

®BuscaLegis.ccj.ufsc.br

REVISTA Nº 26

Ano 14 - junho de 1993 - p. 59-66

Administração e cultura ético-política

Prof. Erni J. Seibel

Professor do Curso de Pós-Graduação em Administração CPGA/UFSC.

Os acontecimentos políticos ocorridos no Brasil neste ano trouxeram à tona a ética, enquanto dimensão de reflexão sobre a nossa realidade, e as causas, os limites e as dificuldades que a sociedade brasileira vem enfrentando.

A reflexão e a reação ética da sociedade brasileira a toda sorte de desmandos que vem sofrendo induziu-a à uma necessidade de "revisão ética". Este plano até então desacreditado por parte da população, emerge contaminado por formas de expressão morais arcaicas e quase indestrutíveis. Também o debate sobre ética, muito recentemente, é reascendido no ambiente da Filosofia e passa a ser refletido ao nível do senso comum.

Esses acontecimentos (principalmente a CPI-PC, o afastamento do Pres. Collor, as mobilizações populares e suas bandeiras por uma "moralidade pública")(1) trouxeram à tona:

a) A incompatibilidade de valores morais que vem se sedimentando na sociedade brasileira, principalmente nas suas instituições, com as necessidades éticas de uma sociedade que amadurece politicamente e tem como horizonte objetivo o fortalecimento da Sociedade Civil. Valores que são popularmente expressos na forma de: "lei de Gerson", "rouba mas faz", "bateu levou" e variâncias do "jeitinho brasileiro".(2)

b) A reflexão sobre a estrutura do poder, sua forma e conteúdo, que permite justamente o desenvolvimento de códigos morais, como os acima expressos, e impede o desenvolvimento de outros códigos, de uma sociedade complexa como é a sociedade brasileira.

Apesar de nos encaminharmos para o debate sobre a ética e a política, sobre a definição e as preponderâncias do que é público e é privado, para o debate sobre modernidade e pós-modernidade, não vamos nos aprofundar nestas questões, mas objetivar a reflexão sobre a ética num campo bastante específico. Referimo-nos ao interior das nossas instituições, particularmente à expressão das relações de poder, à produção e aos limites éticos que nela se corporificam.

O confronto entre a ética e a política revela, de maneira mais objetiva, o arcaísmo de uma estrutura de poder, produtora e permissiva de um tipo de moralidade, que, como já dissemos, é incompatível com um código de moral pertinente ao amadurecimento da Sociedade Civil. Referimo-nos ao caráter patrimonial de organização do poder, caráter este que perpassa de alto a baixo as instituições brasileiras, particularmente as públicas. Não queremos aqui afirmar que o caráter do poder nas instituições brasileiras seja predominantemente patrimonial, mas queremos ressaltar a sua dimensão e o fato de que, em alguns setores da nossa sociedade e do aparato estatal, ele é hegemônico. Também não queremos situar na faceta patrimonial da sociedade brasileira a origem de todos os seus males ético-políticos, mas sim afirmar que o caráter patrimonial da sociedade constitui um espaço fértil para a germinação e sedimentação de expressões e comportamentos morais, por ela hoje rejeitados. Há 150 anos a sociedade brasileira reclama a superação deste "ranso patrimonial".(3) Superação que

se torna uma questão primeiramente ética.

Mas o que significa concretamente o patrimonialismo? Como este se expressa no nosso cotidiano?

O patrimonialismo é uma expressão de organização da dominação característica dos períodos feudais ou pré-capitalistas de organização do poder.(4) Na sociedade capitalista a burocracia torna-se a forma por excelência de organização do poder mesmo assim, hoje, superada em alguns aspectos.(5)

O patrimonialismo se caracteriza por:

1) legitimar-se na crença da tradição e na figura pessoal do Senhor, líder ou chefe patrimonial;

2) não fazer diferenciação entre a esfera pública e a privada;

3) desenvolver um quadro administrativo, onde:

- o cargo é propriedade do Senhor, ou do grupo dominante;

- a administração política é considerada uma questão puramente formal;(6) e a vontade do Soberano, ou Senhor, em última análise, que impera, mais do que a vontade coletiva;

- o recrutamento do funcionário do soberano ou senhor se dá também e, essencialmente, na esfera privada (família), do cla ou do círculo de suas relações pessoais. Mesmo em bases mais amplas esse recrutamento, em nível de subordinados mais inferiores, sempre se dará na cadeia das relações pessoais, na troca do cargo ou posição por relações de fidelidade, o que comumente conhecemos por clientelismo. O recrutamento não se dá, como em formas mais avançadas de organização do poder, a partir de critérios universais e públicos e de competência técnica, mas sim por critérios de fidelidade e experiência (quando muito). A fidelidade não é uma fidelidade a uma causa, uma tarefa objetiva ou compromisso, é uma fidelidade ao senhor, um afeto e devoção. O cargo, isto é, o exercício do poder público, está a serviço do "Príncipe" e dos funcionários e não das tarefas objetivas. Os limites de competência do funcionário dependem do arbítrio do soberano.

Existem diversas formas de patrimonialismo, entre eles, o feudal, o patriarcal e o patrimonial, que mais de perto nos atinge.

O patrimonialismo estamental significa o poder organizado por um "corpo estamental". Este se caracteriza por uma apropriação monopolizadora dos cargos, através de seus titulares. O cargo torna-se um "direito pessoal" do burocrata. Este burocrata vive de prebendas (formas de concessão de cargos ou rendas públicas) em suas diversas formas, ou sinecuras. Estas tornam-se comumente hereditárias. Daí porque a democracia (isto é, o voto universal) torna-se, em diversas situações um risco ao patrimonialismo estamental, pois significa o risco de perda do cargo e, portanto, das prebendas. Para Weber (7):

"...o Estado patrimonial é, por um lado, na esfera da jurisprudência, o representante típico de um conjunto de tradições inquebrantáveis e por outro um substituto do domínio exercido pelas normas racionais através da "justiça de gabinete" do Príncipe e de seus funcionários. Em vez da objetividade burocrática e do ideal baseado na validade abstrata do mesmo direito objetivo que tende a governar sem a aceção de pessoas", se impoe o princípio justamente oposto. Tudo se baseia então em "considerações pessoais", isto é, na atitude assumida frente aos solicitantes concretos e frente às circunstâncias, casuísmos, promessas e privilégios puramente pessoais."

Essas são algumas características do poder patrimonial em sua expressão cotidiana. No entanto, uma incompatibilidade fundamental das formas patrimoniais de poder à construção de uma Sociedade Civil está localizada na incapacidade do poder patrimonial em distinguir entre o público e o privado.

Para CHAUI(1992:381) a inexistência de fronteiras entre Estado e Sociedade, Público e Privado, é a própria definição de totalitarismo. A indistinção entre público e privado significa a destruição da esfera democrática dos direitos civis, sociais e políticos, das garantias da cidadania sob o vendaval dos interesses presidenciais.

Outro traço característico que as formas patrimoniais de poder privilegiam é a concepção despótica de autoridade. CHAUI (8) sintetiza as formas de despotismo:

"O déspota de La Boétie é aquele que se apropria da totalidade da vida pública e privada e impoe à sociedade uma relação narcísica com o poder."

"O déspota hegeliano aparece na figura daquele que privatiza o espaço público, dispersa os súditos como pessoas privadas abstratas e os unifica pelo exterior."

O denominador comum que perpassa todas as concepções é o de que o déspota só é capaz de um tipo de relação social e política, a do senhor-servo.

"Mais do que tudo o traço preponderante do despotismo está em que, mesmo existindo leis, os governados as obedecem não por elas mesmas, mas pelo amor e fascínio que sentem pela pessoa do governante, ou pelo medo, e ódio que por ela experimentam. O despotismo dispensa instituições mediadoras nas relações políticas." (9)

A autora também reúne conceitos e procedimentos teóricos desenvolvidos pela modernidade (após o fim do antigo Regime) que cercam e combatem o despotismo, conseqüentemente as formas patrimonialísticas, quais sejam:

1. Ruptura com a idéia de comunidade (una, indivisa, corporificada no dirigente) e passagem à idéia de sociedade (originariamente dividida em interesses conflitantes, em classes antagônicas, em grupos diversificados), desprovida de centro e de identidade, mas constituindo a esfera privada (como sociedade civil, como sociedade burguesa, como sociedade de mercado) com aspiração à esfera pública (do poder e dos direitos sociais, cívicos e políticos).
2. Ruptura com a idéia e a prática teológico-política do poder político enquanto poder encarnado na pessoa do dirigente e passagem à idéia da dominação impessoal (Marx) ou da dominação racional (Weber) e das instituições públicas como conjunto regulador, controlador e fiscalizador da ação política, isto é, nascimento da idéia moderna de Estado.
3. Distinção entre a esfera privada dos interesses, das paixões, vícios e virtudes e a esfera pública impessoal das leis como campo simbólico da vontade geral e dos direitos.
4. Passagem da idéia e da instituição da república representativa à idéia e à instituição da democracia representativa (ou democracia formal, como dizia Marx), isto é, da república oligárquica censitária à democracia baseada no sufrágio universal e no igual direito de todos os cidadãos de ocupar os cargos públicos de direção.

5. Surgimento da idéia de opinião pública como reflexão que um indivíduo ou um grupo de indivíduos realiza a propósito de seus interesses e direitos e a expoe livremente em público quando os sente lesados ou prejudicados pelo poder público ou por outros grupos sociais.

A revisão das formas morais que permeiam hoje nossas instituições implica, portanto, uma revisão das formas arcaicas de organização do poder, da práxis administrativa e, portanto, das formas arcaicas de gestão da sociedade.

Mais precisamente implica a superação das formas patrimonialistas de gestão dos processos sociais e, portanto, a organização de uma nova cultura político-administrativa. A reflexão sobre essa cultura conteria a interpretação, a partir do campo da filosofia política essencialmente, de conceitos fundamentais norteadores da reflexão e da práxis organizacional e administrativa. Ela expressaria o conjunto de competências necessárias mínimas a um "intelectual orgânico" (no sentido gramsciano), de um intelectual "gestor de processos sociais", gestor da, e para a Sociedade Civil.(10) Um intelectual gestor das necessidades materiais de uma Sociedade Civil em processo de amadurecimento e não, um gestor (ou administrador no sentido mais tradicional) de interesses específicos e particularistas no interior da sociedade.

Esse conjunto de competências poderia ser subdividido em três aspectos: a) uma competência técnica, b) uma cultura política e c) uma postura ética.

Quanto à competência técnica, salientamos a importância de resgatar ou repensar instrumentos de organização e planejamento, particulares da práxis administrativa numa perspectiva ampliada, no sentido de organizar e planejar os interesses materiais da Sociedade Civil. A utilização de certos instrumentos político-administrativos, desde que controlados socialmente, torna-se uma forma de neutralizar as formas patrimoniais de gestão das instituições, uma vez que a perspectiva patrimonial, por sua própria natureza, tem dificuldade de organizar a sociedade (principalmente a sociedade complexa) através de "instrumentos públicos" ou controlados socialmente. A competência técnica torna-se, portanto, uma condição fundamental na superação das formas patrimoniais e no repensar de uma nova cultura político-administrativa.

A competência técnica não é por si só suficiente enquanto condição qualificadora de um "gestor de processos sociais". Este, além de ser portador de uma competência técnica, precisa ter um projeto político. Não nos referimos aqui somente a um projeto político-partidário. Este projeto estaria vinculado a um conceito político da própria práxis administrativa e dos processos sociais que estão sendo geridos. Um ponto de partida para a reflexão desta questão é a noção de público-privado. A percepção da práxis administrativa e do caráter político das instituições, a partir desta categoria, torna-se um eixo fundamental para refletir as relações entre o Estado e a Sociedade e, portanto, entre o Política e a Ética.

Um último elemento definidor das competências é a necessidade de construção de uma Cultura ética vinculada a um projeto político e a uma competência técnica. Não falamos aqui de uma ética corporativa e sim de uma forma mais ampla de expressão de valores morais. A expressão desses valores parte de uma crítica à "razão instrumentalista" do arcabouço teórico das teorias administrativas.(11) Urge repensar eticamente a relação entre meios e fins. Relação que se encontra presente no cotidiano das organizações através das formas vulgares de expressão de valores, acima citados, próprios de uma razão instrumentalista da administração.

O repensar a ética no cotidiano das organizações e, principalmente, na construção de uma nova cultura político-administrativa exige a reflexão em torno de três eixos, no meu entender constituidores de uma nova postura ética nas organizações.

O primeiro deles é a necessidade de definição do conceito de transparência, enquanto condição ética na práxis administrativa de qualquer gestor. A reflexão sobre este valor, vai além da tradução do "accountability"(12) e estará associado à própria definição de Sociedade Civil e sua relação com o Estado, particularmente no que concerne ao controle social do "segredo de Estado".

Um segundo valor moral a ser proposto enquanto postura cotidiana na "práxis administrativa" é o conceito de consenso. Propomos aqui não o consenso vulgar, autoritário, da obtenção a qualquer custo de uma única verdade, mas o consenso enquanto relação social que viabilize a explicitação de diversidades.(13)

Finalmente, um valor moral intimamente vinculado ao conceito de Sociedade Civil e à noção de público-privado, que é o conceito de universalidade. Este expressaria a delimitação e/ou negação das formas e práticas privatistas, particularistas e excludentes de uma idéia mais ampla de "práxis administrativa". Esta idéia exprimiria a construção de uma práxis universalizadora, não-excludente, não-seletiva.(14)

A proposição de uma nova cultura político-administrativa obviamente não pode ser refletida isoladamente ao debate atual sobre os processos de transformação não só de caráter nacional, mas, e particularmente, diante da conformação de novas contradições que se esboçam no plano da sociedade global.

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Livia O jeitinho brasileiro - a arte de ser mais igual que os outros. Rio de Janeiro : Campus, 1992.

CHAUI, Marilena Público, privado, despotismo. In: Ética/org. Aduino Novaes. - Sao Paulo: Companhia das Letras: Secretaria Municipal de Cultura, 1992. pp.345-390.

FAORO, Raimundo Os donos do Poder: formação do patronato brasileiro. 8. ed. - Sao Paulo: Globo, 1989.

NOTAS

(1). "A crise de valores morais expressa-se na linguagem cotidiana, quando se lamenta o desaparecimento do dever-ser, do decoro e da compostura nos comportamentos dos indivíduos e na vida política, ao mesmo tempo em que os que assim julgam manifestam sua própria desorientação em face de normas e regras de conduta cujo sentido parece ter se tornado opaco." CHAUI; 1992:345.

(2). Sobre estas expressões vide CHAUI (1992) e BARBOSA (1992).

(3). CHAUI; 1992:380.

(4). WEBER;1977:753.

(5). A respeito vide OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado moderno. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

(7). WEBER;1977:785.

(8). CHAUI;1992:381.

(9). CHAUI;1992:382.

- (10). SEIBEL, E. José. O lugar do Administrador no conceito gramsciano de intelectual. In: PLURAL UFSC-SSIND. Ano 2 - Nº2 - janeiro/junho. p. 8-9.
- (11). "... a crença na realidade em si e para si da sociedade, de tal modo que a racionalidade dos meios de ação inutiliza automaticamente qualquer questão acerca da racionalidade dos fins da ação." In: CHAUI;1989:9.
- (12). Vide a respeito CAMPOS, Ana Maria Accountability, quando poderemos traduzi-la para o português. In: RAP, Rio de Janeiro, 24(02)30-50, fev/abril/90.
- (13). "A base da estrutura administrativa patrimonial, torna-se atitude puramente pessoal do Príncipe para impor sua vontade em uma medida especificamente elevada". (Weber;1977:785)
- (13). Um dos autores que melhor e mais sistematicamente tem contribuído para esta discussão é STEINVORT, Ulrich, *Klassische und moderne Ethik - Grundlinie einer materialen Moraltheorie*. Rororo-Rowholt, Reinbek-bei-Hamburg. 1990.
- (14). Sobre o caráter seletivo da Administração (e do Estado), ver Claus Offe, op cit..