

## *RSP Revisitada* Permanência e mudança no setor público

*Texto publicado na RSP de jan/jul de 1994 (vol. 118 – nº 1)*

*Marco Aurélio Nogueira*

A temática da permanência e da mudança freqüente em posição de destaque a história do pensamento teórico no mundo moderno. Na América Latina, e de modo particular no Brasil, conheceu especial fortuna nas décadas de 50 e 60, no bojo dos esforços feitos pelos cientistas sociais para repensar o desenvolvimento e seus obstáculos, as relações com o mundo e as situações derivadas da “dependência”. Mas, desde sempre, esteve vivamente incorporada ao imaginário político e cultural latino-americano.

Hoje, estamos novamente fascinados por essa temática. Ela ressurgiu – e seduz – espicaçada pela própria fase histórica em que nos encontramos, fortemente marcada pelo impacto das mudanças que se sucedem com grande rapidez em todos os padrões societários. Paradoxalmente, no vasto e heterogêneo continente Latino-americano, ressurgiu também motivada pela reprodução – em escala não imaginada algumas décadas atrás – dos traços constitutivos mais problemáticos dos países da região, decorrência de uma história perversa que parece ter

condenado a América Latina à inserção subordinada no mundo, a restar como que separada por um fosso dos países desenvolvidos. Mas a vontade de mudar, de entrar em sintonia com o mundo e ser “moderno” – no Estado, na economia, no discurso e no comportamento – se sobrepõe a tudo, como imperativo categórico, num certo sentido obscurecendo a constatação pungente de que nos foi dado viver apenas a parte mais caricata de uma modernidade inconclusa.

Pensada num registro mais abstrato, tal temática traz consigo um leque de polarizações carregadas de sentido e valor: conservação/inovação, tradicional/moderno, estagnação/progresso, passado/futuro. De modo geral, essas são construções que buscam explicar a mudança como um movimento obrigado a resgatar uma hipoteca: justamente a da permanência, da tradição, do passado. São construções que também se caracterizam, genericamente, por atribuir pesos diferenciados aos dois pólos dicotômicos: o do passado vem com sinal negativo, como algo indesejável, e o do futuro com sinal positivo, como aspiração e objeto de desejo. Assim postas, acabam por difundir e estimular um certo tipo de desprezo pelo passado, que é visto em bloco como despojado de valor e importância. Manifesta-se assim aquela condenação do passado que o marxista italiano Antonio Gramsci dizia surgir do fato de não se conseguir estabelecer diferenciações: “na desvalorização do passado está implícita uma justificação da nulidade do presente”. (GRAMSCI, 1975). Ao mesmo tempo, fica igualmente impulsionada uma adesão abstrata e salvacionista ao novo, vislumbrado como verdadeiro fator de ruptura com o antigo ponto de partida de uma outra era.

Não é por outro motivo que se costuma falar em *força* da permanência e

em *desafio* da mudança. Curiosamente, a idéia de “força” sugere um antípoda – “fraqueza” – mas é aqui contraposta a “desafio”, como se quisesse reconhecer a *facilidade* (a “força”) com que o passado se prolonga no presente, bem como a *dificuldade* (a “fraqueza”) em se vivenciar a mudança, o novo, o futuro. No fundo, revela-se aqui que a mudança é difícil não tanto porque estigmatizada e bloqueada pela reprodução do passado, mas porque em sua base parece existir uma dificuldade maior: a de *pensar o presente e construir o futuro*.

Pois é evidente que sem uma explicação do presente e um projeto de futuro é muito difícil mudar. E hoje, em termos concretos, é difícil pensar o presente porque o presente é a crise – e uma crise *forte*, complexa, que mexe com o conjunto da vida, não apenas com um ou outro de seus elementos. Do mesmo modo, é difícil construir o futuro porque a crise atual é uma *crise de perspectivas*, na qual se diluiu especialmente a idéia de sentido do desenvolvimento (e portanto da mudança) e na qual se vive sob um forte *pathos* de perda do futuro, um forte sentimento de que o futuro, e com ele o progresso, se esvaneceu, ficou indeterminado e fora do alcance da razão. E quando o futuro é incerto, já disse o poeta, o coração volta ao passado.

Estamos aí, como se pode perceber, no âmago mesmo da explicação pós-moderna, caracterizada justamente pela hostilização das idéias de progresso e razão, de sujeito e projeto – as quais, juntamente com as idéias de liberdade e revolução, como já lembrou Hannah Arendt, integram e impulsionam o próprio processo da modernidade e são, nessa medida, o ponto de partida e a base da construção de um futuro razoável. (ARENDETT, 1988).

De modo a qualificar os termos da discussão, é preciso enfatizar que na

explicação da mudança sempre se busca resposta para duas ordens de questões: qual o *sentido da mudança* e quais as *forças motrizes* que a impelem. Ambas as questões são decisivas para que se compreenda como se dá a passagem de uma situação a outra. Como é fácil perceber, está aqui a temática da *transição*.

Na mesma linha, vale observar que toda mudança social (ou organizacional) é efetivamente um desafio, e isso em dois planos. É um *desafio societário* de ordem “material”, na medida em que implica o desenvolvimento e o deslocamento de forças (econômicas, políticas, sociais) encravadas na sociedade, e é um *desafio psicológico* de ordem “espiritual”, na medida em que implica o abandono de idéias, representações e imagens cristalizadas na cultura e nas consciências individuais. Nessa segunda dimensão, expõe-se com grande dramaticidade o desafio de mudar, mostra-se o quanto a mudança impõe de risco, de medo, de insegurança, o quanto ela estimula o conservadorismo que existe em cada um de nós. Mudar é num certo sentido *tornar-se um outro*, encontrar uma nova identidade, viver um difícil e doloroso processo de desidentificação e reidentificação. Em termos psicanalíticos, como lembrou certa vez Helio Pellegrino, “mudar é correr o risco de morrer” e nessa medida é uma aventura que nem sempre consegue ser vivenciada, posto que mexe com a segurança (neurotizante, digamos) de cada um. Para falar como Leandro Konder: “Estamos todos, por mais resolutamente revolucionárias que sejam nossas disposições subjetivas, vulneráveis a impregnações conservadoras sutis. Temos medo de assumir todos os riscos inerentes à auto-transformação”. (KONDER, 1990, p. 14).

Estamos aqui diante de um tema que ganha contornos especiais quando inserido no quadro triste e desalmado da

dominação burocrática tão bem detalhado por Max Weber: “em seu desenvolvimento pleno, a burocracia acha-se sob o princípio *sine ira ac studio* (sem ressentimento nem preconceito). Sua peculiaridade específica, tão bem-vinda para o capitalismo, é tanto mais desenvolvida quanto mais se ‘desumaniza’, quanto mais completamente alcança as peculiaridades específicas que lhe são atribuídas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sensíveis puramente pessoais, de todos os elementos irracionais que se subtraem ao cálculo”. (WEBER, 1969, p. 732).

O mundo da burocracia – acumulado que está de “pequenas engrenagens, homenzinhos aferrados a seus mesquinhos postos e dedicados a disputar os melhores postos” – tende a transformar todos “em homens que necessitam de ‘ordem’ e nada mais do que ‘ordem’, homens que estremecem e se acovardam se, por um momento, esta ‘ordem’ se transforma, que se sentem desamparados se são privados de uma incorporação total a ela”. Trata-se de um mundo que convida o tempo todo à integração em estruturas reducionistas, racionalizadoras e absorventes, cujos princípios de funcionamento, regras e ambientação – marcados pela hierarquia, pelo cálculo, pela rotina – não são propriamente favoráveis à mudança, embora sejam, como se sabe, extremamente favoráveis à reprodução extensiva da própria burocracia enquanto tal, insaciável em seu apetite “racionalizador”.

Em sua expansão, a burocracia fortalece-se progressivamente como organização e reitera um movimento de cissiparidade, multiplicando (às vezes “artificialmente”) suas partes integrantes e criando novos segmentos, instâncias e cargos, que reforçam o “sistema” em seu todo e convertem-se

em outros tantos pólos de resistência à mudança. Essa dinâmica específica, irrefreável, jamais submetida ao autocontrole e dificilmente controlada por fatores exógenos dá origem, para continuar falando em termos weberianos, ao “domínio supremo da forma burocrática de vida”, contraface obrigatória de um particular tipo de “parcelamento da alma”.

O mundo da burocracia é por exceção o mundo do setor público e da administração, todo ele propício à luta sem tréguas entre os “sistemas” e a política, entre a razão operacional e a razão normativa, entre o controle e a autodeterminação política.

A mudança não parte do zero: é sempre o resultado de um processo de transformações que nega e supera um *status quo ante*. Neste sentido, a mudança sempre retém e incorpora algo do passado. O relevante na discussão é saber que parte do passado vem a ser incorporada, como se dá essa incorporação e que peso específico tem ela na ordenação do presente e do futuro.

Cada processo de mudança resolve de modo particular a equação *continuidade/ruptura*, determinando o que será incorporado ao novo. Trata-se de um verdadeiro embate, cujo desfecho depende de circunstâncias concretas (das forças em luta, de seu grau de maturação, de suas capacidades políticas, de seus projetos). Como tem sido assinalado por autores das mais diversas orientações, há transições que são revolucionárias, explosivas, marcadas por uma ruptura de vastas proporções, capaz de ultrapassar com radicalidade o passado. Em outros casos, as transições transcorrem de modo processual, condicionadas em maior ou menor medida por compromissos com a velha ordem e incorporando certas determinações do passado para

inserir-las numa dinâmica nova. Nesse tipo, o processo pode ser mais ou menos conservador, mais ou menos marcado pela inércia, mas terá sempre como resultado um produto composto: uma sociedade desigual, um Estado “composto” ou bifronte, uma organização “mista” etc. – estruturas atravessadas pela “contemporaneidade do não-coetâneo”, nas quais se refletem múltiplos interesses (“arcaicos” e “modernos”) que só podem coexistir na medida em que sejam entrelaçados por acordos e compromissos, disciplinados por uma envolvente mecânica de *conciliação*. Inevitável que nessas estruturas partidas, com homens e tempos partidos (BRECHT), a ação seja errática, tortuosa, hesitante.

Seja como for, em qualquer dos casos, importa muito saber da *tensão* – constitutiva da própria dinâmica da mudança – entre *processo* e *projeto*, entre condições objetivas e construções subjetivas. Em outros termos, importa jogar luz sobre os *sujeitos* que fazem os processos ganharem sentido – sujeitos que, operando em condições por eles não escolhidas, conforme famosa passagem de Marx, lutam para imprimir o selo de seus interesses e projetos no curso das coisas, com o intuito de dirigi-lo ou de submetê-lo a um dado ritmo e desfecho.

A diferenciação acima esboçada ajuda a analisar o tema da mudança e da transição a partir de ângulos privilegiados, capazes de captar precisamente a dialética continuidade/ruptura inevitavelmente presente nos processos de mudança. Pode-se afirmar, por exemplo, que rupturas revolucionárias se dão regra geral no bojo de processos históricos que conhecem grande sintonia entre os tempos da economia, os tempos da política, os tempos da sociedade e os tempos da cultura – processos redondos, “clássicos”, em que a mudança é impulsionada por um movimento

orgânico que não só relativiza bastante a reprodução do passado como também dá origem a uma estrutura global toda nova. Nessas sociedades, para falar de outro modo, a economia torna-se moderna ao mesmo tempo que a política, a sociedade e a cultura.

Já nas sociedades marcadas pela assintonia dos tempos da economia, da política, da sociedade e da cultura, torna-se bem mais difícil a ruptura revolucionária e há como que uma reiterada “capitulação” diante do passado, que consegue se prolongar justamente através de múltiplas sedimentações e cristalizações de natureza econômica, política ou cultural. Esses são países, para usar uma bela imagem de Marx, “atormentados pelos vivos e também pelos mortos”, oprimidos pelos “males modernos” e pelos “males herdados, originários de modos de produção arcaicos, caducos, com seu séquito de relações políticas e sociais contrárias ao espírito do tempo”. Marx completava: “*Le mort saisit le vif*” [O morto tolhe o vivo]. Trata-se de uma imagem que faz lembrar a fantástica representação literária da América Latina feita por Gabriel García Márquez em *Cem Anos de Solidão*, que conta a saga dos Buendía, prisioneiros “de um passado cujo aniquilamento não se consumava, porque continuava se aniquilando indefinidamente, consumindo-se dentro de si mesmo, se acabando a cada minuto mas sem acabar de se acabar nunca”.

O Brasil inclui-se, é fácil perceber, nesse segundo grupo. Temos vivido, como nação, atormentados pelos “males” modernos e pelos “males” do passado, pelo velho e pelo novo (e seria também possível dizer pelo “novíssimo”), sem termos podido conhecer uma história de rupturas revolucionárias. Não que não

tenhamos nos modernizado e chegado ao desenvolvimento. Fizemos isso – e de modo expressivo –, mas sem eliminar relações, estruturas e procedimentos “contrários ao espírito do Tempo”. Nossa modernização tem sido conservadora, e isso num duplo sentido: a) porque tem sido condicionada pela “força” da permanência e, nessa medida, excluído a ruptura e preservado expressivos elementos do passado (que são incorporados e “modernizados”, tornando-se assim relativamente funcionais); b) e porque tem se feito de modo não democrático, sem participação popular e sob o comando do Estado. Foi assim que chegamos à época do capitalismo e da indústria e é assim que estamos caminhando para o século XXI (estão aí a exclusão social, as desigualdades regionais, o Estado hipertrofiado mas inconcluso, a cultura política pouco democrática). Para usar uma sugestiva explicação, somos participantes de uma *modernização sem modernidade*, posto que conhecemos um forte desenvolvimento da *racionalidade instrumental* (modernização) – que se refere à previsibilidade, ao cálculo e ao controle – mas não da *racionalidade normativa* (modernidade), que aponta para a auto-determinação política e a autonomia moral. (LECHNER, 1990). Fácil perceber que, no fundo, estamos aqui em contato direto com a questão da democracia e da cidadania, pressupostos básicos do reencontro entre modernização e modernidade e da própria conclusão do projeto moderno.

Em suma, vale para nosso país a perspectiva que Gramsci adotou para explicar a Itália. Somos uma sociedade constituída por um processo de “revolução passiva”, que expressa “a ausência de iniciativas populares unitárias” e organiza-se através da reação dos dominantes ao “subversivismo esporádico, elementar e inorgânico

das massas populares”. Nesse tipo de “revolução sem revolução”, as lutas políticas e sociais, as tensões e contradições, encontram resolução “sem rupturas clamorosas” – a mudança radical, explosiva, cede espaço para uma *progressiva* modificação da composição de forças: ocorre uma espécie de “restauração” do equilíbrio preexistente, com o “velho” sendo incorporado e certas exigências do “novo” sendo acolhidas. Mas não se trata de um puro processo de conservação, já que por detrás do aparente imobilismo político ocorre, na realidade, uma “transformação molecular” das relações sociais fundamentais. A mudança se faz, assim, por uma sucessão de ondas reformistas nas quais a movimentação social se combina com fortes intervenções “pelo alto”, via Estado, e acaba por ser, num certo sentido, por elas “administrada”. Justamente para destacar a efetividade da mudança e qualificá-la, Gramsci também falava em “revolução-restauração” e em “restauração progressiva”. (GRAMSCI, 1975).

Seriam muitos os desdobramentos lógicos e históricos dessa perspectiva, e aqui não é a ocasião para desenvolvê-los. Quero apenas destacar que esse processo “passivo” de transformação social, no Brasil, hipertrofiou precocemente o Estado, cristalizando-o como mecanismo forte o suficiente para neutralizar tensões e se antecipar às demandas da sociedade mas, ao mesmo tempo, sobrecarregando-o de atribuições e fragilizando-o como agente racionalizador e coordenador do desenvolvimento; dificultou a constituição de uma tradição democrática expressiva e inibiu (via cooptações e regulação estatal da cidadania) a auto-organização da sociedade, além de ter sedimentado uma cultura política impregnada de golpismo e autoritarismo. Como consequência, este processo

deformou o Estado, congestionando-o de corporativismos e deixando-o ao sabor dos interesses particulares que ele sempre esteve obrigado a intermediar. Com a plena configuração do capitalismo – ela mesma feita “pelo alto” –, o protecionismo estatal entranhou-se na mentalidade empresarial, funcionando praticamente como espelho do patrimonialismo. Ao mesmo tempo, como que a demonstrar a força avassaladora do fenômeno, generalizou-se em largas faixas do movimento popular-democrático, das classes trabalhadoras e da esquerda uma concepção marcadamente estatista, que em diversos momentos chegou à “estadolatria” e acabou por absolutizar o valor estratégico do Estado para o desenvolvimento econômico e a reforma social, postergando para um segundo plano (meramente instrumental) o tema da democracia e, assim, da participação política, da representação e das “regras do jogo”.

Por outro lado, na medida em que os processos de mudança não puderam ser radicais, o passado pôde se prolongar sob várias formas nas novas situações. Ao invés de ser criticado e superado pelo presente, o passado impôs-se ao presente, condicionando-o. Foi o que aconteceu, por exemplo, ao longo da crise da monarquia e do sistema escravista na segunda metade do século passado: o regime republicano recebeu uma pesada carga de relações, mentalidades e instituições legadas pelo Império, que acabaram por condicionar a evolução futura do país. O mesmo vale para o movimento de afirmação do capitalismo e da indústria, obrigado a seguidas conciliações e acomodações com a velha estrutura agrária de origem colonial. No plano imediatamente estatal, isso significou que a modernização do aparelho de Estado não teve como se completar: sua estrutura administrativa e sua burocracia

passaram a ganhar legitimidade através do uso intensivo de práticas bem pouco “modernas” e “racionais”, derivadas justamente do passado que se imaginava superado. O Estado, assim, acabou por ser formatado pela coexistência, em seu interior, de diferentes princípios de estruturação – o patrimonial e o burocrático –, o que obviamente complicou toda a sua atuação.

Em outros termos, por ter se convertido em espaço e instrumento das conciliações com o passado, o Estado brasileiro não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano. Não teve como deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites. Tornou-se um Estado moderno enxertado de patrimonialismo, cuja burocracia, embora já tingida pelo *ethos* racional-legal (que a faz agir conforme critérios objetivos, fundados na competência e na impessoalidade), legitima seu poder através do recurso a procedimentos clientelistas e fisiológicos. Ficou marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior. Entre nós, em meio ao predomínio crescente da autoridade fundada na legalidade, na competência funcional e em regras racionalmente criadas, ressoa forte a autoridade do “ontem eterno” de que falava Weber – só que, aqui, em sentido ampliado, já que não limitada aos “*mores* santificados pelo reconhecimento antigo”, mas expressa na sobrevivência de estruturas e relações arcaicas, matéria viva, pedaços inteiros do passado incorporados ao presente.

É esse setor público e esse Estado que se deseja mudar no Brasil, no sentido de que prevaleçam os elementos de modernidade nele presentes e sejam superadas as

“más tradições” a ele incorporadas (centralização, autoritarismo, distância entre serviço público e população, ineficiência).

A questão, porém, não é exclusivamente nacional, embora tenha que ser resolvida em termos nacionais. Estamos inseridos no mundo, na desordem mundial produzida por esses tempos de crise. E é sempre sugestiva a definição que Gramsci nos deixou de crise: “A crise consiste no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer”. Em escala mundial, e também no Brasil, não é difícil perceber que o “velho” já não detém o consenso, mas ainda conserva a autoridade, enquanto que o “novo” ainda não pode vencer embora já possa *dirigir*.

Hoje, além do mais, tudo está complicado por um fato que, à primeira vista, poderia ser saudado como salutar. Refiro-me ao questionamento que um certo tipo de passado e de tradição está recebendo dos tempos modernos. Penso aqui na crise de duas grandes tradições: a do *liberalismo* (hoje acossada por uma contrafação, o neoliberalismo) e a do *socialismo* (hoje abalada pelos acontecimentos do leste Europeu, pela crise de identidade e pela inoperância política dos partidos e movimentos de esquerda). E como pensar a reorganização do mundo, da política e do Estado sem essas duas grandes tradições, elas mesmas produtos e sujeitos mais importantes de toda a modernidade? Verdade, elas não morreram, talvez apenas estejam em crise, vivendo um lento processo de atualização e reinvenção. Seja como for, estamos diante de um complicador, para cujo equacionamento são necessários esforços teóricos de diferente grandeza.

Há muitas e boas razões para se admitir que a mudança, nas condições concretas de hoje, e especialmente no setor público,

será necessariamente o resultado da combinação (da síntese) de *condições objetivas*, *vontade política* e *conhecimento técnico*. É na intersecção de cultura e política que podemos encontrar combustível para impulsionar a transformação. Neste sentido, grande destaque adquire a questão do conhecimento científico e da aquisição de novos patamares de saber especializado, eixo de todo um esforço para agregar competências no setor público e na gestão

do Estado. No fundamental, tratar-se-ia de generalizar na vida pública a figura daquele intelectual moderno concebido por Gramsci: um agente de atividades gerais que é portador de conhecimentos específicos, um *especialista* que também é *político* e que sabe não só superar a divisão intelectual do trabalho como também reunir em si “o pessimismo da inteligência e o otimismo da vontade”.

---

### Referências bibliográficas

- ARENDRT, Hannah. *Da Revolução*. São Paulo: Ática, 1988.
- KONDER, Leandro. *O futuro da filosofia da práxis*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- GRAMSCI, Antonio. *Quaderni del Carcere*. Torino, Einaudi, 1975.
- LECHNER, Norberto. A modernidade e a modernização são compatíveis? O desafio da democracia latino-americana. *Lua Nova*. São Paulo, nº 21, p. 73-86, set 1990.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

## Resumo – Resumen – Abstract

### Permanência e mudança no setor público

*Marco Aurélio Nogueira*

Por ter se convertido em espaço e instrumento das conciliações com o passado, o Estado brasileiro não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano. Não teve como deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites. Tornou-se um Estado moderno enxertado de patrimonialismo, cuja burocracia legitima seu poder através do recurso a procedimentos clientelistas e fisiológicos.

**Palavras-chave:** Estado brasileiro, burocracia, clientelismo.

### Permanencia y cambio en el sector público

*Marco Aurélio Nogueira*

Por haberse convertido en espacio e instrumento de las conciliaciones con el pasado, el Estado brasileño no ha podido volverse completamente moderno y autenticamente republicano. No ha tenido como dejar de someterse a prácticas y concepciones fuertemente vinculadas al tradicional “privatismo” de las élites. Se ha vuelto un Estado moderno introducido de “patrimonialismo”, cuya burocracia legitima su poder a través del recurso a procedimientos clientelistas y fisiológicos.

**Palabras clave:** Estado brasileño, burocracia, clientelismo.

### Stability and change in the public sector

*Marco Aurélio Nogueira*

The Brazilian State was hindered from becoming a thoroughly modern and truly republican State as an outcome of the role it played in the process of making up with the past. It could not avoid being encumbered with practices and conceptions strongly bonded to the private interests of the elite. It became a modern State pervaded by patrimonialism, where bureaucracy assures its power through clientelistic procedures.

**Keyword:** Brazilian State, bureaucracy, clientelism

---

Marco Aurélio Nogueira

Diretor da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap).

Contato: [nogueiramarcoa@gmail.com](mailto:nogueiramarcoa@gmail.com)