

DEMANDAS SOCIAIS E RECONSTRUÇÃO DO ESTADO

Indiana Pinheiro Fonseca Rodrigues

Introdução

Os sinais de mudanças profundas vêm hoje dos quatro quadrantes do globo terrestre e nos indicam períodos caracterizados como um tempo de maiores incertezas, desafios, conflitos, ameaças, mas também esperanças. O quadro que se configura neste final de século é de reformulação das instituições econômicas, sociais e políticas e, conseqüentemente, de delineamento de uma nova ordem institucional. O avanço das comunicações tornou o mundo menor na medida em que tornou mais próximas as partes geograficamente distantes, trouxe maior transparência aos atos e fatos impondo novas demandas, ao mesmo tempo em que possibilitou a articulação e organização de novos grupos, principalmente de minorias marginalizadas. O abrandamento da dicotomia socialismo/capitalismo empresta nova dimensão ao antagonismo ideológico e exige a redefinição do Estado moderno.

Brasil tem vivido num estado mais ou menos permanente de crise, marcada por momentos de exarcebação, entremeados por outros momentos de relativa normalidade. A demanda por mudanças é evidente. Uma reflexão sobre a formação do Estado brasileiro e sobre seu aparato político e burocrático, pode nos ajudar a entender os obstáculos que têm, recursivamente, impedido o governo de responder às demandas sociais. A convivência com dificuldades econômicas e financeiras, sem precedente, nas duas últimas décadas, tem induzido as autoridades a condicionar o social ao econômico e financeiro. A mais urgente das reformas é reconstruir nossas instituições, com base em valores, verdadeiramente democráticos, garantindo o direito de cidadania para toda a população.

Em meio a este turbilhão de reformas o Brasil tem vivido num estado mais ou menos permanente de crise, marcada por momentos de exacerbação, entremeados por outros momentos de relativa normalidade. Esse estado prolongado de crise tem custado muito sacrifício a grande parcela da população, à qual tem sido debitada a

conta, e que, com isso, está visivelmente amadurecendo. Um processo de mudança em curso é evidente e a consciência de cidadania já não está mais circunscrita a pequenos grupos, começa a aparecer como consciência coletiva. Essas mudanças impõem, sem sombra de dúvida, novas demandas sociais que terão de ser atendidas pelo Estado, sob o risco de enveredarmos para a violência que já é uma ameaça em nosso cotidiano urbano.

Embora o reconhecimento de nossa dívida social seja hoje uma unanimidade, ainda estamos distantes de ações concretas para iniciar o seu resgate. O que temos assistido, até aqui, são ações de particulares - entre essas o melhor exemplo é a campanha contra a fome do Betinho - no esforço de minimizar os problemas. Enquanto essas ações são, elas próprias, indicadoras das mudanças que vêm ocorrendo na sociedade e representam a esperança dos tempos de transição, a solução efetiva dos problemas terá de vir dos poderes públicos constituídos, em última instância, os responsáveis pelo bem-estar social. Entendemos que a capacidade de resposta do Estado depende, diretamente, de sua reconstrução, isto é, da reconstrução de nossas instituições. É importante enfatizar que essa recons-

trução do Estado não pode ser entendida como reforma das estruturas administrativas, pois esse tipo de reforma já tivemos várias e já sabemos que não significam qualquer mudança efetiva¹.

Detendo-nos em períodos mais recentes, a Nova República que se iniciou com Sarney significava, no seu alvorecer, uma esperança de dias melhores e expressava, em seu discurso, a prioridade para o social. Desde que, de lá para cá nossos indicadores sociais só pioraram, cabe perguntar a que se deve toda aparente impotência dos governos para cumprir sua função primeira que é o bem-estar social. Alguma reflexão sobre a formação do Estado brasileiro e sobre seu aparato político-burocrático, pode nos ajudar a entender os obstáculos que existem na arena política e administrativa e que têm, recursivamente, impedido o governo de dar uma resposta às demandas sociais. A história da configuração do Estado e de sua relação com a sociedade, pode ser um instrumento útil para identificar os principais gargalos à institucionalização de valores democráticos em nosso país e apontar caminhos para a reconstrução do Estado. Na medida que essas demandas se tornam mais explícitas e se fazem ecoar com mais força, nossas instituições dão sinais de esgotamento e

¹ Sobre o assunto veja MOTTA, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. Revista de Administração Pública, V.21, N.4, p.31-61, 1987.

perda de legitimidade, o que representa um grande risco para todos os cidadãos.

Estado brasileiro e seu aparato político-burocrático

A sociedade brasileira nasceu e tomou forma sob a tutela do estado patrimonialista português, que por séculos administrou a colônia como um grande negócio da coroa portuguesa. Como mostra Faoro², a organização política-administrativa do Estado português, juridicamente pensada, escrita e racionalizada, constitui uma corporação poderosa sustentada pelo estamento político burocrático. Com a transferência da corte de D. João VI em 1808 a tradição do estado patrimonialista finca suas raízes definitivas na então colônia. Essa tradição, obviamente se mantém intacta durante o primeiro e segundo reinado.

O advento da república trouxe mudanças de forma muito mais do que de processos, mesmo porque foi o resultado de um movimento da mesma elite que integrava o estamento político burocrático do

Estado. A simples tomada do poder, por uma facção dissidente, não poderia resultar numa mudança de comportamento da elite. Com a república nasce o sistema federativo, mas sem comprometer o poder da unidade central. O poder é assegurado principalmente por meio de acordos com chefes locais, acordos esses representados por privilégios e outras benesses, principalmente na forma de cargos públicos. Institucionaliza-se desta maneira a política clientelista. A política dos governadores é outro mecanismo com o qual se fortalece o poder da elite dominante. Nas palavras de Iglésias³ "compõe-se deste modo a rede de interesses. É o apogeu das oligarquias. A descentralização, buscada como forma superior de atendimento dos direitos locais e individuais, acaba representando o máximo de compressão das vontades, de exercício de dominação" (p.162).

Para avaliar o significado desta herança é bom lembrar algumas características do regime patrimonialista. Segundo Weber⁴, no estado patrimonial o príncipe organiza seu poder político acima das áreas extrapatrimoniais e su-

² FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 6.ed., Porto Alegre, Globo, 1984.

³ IGLÉSIAS, Francisco. Momentos democráticos na trajetória brasileira. In: Coleção Documentos Brasileiros. 196, Brasil, Sociedade Democrática. dirigida por Afonso Arinos de Melo Franco. Rio de Janeiro, José Olympio, 1985.

⁴ WEBER, Max. Economy and society. New York, Bedminster, 1968.

jeitos políticos. Os sujeitos políticos, no estado patrimonial, são aqueles legitimamente governados pelo príncipe patrimonial. O governante patrimonial está ligado ao governo através de uma comunidade consensual que existe independente de sua força militar e que se fundamenta na crença de que o poder do governante é legítimo desde que ele é tradicional. Usualmente, o governante patrimonial mantém a seu lado o estrato econômica e socialmente privilegiado, reservando para ele, com exclusividade, as posições de liderança no exército, organizado como um corpo de unidades permanentes disciplinadas e treinadas. Essas posições são oferecidas, também, como oportunidades social e econômica em profissões específicas na forma de cargos burocráticos.

É importante observar que a burocracia do regime patrimonial não é a burocracia racional e impessoal do estado moderno. Ao contrário, ela significa a apropriação do cargo pelo seu ocupante. O que diferencia o burocrata patrimonial do burocrata do estado moderno, como definido no "tipo ideal" de Max Weber, é que para o primeiro o cargo público é objeto de seu interesse pessoal, ao contrário da ordem impessoal que caracteriza o cargo público para o

segundo⁵. No regime patrimonial o Estado não é uma estrutura hierárquica piramidal, mas um amontoado de cargos definidos de acordo com os interesses da aristocracia subordinada. Diferente do feudalismo, que no processo de resistência à democracia liberal e ao capitalismo teve suas estruturas partidas e desapareceu, o regime patrimonial parece que tem sido capaz de sobreviver num processo de acomodação de novas instituições dentro de suas velhas estruturas regeneradas.

A elite brasileira tem se mostrado extremamente hábil na sua capacidade de conservar os velhos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Fazendo pequenas concessões e cooptando parcelas emergentes da classe média ela tem assegurado seu poder e seus privilégios. Lembrando, mais uma vez, as palavras de Iglésias "nossa história política não é uma linha reta vertical, afirmadora dos direitos públicos e individuais. É oscilante, na busca de prerrogativas oficiais ou particulares. Ora é o Estado que avança, ora é o povo. Este é quase sempre contido, pois a máquina estatal, óbvia expressão dos interesses do grupo dominante, está sempre alerta e consegue deter qualquer arrancada mais audaciosa" (p.126). Essa forma de sustentação do po-

⁵ BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. 9.ed., Petrópolis, 1979.

der tem efeitos perversos, entre eles o crescimento racionalmente injustificável do aparelho político burocrático e a deterioração dos mecanismos democráticos de controle da sociedade. Nossa sociedade tem, preconceituosamente, associado controle a repressão⁶ com resultados nefastos para a grande maioria e em contrapartida benefício da elite, que com isso se dispensa da prestação de contas.

Até hoje as tentativas de modernização do Estado ficaram circunscritas à adoção de técnicas modernas de administração. A crença subjacente é de que:

a) a incapacidade do Estado de atender as necessidades básicas da sociedade é devida à ineficiência de seu aparato burocrático;

b) o Estado é ineficiente porque não foi capaz de implementar no sistema administrativo técnicas racionais e modernas de gestão; e

c) a modernização técnica do aparelho administrativo garante a eficácia do sistema.

No entanto, essas reformas não tem logrado a eficácia do sistema e, até mesmo, pouco tem contribuído para um incremento da efi-

ciência. A razão é simples, de um lado importa-se técnicas desenvolvidas em sociedades que têm uma realidade política social e econômica diferente da nossa. Como diz Crozier⁷, sistemas organizacionais são respostas culturais para problemas que as pessoas confrontam na busca de suas metas coletivas. Por conseguinte a eficiência de técnicas administrativas é função de seu significado cultural. Por outro lado, as reformas do aparelho administrativo do Estado têm sido cuidadosas no sentido de preservar o poder de decisão sob controle da elite dominante, principalmente via um número considerável de cargos reservados para pessoas de confiança.

Se a elite dominante mantém sua força e poder no conservadorismo, a sociedade se moderniza. As mudanças, como no resto do mundo aceleradas, em especial, depois da segunda guerra mundial, resultaram em um descompasso entre a sociedade e as instituições públicas. Esse descompasso nos ameaça, perigosamente, com uma crise de legitimidade de nossas instituições.

De um modo geral o termo instituição é entendido como abrangendo os aspectos, do comporta-

⁶ Veja por exemplo MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e Controles. *Revista de Administração Pública*, V.23, N.1, p. 5-20, 1989.

⁷ CROZIER, Michel. *The bureaucratic phenomenon*. Chicago, The University of Chicago Press, 1964.

mento social, regulados por normas e regras claramente definidas, facilmente reconhecidas e relativamente estáveis. Um conceito ainda mais abrangente nos diz que instituições são tipificações recíprocas de ações habituais de diversos tipos de atores sociais⁸. Como dizem Berger e Luckmann, esta definição enfatiza a reciprocidade das tipificações institucionais e a tipicidade não apenas das ações mas também dos atores nas instituições, o que significa que as ações habituais tipificadas em instituições são compartilhadas pelos atores de um dado grupo social.

Quando as instituições não corporificam valores e normas socialmente referendados elas perdem significado para a sociedade. Hoje o desgaste de nossas instituições é patente. O congresso é talvez a mais desacreditada, por todos os mandos e desmandos que promove e pela corrupção desvendada, neste último ano, aos olhos pasmos da sociedade. O executivo é visto como incompetente na sua incapacidade de atender as necessidades e direitos básicos da população. As polícias por incapacidade material e humana e, em alguns casos, por corrupção são incapazes de conter a onda de violência e garantir a segurança dos cidadãos. A justiça morosa e

distante para o homem comum, lembra uma deusa no pedestal do olimpo, enquanto os mortais não têm a quem recorrer para fazer valer os seus direitos. Com isso impera a lei da selva onde os mais fortes exterminam os mais fracos.

Ameaças e oportunidades

◉ quadro que temos hoje de nossas instituições não é muito alentador, mas não é, também, de total desesperança. Não temos uma tradição democrática consolidada e talvez não a tenhamos porque nossas instituições não incorporam, verdadeiramente, valores democráticos. O importante é que saibamos reconstruí-las com base em princípios que expressem as crenças e valores da sociedade, isto é, que corporifiquem as tipificações recíprocas de ações habituais dos atores sociais. Seria bom ter em mente a frase de Montesquieu que “o amor pela república, numa democracia, é o amor pela democracia; e que o amor pela democracia é o amor pela igualdade”. Um país democrático não pode sustentar uma sociedade composta de privilegiados num extremo e marginalizados no outro. Num mundo de privilégios não tem lugar para a democracia.

⁸ BERGER, Peter L. & LUCKMANN, Thomas. *The social construction of reality*. New York, Doubleday, 1967.

Até hoje nossas instituições serviram, muito bem, aos interesses da elite dominante. Acontece que a julgar pelo nível de problemas que estão aí esperando solução, este modelo de sociedade parece ter se exaurido. Se queremos ocupar, no mundo, um lugar de respeito, precisamos começar, com urgência, nossas reformas. Uma pergunta que se impõe é que concessões a elite está disposta a fazer. Seria uma utopia pensar que qualquer reforma fosse possível sem o concurso da elite que detêm o controle dos poderes constituídos.

As ameaças que pesam sobre nossas cabeças, se não formos capazes de iniciar essa reconstrução, são muitas e acredito bastante conhecidas. Contudo, talvez seja bom lembrarmos algumas, tais como, o crescimento da miséria, da fome, das doenças e epidemias, o aumento indiscriminado da violência, o descrédito do Estado até a perda total do controle e colapso do regime democrático, a incapacidade de produzirmos bens e serviços para competirmos no mercado internacional ou até mesmo para nosso próprio consumo. Sem querer ser pessimista o risco é mesmo o caos.

A convivência com dificuldades econômicas e financeiras, sem precedente, nas duas últimas décadas, tem induzido as autoridades a condicionar o social ao econômico e financeiro. Afogado na crise econômica e financeira o país fi-

cou anestesiado para os problemas sociais.

É verdade que a solução de muitos problemas depende de recursos financeiros. Não é, porém, menos verdade que muito pode ser feito independente da conjuntura econômica e financeira. Talvez fosse até mais conveniente invertermos a mão e reconhecermos que o progresso material consistente e duradouro é função da justiça e bem estar social.

As propostas de reforma da Constituição, de acordo com o que tem sido veiculado pela imprensa, tratam a preocupação preponderante com o econômico e o financeiro. O pressuposto subjacente é que é preciso equilibrar as finanças do Estado para viabilizar o bem-estar. Não estamos querendo dizer que equilibrar as finanças do Estado não é fundamental. O que desejamos lembrar é que esta é uma condição necessária mas não suficiente.

A mais urgente das reformas, na verdade não depende de recursos financeiro. Ela é, contudo, condição essencial para otimizar a aplicação desses recursos. Estamos falando do direito de cidadania garantido para toda população. Para que isso aconteça é fundamental reconstruir nossas instituições com base em valores democráticos. Essa reconstrução tem de passar pela reforma da justiça, pois só ela pode assegurar os direitos do cidadão e pela desprivatização do

Estado, o que significa nos liberar de todo ranço patrimonialista.

Resumen**DEMANDAS SOCIALES Y RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO**

Brasil ha vivido en un estado más o menos permanente de crisis, marcada por momentos de exacerbación, mezclados con otros momentos de relativa normalidad. La demanda por cambios es evidente. Una reflexión sobre la formación del Estado brasileño y sobre su aparato político y burocrático nos puede ayudar a entender los obstáculos que han impedido que el gobierno responda a las demandas sociales. La convivencia con dificultades económicas y financieras, sim precedente en las últimas décadas, ha inducido a las autoridades a condicionar lo social a lo económico y financiero. La más urgente de las reformas es reconstruir nuestras instituciones, con base en valores verdaderamente democráticos, asegurando el derecho de ciudadanía a toda la población.

Abstract**SOCIAL DEMANDS AND REBUILDING THE STATE**

Brazil has been living in a sort of permanent crisis, marked by ixasperation with intermittent

periods of relative normality. The demand for changings is evident. A reflexion on the formation of the Brazilian State and it's political and bureaucratic apparatus can help us understand the obstacles that have constantly obstructed the government's response to social demands. Dealing with economic and financial difficulties, in a manner without precedents in the past two decades, has induced the authorities to condition the social to the economic and financial. The most urgent of the reforms is to rebuild our institutions, based on truly democratic values, assuring the right to citizenship for the entire population.

Indiana Pinheiro Fonseca Rodrigues é coordenadora de mestrado da Faculdade de Ciências Económicas da Universidade Federal de Minas Gerais.