

Administrando com jeitinho (?): o perfil do administrador público

Managing with jeitinho (?): the profile of the public administrator

Marinina Gruska Benevides

Resumo

O artigo analisa a memória organizacional, ou melhor, a dimensão de memória social que influencia a identidade organizacional, enquanto apoiando seu reconhecimento, em seu contexto, no presente e no futuro. A dialética seletiva de memória; a possibilidade de recordações e esquecimento; os interesses diferentes significados motrizes para o passado ou para o presente; a memória que luta contra o esquecimento; as formas de como os grupos constroem sua memória são objeto de muitas pesquisas. Raramente, encontram-se estudos sobre memória organizacional, especialmente aqueles que discutem os modos que são usados para controle e sua difícil transmissão, incluindo suas conseqüências para os empregados e a organização inteira. Então, o objetivo deste papel é contribuir para melhorar os usos de tal conceito, enquanto considerando as muitas possibilidades que oferece.

Palavras-chave: Memória organizacional. Identidade. Cultura. Mundo do trabalho.

Abstract

The present article analyses *organizational memory*, that is, the dimension of social memory and how it influences organizational identity, supporting its recognition in its context present and the future. The selective dialectics of memory; the possibility of remembrances and forgetfulness: the different interests driving meanings the past to the present; and memory struggling against forgetfulness. The ways that groups build their memory have been subjects of many research papers. Rarely, studies about *organizational memory* are found, especially ones discussing the ways used to control and difficult its transmission the including its consequences related employees and the whole organization. The objective of this paper is to contribute to the improvement of this uses of such concepts and considering the many possibilities it offers.

Keywords: Organizational memory. Identity. Culture. Work world.

Introdução

Dizem que quem conta um conto aumenta um ponto. Como não quero ofender ninguém, devo começar dizendo que não posso garantir a veracidade de coisa alguma. Então, vou contar o milagre, sem dizer o nome do santo.

Pois bem... Não faz muito tempo, ouvi dizer que um político do interior de um determinado Estado brasileiro anunciou que, se eleito fosse, procederia da seguinte forma: nos dois primeiros anos de seu mandato à frente da Prefeitura, iria “roubar e empregar a família e os amigos”; nos anos seguintes, iria “fazer as coisas pelo povo e pela cidade” (escolas, avenidas, saneamento etc.). Foi eleito e cumpriu a promessa. Ainda hoje é aclamado como um homem de palavra, aquele que “rouba, mas faz”, ou como diz o seu fiel eleitorado: “Nunca enganou ninguém - fez tudo do jeitinho que disse que ia fazer!”; “Ele, pelo menos, foi honesto. Avisou que ia roubar e roubou mesmo!”; “Pior é quem fica enganando o povo, pensando que a gente é besta, dizendo que não rouba e só roubando!”, “Ele fez muito certo - se era de dar ao rato que é da rua, deu ao gato que é de casa!”...

Se a história que me foi narrada é totalmente verdadeira, não é exatamente a questão. Importa perceber o estilo de administração pública que subjaz a esdrúxulos elogios.

Freqüentes são as ocasiões em que o povo se refere aos governantes como partícipes de uma espécie de “covil do poder”, cujo revezamento neste se dá em função da possibilidade de assegurar a apropriação indébita de dinheiro público, favores e privilégios. Há, também, pessoas que dividem os governantes em dois gêneros: os bons e os maus. São erigidos à categoria de

* Doutora e Mestre em Sociologia, Especialista em Recursos Humanos, Especialista em Psicologia Organizacional e do Trabalho, Especialista em Abordagem Sistêmica da Família, Psicóloga, Professora do Curso de Ciências Sociais da Universidade de Fortaleza.

bons governantes aqueles que tratam o povo de forma paternalista, por compaixão ou culpa. E os maus são justamente os incapazes de sentir pena do povo, os que não fazem nada pelos que sofrem e nem sequer se sentem culpados pela ganância que os faz se apropriarem de tudo sozinhos. Seja como for, podemos observar o viés do nepotismo¹, a tradição paternalista e o autoritarismo na cultura política brasileira, sua forte dissociação do corpo social e da realidade, que faz do Brasil o país do “Você sabe com quem está falando?”, o império da lei do mais forte sobre o mais fraco e do desrespeito às coisas públicas e ao ideal de cidadania².

O desgaste da confiança na administração pública, geralmente, retira da política sua capacidade de criar e preservar o consenso, o seu sentido nobre de instrumento de realização da justiça. E a justiça política pressupõe a vida política como bem participável e a autoridade política, investida de poder, atuando na vida pública para dar rumo à sociedade, de acordo com o interesse comum. A despeito de diferenças econômicas entre os ricos e os pobres, o valor da igualdade é a base sobre a qual se assenta a idéia de democracia³, onde é justo que todos tenham o direito de participar do poder, que governem.

Assim, longe de encerrar aquele que luta pelo bem comum, como o herói da *polis*⁴ grega que deixava o universo privado⁵ para discutir na *ágora*⁶ os problemas públicos, o político brasileiro, via de regra, é representado como aquele que impõe interesses privados sobre os públicos ou que confunde uns com os outros. Sem temer o julgamento dos eleitores, institucionaliza a corrupção e o cinismo, valendo-se da fragilidade de nossas instituições e da miséria absoluta que afasta a maior parte da população do acesso à cidadania. Além do mais, numa sociedade que não conseguiu consolidar instituições políticas fortes e representativas, é difícil definir o que seja interesse comum. A democracia na sociedade brasileira é muito problemática, porque o Estado, no decorrer da história republicana, segue a tradição dos países da América Latina, isto é: a maioria da população é excluída dos direitos básicos de cidadania e os momentos de liberalização são alternados com períodos de autoritarismo (RODRIGUES, 1997).

1 A gramática política brasileira

Aqueles que se concentram na análise da cultura brasileira entendem que nosso forte traço autoritário é expressão de um sistema extremamente hierarquizante e pseudo-aristocrático, que remonta aos tempos do Brasil colonial, às relações entre o senhor e o escravo. A expressão “Você sabe com quem está falando?”, geralmente ouvida em situações de conflito, metaforiza o autoritarismo brasileiro, a tentativa de impor uma condição diferenciada que passa ao largo da noção de democracia, a qual daria a todo cidadão a igualdade perante a sociedade e a lei. Esse nosso forte traço autoritário se combina com o paternalismo, isto é, o apego à dependência e ao protecionismo, cujo resultado é uma espécie de imobilismo – o brasileiro sempre espera que algo ou alguém possa conduzi-lo. Por isso, há quem diga que vivemos no “país dos coitadinhos”, onde freqüentemente se ouve alguém a pedir: “Será que dá para dar um jeitinho?”. E, quando a importância social do indivíduo ou as suas necessidades pessoais balizam as decisões, os interesses da comunidade são postos em segundo plano e a lei é coisa que se aplica àqueles que não têm “um amigo na praça”. Numa cultura relacional, “quem tem padrinho não morre pagão”.

DaMatta (1987 e 1989) diz que no Brasil não há o *pode* e o *não pode*, há também o *jeitinho*. E o *jeitinho brasileiro* comporta uma dupla interpretação: de um lado, é possível interpretá-lo como favorecimento; de outro lado, uma resistência cultural, isto é, uma forma de sobreviver ao cotidiano, suavizando a distância do sistema fortemente hierarquizado, das absurdas distâncias sociais, onde opera uma ética dúplíce: a *ética da casa* e a *ética da rua*.

Pela *ética da rua* tem-se um formalismo legalista, que, na verdade, não passa de um “faz-de-conta”, “coisa para inglês ver”, porque entre o que é dito e o que é feito ou entre o formal e o real há muita diferença. As relações pessoais imperativas, fundadas em lealdades e privilégios de relações pessoais, marcam a institucionalização do aspecto relacional da cultura brasileira. Em outras palavras, essa *ética da casa* recria o ambiente familiar, nos diversos espaços sociais. No espaço da administração pública, por exemplo, a aplicação da *ética da casa*, ao embaralhar o público com o privado, confundindo um com o outro, permite que se administre uma prefeitura como o fez o político da nossa história, como se fosse sua propriedade, na base do “quem manda aqui sou eu”.

Além do mais, quando emergem conflitos, a solução tende a ser feita por práticas moderadoras. O poder político é conotado como o ordenador supremo, para o qual sempre se apela, sem que, com isto, seja abandonada a lógica relacional, à qual se ajustam os valores, normas, leis e regras. É o caso, por exemplo, da recorrência freqüente a políticos, que funcionam como intermediários, para que os eleitores tenham acesso ao que deveriam ter por direito, caso fossem, de fato, cidadãos. Em troca de votos e funcionando como típicos padrinhos, muitos políticos são acionados quando se quer tirar uma carteira de identidade, tapar um buraco de rua, conseguir uma ambulância, um remédio, uma dentadura, uns tijolos etc. Muitos são eleitos sem qualquer projeto político. Contudo, não encontram dificuldades para se justificarem perante a comunidade, até porque os apadrinhados são os

primeiros a partir em sua defesa perante os opositores, proclamando, inclusive, a inutilidade de projetos. No Brasil, “é no andar da carroça que as melancias se ajeitam”.

Não funcionando como legisladores que discutem sobre uma gestão mais democrática, um orçamento participativo, uma política financeira, um plano diretor etc., diversos políticos recebem seus salários para fomentarem a gratidão e a submissão dos eleitores, os quais, diga-se de passagem, geralmente são representados como seres de segunda categoria, habitantes de um “curral eleitoral”.

Porque o risco do fracasso da política é o apelo à violência, à destruição do tecido social, freqüentemente, partidos e forças democráticas se concentram em movimentos pela ética. Parece que mais do que viabilizar a reflexão sobre os diversos atos praticados na coletividade e suas relações com o bem comum, esses movimentos têm como desafio prático-moral construir caminhos para se chegar a uma cultura política menos comprometida com a ética dúplice da sociedade brasileira e mais comprometida com os ideais de democracia. Então qual seria o caminho?

A idéia da descentralização como propulsora do desenvolvimento econômico e social local e nacional foi rapidamente incorporada ao discurso político brasileiro. Até hoje, a idéia continua provocando o debate político, sempre que se fala em “reforma administrativa” e “modernização estatal”. Para Spink (1993), a descentralização receitada pela Organização das Nações Unidas aos governos dos países em desenvolvimento, no início da década de 60, implicaria, também, o aumento da participação popular. Entretanto, é difícil comprovar a correlação entre descentralização, desenvolvimento e democracia, sobretudo quando se vê o abuso do poder público ou a corrupção generalizada, como resultado, por exemplo, da descentralização da autoridade financeira, sem adequados mecanismos de controle popular, de auditoria e, até mesmo, de punição dos envolvidos.

Segundo Alcântara (1996), a Constituição de 1988 é tida como a mais municipalista que tivemos e há quem a considere a mais municipalista do mundo. No entanto, a evolução no plano constitucional não se faz seguir de uma evolução no plano da vida cotidiana, na cidade onde moramos, na escola de nossas crianças, nos órgãos de saúde etc. De fato, a nova Constituição ampliou as prerrogativas do Município, reforçando sua autonomia política, administrativa e financeira. Além de poder legislar sobre os assuntos de interesse local, elaborando sua Carta, a Lei Orgânica, incrementou suas receitas com a nova divisão da arrecadação tributária.

Várias são as maneiras de explicar o fracasso, isto é, a manutenção da distância entre o formal e o real. A cultura político-administrativa no âmbito municipal parece ser um bom pano de fundo para algumas explicações. Mas há quem fale da insuficiência de recursos na grande maioria dos Municípios, o que os torna extremamente dependentes do poder estadual. Alguns entendem que são necessário mecanismos de controle, para coibir ações de administrações locais que ferem princípios éticos. Há, ainda, os que advogam a necessidade de um aperfeiçoamento maior da legislação, porque a Constituição não define as competências e os papéis municipais.

Por isso, conclui Alcântara (1996) que, no bojo das questões sobre competências e papéis municipais, uma infinidade de problemas pode ser levantada. Afinal, o que é mesmo um município? É uma circunscrição eleitoral, um agente para viabilizar ajuda estadual e federal? Como evitar a proliferação indesejável de Municípios, sem capacidade de gerar receitas próprias de tributos? Que critérios deveriam nortear a criação de municípios? A capacidade econômica, um mínimo de arrecadação de tributos de sua competência, uma população mínima, a eficiência e eficácia da prestação de serviços à comunidade? Onde tudo isto deveria ser ou estar definido; de quem seria esta competência, da União ou dos Estados? Como e quando deveriam ser fixadas as remunerações de prefeitos e vereadores? Quais são os serviços públicos de interesse local?

Neste ponto, vale lembrar que a prática e, também, as teorias da administração pública estão refletidas em metáforas que expressam o que se faz e como é percebido o que é feito. Nesta moldura não será difícil perceber a tendência de separar as questões administrativas das questões políticas, como se as primeiras fossem problemas de dimensões técnicas ou operacionais e as segundas afeitas ao Estado e às ciências políticas. Por isso, é importante refletir sobre a costumeira forma de nos referirmos à administração pública através da metáfora da “máquina governamental”, não somente porque isto nos permite inserir nossa reflexão para além dos limites da cultura política brasileira. Parece necessário pensar alternativas que escapem ao “faz-de-conta” do discurso inventado e simplificador que correlaciona descentralização, desenvolvimento e democracia, como se fossem coisas que guardassem necessariamente uma relação linear de causa e efeito.

1.1 A “Máquina Governamental”

O sociólogo alemão Max Weber (1997) define a burocracia como exemplo típico de dominação legal, cuja base é a existência de funções definidas, competências e poderes de decisão rigorosamente determinados por regulamentos ou leis, o que se associa à proteção dos funcionários no exercício de suas funções, vez que estes se tornam funcionários do Estado por toda a vida. Além

disto, o sistema administrativo é fortemente hierarquizado, com tendência à centralização de processos decisórios; o recrutamento feito por mérito; a remuneração regular sob a forma de um salário fixo e de uma aposentadoria, ambos estabelecidos em função da hierarquia interna da administração e das responsabilidades envolvidas; o trabalho dos subordinados controlado pelos superiores hierárquicos e por comissão disciplinar; a possibilidade de progresso na carreira com base em critérios objetivos; e a nítida separação entre a tarefa e o funcionário que a executa. Do mesmo jeito que a máquina que rotinizava a produção, a burocracia, como forma de organização, funciona rotinizando processos de administração, enfatizando a rapidez, a precisão, a regularidade, a confiabilidade, a clareza e a eficiência da divisão rígida de tarefas, da supervisão hierárquica, das regras e dos regulamentos.

Preocupado com o efeito humano da mecanização de cada aspecto da vida social, Weber previa as graves conseqüências políticas da corrosão do espírito humano e da capacidade de ação espontânea. Vendo a possibilidade da burocracia minar o potencial das formas mais democráticas de organização, Weber seguia um caminho oposto aos teóricos da administração clássica e científica, cujos focos eram respectivamente o planejamento da organização total, e o planejamento e administração de cargos individualizados.

De acordo com Morgan (1996), a crença fundamental de Henry Fayol, Mooney e Urwick, os grandes teóricos da administração clássica, estava na análise dos problemas dentro de uma perspectiva gerencial, o topo da pirâmide organizacional. Uma empresa deveria ser administrada como um todo, composto de partes articuladas entre si, tal como expressas nos conhecidos organogramas, com todas as áreas guardando certa uniformidade. Por sua vez, os cargos deveriam ser precisamente definidos e organizados de forma hierárquica por linhas de comando bem nítidas, de modo a permitir que as ordens que fluíam do topo da organização chegassem a todas as partes que produziriam o efeito previamente determinado. Destacando a área administrativa, Fayol definiu a organização em função de outras cinco áreas das quais se derivam cinco funções clássicas da administração (planejamento, organização, comando, coordenação e controle) e, também, reforçou os princípios utilizados por Frederico, o Grande, para fazer dos exércitos “máquinas militares” (unidade de comando, hierarquia, amplitude de controle, assessoria de linha, iniciativa, divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, centralização da autoridade, disciplina, subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais, eqüidade, estabilidade e manutenção do pessoal, e espírito de união).

Da mesma maneira que os militares reconheceram a descentralização como meio de lidar com as dificuldades locais das situações de combate, aos teóricos clássicos não escapou a necessidade de flexibilizar a centralização do comando. Desta forma, ao longo do século passado, dentro da concepção mecanicista da uniformidade que deveria estar presente em todas as áreas de uma empresa, foram desenvolvidas complexas técnicas administrativas, sistemas de informação e controle gerenciais, para racionalizar as organizações o máximo possível. Portanto, mesmo quando aspectos humanos (liderança, motivação, relações interpessoais etc.) eram reconhecidos pela concepção mecanicista, eles eram reduzidos a uma questão técnica.

No bojo da tendência à racionalização, está também a administração científica do engenheiro americano Frederick Taylor que, defendendo a padronização do trabalho, levou a obsessão pelo controle às últimas conseqüências, ao estudar os tempos e movimentos dos trabalhadores, objetivando o incremento da produtividade. Reduzindo muitos trabalhadores a autômatos, estes nada mais eram que peças de uma engrenagem a desempenhar funções simplificadas, porque não pagos para pensar e sim para executar. Apartando o planejamento e a organização do trabalho de sua execução, Taylor confirmou a tendência social mais ampla da burocratização e especialização de que tratava Weber.

Nos dias de hoje, é possível ver que as idéias básicas da administração clássica e científica ainda marcam sobremaneira muitas práticas administrativas quer tomemos a administração privada ou a administração pública como referência. É o que ocorre, por exemplo, quando se pensa a reforma administrativa, a descentralização, o desenvolvimento ou a modernização do Estado como uma questão de técnica administrativa, de imposição de um sistema de metas e objetivos previstos num planejamento, elaborado por um órgão específico, possuidor de uma equipe técnica permanentemente empenhada em desempenhar a função de planejar a administração pública. Sem desmerecer a importância do planejamento em seu aspecto técnico, de documentação, controle etc., não podemos reduzi-lo a coisa de um departamento ou secretaria. Devemos reverter à tendência de centralizar o planejamento e descentralizar sua implementação de maneira altamente controlada, vez que, na prática, isto cria enormes problemas de adaptação às situações locais. Para tanto, é preciso tomar o planejamento como algo mais amplo que envolve a dimensão política. Então, por que não pensar a técnica sendo usada para promover a participação popular no processo de planejamento municipal, a valorização de saberes e fazeres locais, a explicitação de demandas sociais?

O mesmo mecanicismo que tornou o taylorismo poderoso, que reduziu o trabalhador à condição de máquina e separou o planejamento e a organização do trabalho da execução, permeia em larga escala o conjunto das instituições públicas e sua administração. Neste sentido tanto presenciamos o estímulo à eficiência do processo administrativo tomado por meta da administração pública, como a redução da sociedade à subordinada do Estado. No Estado separado da coletividade, o cidadão

está ausente da esfera pública, a burocracia dividida em diferentes níveis hierárquicos e funções que se encaixam num planejamento que deixa pouca margem à participação, limita a possibilidade de desenvolvimento das capacidades humanas, forçando a reprodução de padrões de poder e controle.

Sendo assim, para que a descentralização seja sinônima de desenvolvimento e, sobretudo, de participação, não basta construir novas estruturas institucionais ou definir do ponto de vista legal as competências e o papel de Municípios. Não basta efetuar uma reforma administrativa, tocar questões atinentes ao regime de serviço público (a exceção à estabilidade, a redução de quadros, os regimes de funcionalismo, a remuneração de servidores ativos e inativos, as alterações salariais). Igualmente, não basta efetuar uma reforma tributária e uma reforma previdenciária.

Com isto, não quero dizer que estas não sejam questões importantes que merecem nossa atenção. No entanto, é essencial navegar no mundo social, antes de tomar a eficiência do processo administrativo como meta, antes de dirigi-lo e praticar uma determinada estratégia, como se se estivesse a pilotar a “máquina governamental” com o auxílio da ferramenta do planejamento e como se esta fosse absolutamente confiável do ponto de vista técnico. É preciso pensar novas formas de ação política. Em síntese, assim como a construção de uma sociedade mais justa e participativa não se resume a questões de mera técnica administrativa, não se pode separar o administrativo do político. É preciso vislumbrar uma transformação mais profunda.

Temos observado uma tendência para muitos alentadora, ou seja, o surgimento de administrações municipais preocupadas com a reversão do quadro até então apresentado. Alguns prefeitos têm difundido a idéia da concentração de esforços no sentido de construir uma administração de qualidade. Rompendo com o paradigma da administração voltada para a construção de algumas obras de urbanização, através das quais imprime uma marca personalista à gestão, alguns prefeitos têm assumido novos desafios, como, por exemplo, o de gerar emprego e renda, que garanta o financiamento de serviços prestados à comunidade. Mas será isto suficiente?

1.2 Transcendendo o paradigma mecanicista

Os projetos políticos, usualmente, são uma tentativa de dar conta da realidade social de forma mecanicista, ou seja, o tecido social é tratado como uma máquina, sem que se perceba a força disposta na ação política, capaz de integrar diversas tendências e atores sociais, dialogar com a história e acolher a diversidade social, bem como de fazer emergir novas possibilidades de liberdade e solidariedade.

Para a cientista política Hannah Arendt (1997), o verdadeiro conteúdo da vida política é a alegria da convivência humana, o gozo de estar entre semelhantes, de agir e aparecer conjuntamente em público, de mostrar-se livremente pela ação e pelo discurso. O espaço da liberdade é o espaço da política, cuja razão da liberdade se deriva, motivo pelo qual os homens vivem politicamente organizados. Diferentemente da liberdade interior, experimentada no âmbito do eu, quando o indivíduo foge à coerção exterior, a liberdade que tem uma significação política requer a ação livre. A ação livre tem por base princípios que inspiram do exterior, tais como honra, glória, amor à igualdade, ódio, desconfiança e medo. Dentre esses princípios, a coragem é uma das principais virtudes políticas, indispensável à ação política. A coragem faz coincidir o “eu quero” com o “eu posso”, consumando a liberdade política. Entretanto, quando o relacionamento entre o sujeito e o seu próximo é interrompido, quando, por exemplo, o outro não é reconhecido como cidadão (e sim como peça de uma máquina), quando se duvida da coincidência entre política e liberdade ou quando todas as esferas da vida são subordinadas às exigências das metas políticas, não se pode falar de liberdade política. Esta requer um espaço concreto para aparecer, ou seja, o âmbito político, o espaço comum, no qual o homem usufrui a companhia de outros homens e participa ativamente da vida política. A pluralidade humana no seu duplo aspecto de igualdade e diferença torna os indivíduos capazes de serem solidários, compreenderem-se entre si e aos seus ancestrais, e de fazer planos de futuro para as próximas gerações. Só assim é possível a liberdade.

De acordo com Abbagnano (1998), tanto no mundo moderno quanto no mundo contemporâneo, a liberdade está menos ligada à forma de governo e mais ligada à participação que o governo oferece aos cidadãos na formação da vontade estatal, à prontidão para modificar diretrizes políticas e técnicas administrativas que não estejam de acordo com os interesses dos cidadãos ou, ainda, aquelas que favorecem o abuso do poder.

Seja como for, a idéia mecanicista que orienta a prática política combinada às razões egoísticas de muitos atores envolvidos mais diretamente na pilotagem da “máquina governamental”, ao excluir os indivíduos da participação ativa na vida política, arranca-os do espaço de liberdade. E, então, resta a desesperança, a falta de sentido para a vida, a experiência de não pertença. Isto porque, usualmente, a prática política não só objetiva a redução da complexidade da realidade social. Ela também se concentra no controle, como se a boa governança estivesse na eficácia dos sistemas técnicos que emanam de determinadas regiões da “máquina governamental”.

O fascínio dos administradores pelo controle se expressa no privilégio dado às estatísticas, gráficos e levantamentos quantitativos. Pela crença na objetividade e neutralidade das técnicas e dos dados, a grande maioria se curva diante das “verdades” de modelos tais como o do Produto Interno Bruto (PIB) e do Produto Nacional Bruto (PNB). Mas o que eles realmente medem?

Ao abordar o PIB e o PNB como sistemas de contabilidade nacional, Hazel Henderson (1999) adverte que ambos comportam uma visão materialista de progresso, a qual reforça o consumismo e pouco contribui com o desenvolvimento sustentável. Incapazes de distinguir o bem do mal, tais sistemas contabilizam como riqueza itens geradores de danos sociais e ambientais, tais como cigarros, álcool, agentes poluentes e estressantes etc. Por isso, a autora, também, nos incentiva a perguntar para além dos indicadores econômicos dos déficits, balança comercial, taxa de poupança, e taxa de juros reais. Muitas vezes utilizado por políticos para ludibriar eleitores e impedi-los de participarem ativamente dos debates nacionais, o discurso econômico atual se configura como tentativa de permanecer gerenciando a ignorância. Assim, deveríamos perguntar: *Onde são computados os custos humanos, sociais e ambientais do “progresso”? Por que não vemos nos sistemas de contabilidade nacionais indicadores que digam da poluição, do custo social da monetização de trabalhos domésticos e da qualidade de vida?*

Se prestarmos atenção às estratégias políticas que estão por trás disto tudo, veremos as fragilidades dos modelos e indicadores econômicos, ainda que, para alguns, eles criem a ilusão da certeza. À medida que se multiplicam os problemas locais e globais, a cegueira do paradigma mecanicista que engendra o *economicismo* também se revela. Começamos a nos dar conta que talvez estejamos numa espécie de canoa global e que podemos não estar navegando em direção a um porto seguro.

É provável que a qualidade de vida seja hoje a grande preocupação de muito eleitores. Quando cobram os resultados da política, cobram também a mensuração de custos sociais e ambientais. Por isso, muitos começam a voltar os olhos para as economias não-monetarizadas, estudadas pelos antropólogos. Nestas, a idéia do lucro como medida de todas as coisas é estranha. O tempo não é taxado pelo dinheiro. Não há propriedade privada e luta de classes. Como lembra Chauí (1996), nas sociedades indígenas, o poder não se separa da comunidade, porque a chefia não é o poder de mando com a conseqüente obediência da comunidade. Ao decidir para si, de acordo com as tradições e as necessidades, a comunidade tem na chefia a função de ser seu representante perante outras comunidades. Cabe ao chefe as tarefas de doar presentes, fazer a paz e falar. Doando presentes, o chefe sinaliza que a comunidade coíbe a concentração de bens e riquezas. Apelando para o bom senso, os bons sentimentos, a memória da comunidade e a tradição do bom convívio, o chefe faz a paz. Dirigindo-se sozinho todas as tardes para um local distante da aldeia, onde ninguém poderá ouvi-lo, o chefe fala a *Grande Palavra*, isto é, canta seu prestígio, sua relação com os deuses, seus feitos, sua força e coragem. A eficácia simbólica da cerimônia da *Grande Palavra* está em fazer a comunidade lembrar de si e do perigo que representaria um chefe que lhe desse ordens e a fizesse obedecer. Quando surge um chefe que quer utilizar o poder para criar um poder separado ou que não cumpre as três tarefas que lhes são confiadas, ele é morto pela comunidade.

À consciência das populações indígenas não é estranha a noção de natureza encantada, ou seja, as plantas, os rios, as montanhas e os animais possuem alma, ainda que para a razão moderna isto seja sinônimo de irracionalidade. Como se o atual estado de destruição dos fundamentos naturais da vida não fosse irracional; ou como se a *economização* da natureza e do homem, taxados pela moeda, representasse, de fato, um estado de bem-estar social, a racionalidade econômica moderna tem dificuldades de vislumbrar que por traz da idéia de natureza *almada* há uma efetiva prática de sustentabilidade do desenvolvimento. Ao nos dizerem sobre a alma da natureza, balizando decisões nos impactos que estas terão para as gerações futuras, as populações indígenas nos ensinam o respeito pela vida em todas as suas dimensões.

Morin (2000) se refere ao “mito da razão primordial” e à “religião do progresso” para dizer da crença alimentada pela sociedade ocidental de ser dona da racionalidade, vendo só erros, ilusões e atrasos nas outras culturas, as quais julga sob a medida do seu desempenho tecnológico. Contudo, por mais arcaica que seja uma sociedade, há racionalidade na elaboração de ferramentas e estratégias de caça, no reconhecimento das plantas, dos animais e do solo, da mesma forma que há mitos, magia e religião. Nas sociedades ocidentais, o mito é o da razão e a religião é a do progresso. Em síntese, Morin nos convida a refletir sobre nossas crenças, fazeres e saberes, a partir de uma crítica à racionalidade da sociedade ocidental, que separa o homem da natureza, da mesma forma que separa problemas e compartimentaliza suas soluções.

Por isso, é preciso entender que os problemas da política não são problemas somente da ciência política. Os problemas da administração pública não são somente problemas de administradores. Os problemas do governo não são somente problemas de políticos. São problemas de todos e problemas filosóficos fundamentais, sobretudo, quando nos deparamos com a certeza de que caminhamos na incerteza. Ninguém, de sã consciência, diria que a ciência moderna, incluindo seus diversos métodos e técnicas, inclusive os econômicos e administrativos, livrou a humanidade de erros e catástrofes. Ainda que tenhamos progredido em tantos

aspectos, basta olhar o fenômeno das guerras contemporâneas, o potencial de destruição que elas representam, a ameaça de aniquilamento que nelas está implícita, para que comecemos a pensar sobre os saberes, fazeres e “certezas” constituídos.

É fato que o “progresso” nos conduziu a uma diversificação das possibilidades de inter-relação. Não nos imaginamos mais sem internet, telefone, televisão etc. Enquanto a revolução agrícola levou milênios para se efetivar e a revolução industrial mais de um século, a revolução da informação e da comunicação, prevista para ser operada em poucas décadas, tem nos conduzido a um aumento da complexidade e das estruturas sociais, desafiando os métodos tradicionais de análise e de ação.

Há quem entenda como Rosnay (1997), que não estamos preparados para tais mudanças, porque, diante da complexidade, nosso raciocínio permanece analítico, enquanto nossa visão de mundo é disciplinar e nossos conhecimentos são de natureza enciclopédica. Embora as revoluções vividas sejam exponenciais e constantemente aceleradas, continuamos raciocinando linearmente. Aqueles que organizam e comandam o mundo, dentre os quais estão os políticos e os economistas, o fazem por meio de métodos e ferramentas intelectuais inspiradas no século XIX, úteis para lidar com um mundo estável, no qual as mesmas causas produzem os mesmos efeitos. No mundo em rede, dos sistemas emaranhados, os efeitos retroagem sobre as causas, as qualidades forçam a atenção, a interpretação é requerida, a realidade nos é revelada como uma construção ativa da qual todos participam em inter-relação.

Entretanto, a medida em que se multiplicaram as possibilidades de inter-relação também se multiplicaram as possibilidades de conflitos de todas as ordens (econômicos, religiosos, sociais etc.). Os meios através dos quais o poder é exercido também se multiplicaram sem que necessariamente a política tenha conseguido promover o equilíbrio entre esses meios.

É neste sentido que Capra (2002) diz que a arte da política reside no equilíbrio entre os meios e os fins, através dos quais o poder é exercido, considerando a distinção dos três tipos de poder elaborada por Galbraith (1984): o poder coercitivo ou coativo, o poder compensatório e o poder condicionado. O primeiro implica a submissão, a qual é imposta por ameaças ou sanções efetivas. O segundo usa as recompensas ou incentivos como meio de se efetivar. O terceiro apela para a mudança de valores e crenças, usando para tanto a persuasão e a educação.

Neste ponto, caberia perguntar: *Que tipos de meios são empregados mais freqüentemente no âmbito da administração pública? Que fins usualmente são vislumbrados?*

O poder está inevitavelmente ligado a conflitos de interesse, sendo também o meio pelo qual os conflitos se resolvem. Culturalmente, as relações de poder são definidas pelas posições de autoridade, geralmente confundidas com comando. A autoridade confundida com comando e não percebida como uma base firme para o conhecimento e a ação limita a arte da política.

Como lembra Capra (2002), tradicionalmente, os líderes eram investidos de poder pela comunidade que reconhecia sua sabedoria, experiência e força como a base da ação coletiva. Os líderes recebiam vestes e insígnias rituais, para simbolizar a liderança, de modo que a autoridade não pode ser pensada como algo dissociado do poder. Em síntese, a origem do poder reside na posição de autoridade definida culturalmente e onde a comunidade se apóia para solucionar conflitos e tomar decisões. Autoridade é dar aos outros o poder de agir. Ser líder é dar poder aos outros ou prepará-los para seu exercício.

Entretanto, quando o poder deixa de ser conotado como a sabedoria do verdadeiro líder e passa a ser a pessoa portadora das vestes e das insígnias, sua função perde o sentido de ser algo que capacita para a ação. Torna-se afirmação de interesses individuais e, facilmente, se liga à exploração dos mais fortes pelos mais fracos. A tendência de associar poder com a defesa de interesses próprios, quer mediante sua imposição aos outros ou busca de recompensas emocionais e materiais, não tem escapado às reflexões dos analistas políticos contemporâneos.

Explica-se o surgimento das instituições sociais, nas quais o poder e a autoridade se organizam, pela necessidade de distribuir o poder e de corporificar regras de comportamento que facilitem a tomada de decisão. Segundo Berger e Luckmann (1978), as instituições sociais, de modo geral, são feitas de sentidos humanos externados, permanecem reais, porque reconhecidas coletivamente, e funcionam como sistemas poderosos de controle, com vistas a impedir que as condutas dos indivíduos caminhem em direções teoricamente possíveis. Em outras palavras, as instituições regulam nossas ações, fornecem métodos, padronizam a conduta. No caso específico das instituições políticas, como diz Hannah Arendt (1997), é possível ver a materialização do poder.

Mas como andam as instituições políticas no presente?

Para Wheatley (1999), o desafio está em ver a totalidade das instituições, ir além dos inúmeros fragmentos, rompendo com a visão usualmente empregada para ver o mundo, pois as fronteiras se confundem no espaço de interconexões e não conseguimos mais decifrar linhas nítidas de causa e efeito. Pensar globalmente e agir localmente é a expressão de uma concepção mais provocativa da realidade. Uma estratégia política mais sólida estaria em agir localmente, para produzir mudanças no grande sistema social, isto é, pouco a pouco, sistema por sistema, uma mudança macro se efetivaria. A ação local seria facilitada, porque

iríamos trabalhar com sistemas sociais que já conhecemos e que podemos dar conta de grande parte dos fluxos que ocorrem em seu interior.

Apelando para aqueles que utilizam a metáfora musical para descrever a liderança requerida na sociedade de hoje, a referida autora fala do *jazz* como arte que envolve a improvisação como habilidade salvadora. Os líderes, desempenhando o papel de selecionar a melodia, fixar o tempo, estabelecer a nota e a chamada aos músicos, fazem tudo o que podem fazer, pois a música vem de algo que não pode ser dirigido, controlado, isto é, do todo criado entre os músicos, o todo que surpreende e supera suas partes. Os líderes são aqueles que facilitam a emergência do novo, que criam uma visão, que compreendem a interdependência entre as estruturas projetadas (que favorecem a estabilidade e os planos, assim como a melodia selecionada, o tempo fixado, a nota estabelecida e a chamada dos músicos) e as estruturas emergentes (que favorecem a flexibilidade e a emergência do novo, assim como a música, pois no *jazz* nunca se repete da mesma forma e a improvisação sempre está presente).

Mas nada disto parece possível, se mantivermos a lógica mecanicista como fundamento principal de nossa forma de ver e agir no mundo. Como diria Morin (2000), a mudança não se faz sem uma reforma do pensamento, sem a percepção da relação do todo com as partes, sem que vislumbremos, por exemplo, que o contexto da política é o contexto do mundo, que o local não está dissociado do global. Mas, assim como a vida, a mudança é, antes de tudo, um ato de fé.

Notas

1 Por nepotismo entenda-se o favoritismo, a proteção parcial, ou o patronato, a forma de dirigir como um patrão.

2 Qualidade ou estado do indivíduo que goza dos direitos civis e políticos de um Estado e que desempenha deveres para com este.

3 Segundo Chauí (1996), os gregos designavam os regimes políticos a partir de dois vocábulos: *arché* (o que comanda ou está à frente) e *kratos* (a autoridade suprema). Do ponto de vista quantitativo, expresso pelo vocábulo *arché*, podemos definir os regimes políticos de acordo com a quantidade dos que estão no comando. Se um só comanda, temos a monarquia; se o governo é de alguns, temos a oligarquia; se vários governam, temos a poliarquia; e, se ninguém governa, temos a anarquia. Do ponto de vista do vocábulo *kratos* ou da designação de quem está no poder, podemos caracterizar os regimes políticos como autocracia, poder de um só, como o rei; aristocracia, poder dos melhores; e democracia, poder do *demos*, ou seja, do povo.

4 Palavra grega que designa a Cidade, a comunidade organizada, integrada por cidadãos (*politikus*) e da qual se deriva a palavra *política* (*ta politika*), isto é, os negócios públicos que os cidadãos dirigem (CHAUÍ, 1996).

5 O universo privado grego era o das pessoas privadas de direitos, que não podiam intervir nos rumos da comunidade, ou seja, as mulheres, as crianças, os estrangeiros e os escravos (CHAUÍ, 1996).

6 A praça grega (*ágora*) era o local do voto, da expressão pública da vontade da maioria, do debate para se chegar ao consenso (CHAUÍ, 1996).

Referências

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ALCÂNTARA, Lúcio. Competência municipal no atual momento político da reforma constitucional: poder local face às eleições de 1996. In: *Debates*, 10. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996. p. 17-22.

ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

_____. *Entre o passado e o futuro*. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. 4. ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1985.

CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2002.

CHAUÍ, Marilena de Souza. *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 1996.

DAMATTA, Roberto. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987.

_____. *O que faz o Brasil, Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1989.

GALBRAITH, John Kenneth. *The anatomy of power*. London: Hamish Hamilton, 1984.

HENDERSON, Hazel. *Transcendendo a economia*. São Paulo: Cultrix, 1999.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

RODRIGUES, Iram Jácome. *Sindicalismo e política: a trajetória da CUT*. São Paulo: Scritta, 1997.

ROSANAY, Joël de. *O homem simbiótico: perspectivas para o terceiro milênio*. Petrópolis: Vozes, 1997.

SPINK, Peter. Descentralização: luto ou luta. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993. p. 65-88.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel (Org.). *Max Weber*. 6. ed. São Paulo: Ática, 1997. p. 128-141. (Sociologia, 13).

WHEATHLEY, Margaret J. *Liderança e a nova ciência: aprendendo organização com um universo ordenado*. São Paulo : Cultrix, 1999.

Recebido em: 11/11/2003.

Aprovado em: 25/12/2003.