda, pertinentes:

Nesta indústria da investigação, os que a cultivam mal têm tempo para pensar seriamente sobre os problemas estudados, e menos ainda para cultivar a intuição ou incisivo pensamento racional, ou, em geral, para desenvolver seus espíritos. Como resultado desta mecanizada indústria de investigação, temos um vasto exército de "artesões de investigação", que, nas palavras de Lao-Tse, "não são nunca sábios, enquanto os sábios não são nunca investigadores". Não é de estranhar, portanto, que esse vasto exército não tenha enriquecido nosso conhecimento com muitas verdades ou descobrimentos novos²⁹.

Computadores eletrônicos, sistemas binários, combinações de variáveis intrincadíssimas, elucbrações semânticas passam a se constituir no elemento natural do cientista social, em fins em si mesmos. A ciência social se transforma no que David Easton chama, apropriadamente, de "hiperfactualismo", num culto quase místico da verificação empírica, da reunião elefantina de dados, em prejuízo da indispensável inteligência interpretativa da realidade global³⁰.

No campo da administração, a mesma distorção metodológica é encontrada, principalmente na área da teoria da organização, a qual muitos - embora mencionem vagamente fatores culturais - parecem pretender transformar num estudo atomístico de "princípios" válidos para os microcosmos organizacionais, como se estes constituíssem uma realidade à parte de contexto geral. As implicações políticas do comportamento do administrador são ignoradas e esquecidas, em nome da aplicação pura de "técnicas científicas". Na verdade, como já foi, de certa forma, sugerido anteriormente, o administrador, por tentar manipular o comportamento de pessoas sob sua alçada é mais político do que ninguém. O comportamento administrativo - para usar expressões ao gosto do "behavioralismo" - é comportamento político.

Enfim, amarrada às peias estreitas do "método científico", a ciência social - força de transformação, ciência de crise, na afirmação famosa de Hans Freyer - se abastarda, passa a ser um dispositivo ancilar do esquema dominante. Sua capacidade crítica se dilui, ou desaparece; a contribuição positiva e dinâmica que poderia dar é desperdiçada antes de ser formulada, porque o sociólogo acha incompatível sua condição de envolver-se com valores, prefere parecer esterilizado das preocupações do comum dos mortais.

3- No Brasil, o empirismo abstrato tem uma influência limitadora ao trabalho do cientista social ainda mais grave que nos Estados Unidos. Os pesquisadores, naquele país, dispõem de recursos dos quais os brasileiros apenas ouviram falar. Dessa forma, entre nós, com o aparato de pesquisa em nível primitivo, a área oferecida ao sociólogo neo-positivista é muito mais restrita. O Brasil, para desgraça dos nossos pesquisadores, não dispõe de computadores em abundância, praticamente não conta com fundações dispostas a financiar estudos, não tem sequer uma população acostumada a responder questionários.

²⁹ Sorokin, P., *op. cit.*, p.440.

³⁰ Easton, D., *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York, 1964, pp.66 e segs.

Em segundo lugar, a ciência social neo – positivista, no Brasil, da mesma forma que nos Estados Unidos, também se aristocratiza, também se fecha cada vez mais num círculo esotérico, de penetração difícil até para os iniciados. O ensaio dirigido à perquirição de indagações amplas e fundamentais para o destino da sociedade brasileira, mas não calçado pela apuração estatística de dados, é ridicularizado, não importando que os pensadores mais influentes do mundo contemporâneo sejam, nesse sentido, ensaístas, no estilo de Lukács, Sartre ou Galbraith. O fato é que o ensaio não é digno das preocupações do cientista social, face à palavra mágica: pesquisa. Não importa se tal pesquisa simplesmente esclarece que a maioria dos deputados da Guanabara é católica, ou oferece a luminosa revelação de que, em Belo Horizonte, os padres têm muita influência sobre o voto da população de classe média, ou, ainda – o que está ficando cada dia mais comum –, que 75% dos estudantes que ingressam numa Universidade qualquer comem feijão todos os dias. No campo da administração, a elaboração sobre o ócio atinge proporções ridículas, como se pode verificar facilmente a partir do exame de grande parte da literatura especializada, o que denuncia que a influência empirista e tecnicista, nesse campo, parece ainda mais grave que nos outros. Assim, é possível encontrar estudos de grande complexidade destinados a demonstrar que “a soma de um grupo de indivíduos é algo mais do que o total dos membros”, ou que é mais fácil que um indivíduo prefira a companhia de uma pessoa que esteja freqüentemente em contato, do que a de outra, com quem não lide tão amiúde³¹.

Em terceiro lugar – e em estreita correlação com o que foi explicitado acima – a linguagem continua a fechar-se ao leitor comum. Não se trata de advogar a renúncia ao desenvolvimento de uma terminologia apropriada para as ciências sociais, ou de exigir que os trabalhos sejam sempre conduzidos em nível de vulgarização. Trata-se, sim, de insistir no fato de que um trabalho publicado consiste numa comunicação e que a função precípua da comunicação é a transferência adequada de informação. A linguagem que preclude o entendimento nega, em si mesma, a necessidade de comunicação. A ciência social neo - positivista (se bem que essa característica não seja monopólio seu) só se comunica com seus próprios praticantes, essa casta sui generis que interpreta o mundo para si mesma. Ao se fechar nos ritos próprios de sua cultura interna, o cientista social nega a própria razão de ser de sua atividade. A ciência social que não comunica, não age; e a ciência social que não age, ou que não é fator de ação, é inútil, é um passatempo ocioso, a não ser que se pense em transformar toda a sociedade numa república platônica, governada por filósofos oniscientes. Os exemplos da aristocratização das ciências sociais são mais do que abundantes, ameaçando tornar-se a regra na produção sociológica brasileira.

O neo - positivismo, à parte sua pretensão à neutralidade política, fomenta hábitos de pensamento negativos ou infecundos. No seu medo da imaginação, no seu horror à intuição ou à generalização não documentada, o neo - positivismo constrói, no fundo, um temor da inteligência. Amarra o talento dentro de formulários de tabulação, reduz a tarefa do cientista social à formulação habilidosa de projetos de pesquisa e a sua conversão em sentenças mais ou menos gerais. E, no entanto, quem modificou o mundo? Certamente que não foram esses apologistas da indução, os hiperfactualistas das ciências sociais. Antes, foram homens que, embora não desligados da realidade, lhe estabeleceram, numa combinação orgânica de métodos, a mecânica do funcionamento. Isso porque um esquema conceptual qualquer, não importa quão bem elaborado seja, só pode funcionar socialmente se encontrar eco nas forças existentes na sociedade.

Fazer ciência social como já foi dito, é fazer política. Quando essa política não tem consciência de si mesma, quando não se define claramente no trabalho ou nas intenções do cientista social, a atividade deste é inevitavelmente conser-

³¹ Ambos os exemplos foram retirados de Litterer, *op. cit.*, artigos sob a responsabilidade, respectivamente, de L.R. Sayles e D.M. Kipnis, pp. 170 e 245.

vadora. Quando o trabalho do cientista social não é operacional, é inútil e, portanto, conservador; quando é operacional – como no caso em estudo – para o esquema dominante, é útil, mas conservador. Quando, ainda, esse trabalho tem consciência de seu caráter político e se propõe, mesmo, a fornecer subsídios para modificação do status quo, mas não se comunica, é também inútil e, também, conservador. Toda vez que a ciência social forneceu subsídios para modificações radicais, em qualquer sociedade, só o fez por ser abertamente ideológica, ou por poder ser açambarcada no corpo de uma ideologia. Os pensadores que elaboraram seu conhecimento de social em forma operacional acreditavam em algo, tinham valores e não se despiram deles. É nesse ponto que a Sociologia do Conhecimento, sugerindo o condicionamento social da consciência, sugere, também, não haver conhecimento desinteressado do social.

A força de transformação formulada por um sistema interpretativo da realidade social não provém de uma verdade universal empiricamente demonstrada. No caso de um intelectual revolucionário – e o exemplo de Lenine parece ser um dos mais indicados – qualquer verdade utopicamente universal ou científica a respeito do social é secundária em relação à verdade da classe por ele representada. Em qualquer caso, o valor, a verdade de cada classe, é o conteúdo realmente operacional da ciência social. O conhecimento da realidade trazido pela pesquisa não se esgota em si mesmo, mas, quando operacional, consiste no simples fornecer de dados para a aplicação de um valor-verdade, definido em função dos interesses de um grupo como as classes sociais num contexto qualquer. A objetividade – se é que, no caso, se pode falar em objetividade – está em relação ao valor, nunca a predominância da primeira sobre o segundo, porque o homem vê o social por um prisma valorativo em que ele próprio está envolvido.

Em vista dessa argumentação, é inferível uma diferença fundamental entre a teoria em ciência natural e a teoria em ciência social. Em ambos os casos, a teoria consiste num esforço de generalização, de interligação de dados num todo interpretativo homogêneo. Mas, na ciência social, a teoria está intimamente ligada à formulação de ideologias. Seria difícil traçar procedências, pois ideologias e teorias não se formam de repente, já que são resultados de processos cumulativos. Contudo, é fácil perceber que toda ideologia claramente formulada é, ao mesmo tempo, uma teoria social. Reciprocamente? Toda teoria social traz em si um potencial ideológico, caso possa identificar-se com os interesses de um grupo ou classe social. Quando a teoria não serve a interesse desse tipo, tende a ser esquecida, tende a não ter significado maior do que uma simples elucubração estéril sobre a sociedade. Assim, o marxismo, por exemplo, é simultaneamente, entre outras coisas, uma teoria social globalizante e uma ideologia. Da mesma forma, outra ideologia contemporânea, o nazismo, construiu um esquema teórico de interpretação da história e da sociedade. Se fosse possível imaginar o marxismo ou o nazismo sem possibilidades de vinculação a interesses reais, na sociedade, seriam ambos meras curiosidades históricas. A teoria, em Ciência Social, não é “científica”, como em Física ou Biologia, ou seja, não se esgota na mera explicação de fenômenos interrelatos, mas transcende esse nível, na medida em que adquire funcionalidade em relação às forças reais, em jogo na sociedade. O fato de uma teoria social poder ser considerada “verdade universal” não lhe dá automaticamente condições de vingar, de ser acreditada. O que lhe dá essa condição – e tem sido sempre assim – é a capacidade de formular adequadamente a rationale para os interesses não estruturados de um grupo social.

4- A situação das Ciências Sociais descrita acima pode ser ainda verificada a partir do exame das condições dos egressos dos cursos de ciências sociais e administração. A preocupação com os instrumentos de pesquisa e com a aplicação de técnicas produz um grupo profissional cuja formação teórica deixa muito a desejar. Na realidade, os objetivos dos organizadores de currículos, em muitos casos, parecem ser o de atingir um equilíbrio ótimo entre o aprendizado dos instrumentos de pesquisa e aplicação de seus resultados e a preparação teórica. O

efeito, porém, tem sido, ao que parece, a exacerbação da pesquisa em detrimento da formação teórica, humanista. É uma atitude, inclusive, freqüente, entre os estudantes, a exigência de "conhecimentos técnicos", em vez de "matérias de cultura", pois só aqueles lhes possibilitarão a sobrevivência profissional. Esse tecnicismo leva mesmo à formulação de postulados ingênuos, tais como "Ministérios ou Secretarias do Estado devem ser ocupadas exclusivamente por técnicos especializados, em lugar de políticos", como se um Ministro ou Secretário do Estado pudesse, ainda que por um instante, deixar de ser político.

Por outro lado, a precária formação teórico-humanista, por parte de administradores e sociólogos, interfere, como não podia deixar de ser, na validade de seu trabalho de pesquisa. O aparato teórico é indispensável não só para a formulação de problemas, como para a interpretação dos resultados. É comum, inclusive, que o cientista social ou administrador ignorantes enamoram-se dos próprios achados, considerando-se principalmente pioneiros, num campo em que, sem o seu conhecimento, muitos outros, antes deles, já prestaram contribuições originais. Esse, aliás, não é, evidentemente, um privilégio nosso, mas faz parte do que Sorokin já denominava, em relação a cientistas sociais norte americanos, de "complexo de descobridor". A situação tende a se agravar, principalmente, nos centros universitários menores, cujas condições de ensino e as reduzidas possibilidades oferecidas tornam ainda mais precária uma formação erroneamente concebida. Por outro lado, as diretrizes nacionais de ensino universitário, em alguns casos, contribuem para a preservação do estado de coisas descritas, como se pode depreender do fato de o currículo mínimo das escolas de Administração, instituído pelo Conselho Federal de Educação, não ter incluído a Ciência Política em seu elenco de disciplinas.

O administrador é costumeiramente definido, muitas vezes por ele mesmo, como um agente de mudança. Sem dúvida, os melhores administradores produzidos pelas escolas brasileiras estão capacitados a manejar os instrumentos destinados a introduzir mudanças sociais. Entretanto, poucos deles estarão em condições de responder com precisão às perguntas "mudança para quê?" e "mudança por quê?". As definições dos pressupostos e da metodologia geral da interferência modificadora nas estruturas administrativas necessitam, para sua formulação adequada, de um suporte teórico sólido, de uma visão humanística e abrangente do contexto social. É duvidoso que a formação tecnicista consiga dotar o cientista social ou o administrador das condições para a constituição de um quadro de referência apropriado. Esse quadro de referência, construído a partir de um esforço interpretativo do sistema social, é que poderá fornecer os pressupostos para a ação do administrador. Mas esse esforço interpretativo não poderá ser jamais empreendido sem o entendimento preliminar da condição necessariamente engajada do cientista social e do administrador, e sem a formação teórico-humanista indispensável à inteligência da realidade.