

PAULO EMÍLIO DOUGLAS DE SOUZA

A proposta Bresser de reforma do Estado e a questão da autoridade pública no Brasil

Dissertação de Mestrado apresentada junto ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação do Prof. Dr. Eliézer Rizzo de Oliveira

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 17/10/2003

BANCA

Prof. Dr. Eliézer Rizzo de Oliveira (orientador)

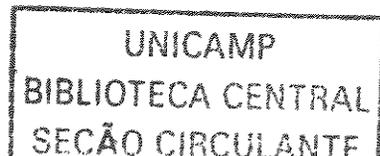
Prof. Dr. Samuel Alves Soares (membro)

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (membro)

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (suplente)

Outubro/2003

UNICAMP



UNIDADE	30
Nº CHAMADA	UNICAMP 5089p
V	EX
TOMBO BCI	56276
PROC.	16-124103
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	4/11/03
Nº CPD	

CM00189453-4

BIBID 305035

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Souza, Paulo Emílio Douglas de
So 89 p A proposta Bresser de reforma do Estado e a questão da
autoridade pública no Brasil / Paulo Emílio Douglas de Souza.
-- Campinas, SP : [s.n.], 2003.

Orientador: Eliezer Rizzo de Oliveira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Estado nacional 2. Sociedades. 3. Reforma administrativa.
4. Ciência política. 5. Brasil - Política e governo. I. Oliveira,
Eliezer Rizzo de, 1947-. II. Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Resumo

O estudo que ora apresentamos objetiva colocar em relevo a importância do emprego da idéia de autoridade pública na análise sobre o tema da governabilidade no Brasil. Para tanto, iremos nos servir da proposta de reforma do aparelho do Estado de 1995, ou como preferimos nomeá-la “a proposta Bresser de reforma do Estado,” por ter sido ela elaborada sob a liderança e coordenação do ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira.

Trata-se de tema bastante atual. A julgar pela quantidade de notícias veiculadas diariamente pela mídia brasileira sobre a suposta “ausência da autoridade pública” em algumas regiões do país, parece-nos imensamente importante toda e qualquer investigação acadêmica que venha contribuir para um debate mais qualificado. Nosso propósito, porém, guarda alguma especificidade. Buscamos indicar que na análise sobre a temática da governabilidade deve ser considerada a *qualidade* da autoridade ou ordem pública do Estado em questão. No nosso caso, partimos da hipótese de que o processo incompleto de institucionalização do Estado nacional no Brasil produziu uma autoridade pública precária. Determinações históricas e políticas, internas e externas, configuraram um padrão de Estado que encontra-se permanentemente em situação de dificuldade para aplacar conflitos e dissensões em seu interior. O resultado – aquele que tentamos apontar de modo específico – é a erosão e o esgarçamento gradual de regras e princípios básicos de convivência. Sustentamos em nosso estudo que tal fenômeno não discrimina condição ou setores sociais, perpassando a sociedade brasileira de ponta a ponta.

A utilização da reforma do aparelho do Estado elaborada em 1995, justifica-se pelo tratamento dado ao problema da (in)governabilidade como sendo, ao cabo, a incapacidade financeira e administrativa da “máquina” do Estado brasileiro em fazer cumprir suas determinações. A proposta de 1995 orienta-se, igualmente, pela idéia de governabilidade enquanto maior ou menor grau de inépcia no gerenciamento e estruturação ótima do Estado, o que faria com que os governos em questão apresentassem condições reduzidas (no caso de inépcia em alto grau) de legitimar-se, intermediar interesses e governar efetivamente. O expediente de tratamento endógeno da governabilidade, a saber: via aparelhagem estatal, é relativamente comum; a maior parte dos analistas insiste nesse caminho. Daí a opção que fizemos pelo estudo desse recente projeto.

Propomos diferentemente a inclusão da idéia de autoridade pública para a análise do tema da governabilidade no intuito de enriquecer as discussões acerca desta última. Assim, entendemos que o estudo da aparelhagem estatal brasileira não deve ignorar o imperativo de pensá-la na perspectiva de sua “operacionalização democrática”. Significa enfrentar o desafio político de “dotar o Estado de instituições que se articulem com a coletividade e lhe dêem expressão adequada (em suas dimensões sociais e territoriais)”. Acreditamos ser esse o expediente que pode vir a contribuir para o aumento do nível de governabilidade no Brasil. As análises sobre o padrão de Estado e autoridade pública produzidas ao longo do tempo e da história conduzem a este objetivo e com ele se coadunam.

Abstract

The study we present here looks forward to highlight the importance of the use of the idea of public authority in the analysis of *governance* in Brazil. In order to do so we will employ 1995 proposal for the reform of the State apparatus or, as we rather refer to it, “Bresser’s proposal for the reform of the State”, since it was elaborated and coordinated by the former secretary for Federal Administration and Reform of the State, Luiz Carlos Bresser Pereira.

It is a very current theme. Judging by the amount of news, daily spread by Brazilian media, about the supposed “absence of public authority” in some regions of the country, all and every academic investigation which may contribute to a better qualified debate seems hugely important in our view. Our intent, however, is quite specific. We try to point out that, in the analysis of the *governance* theme, the quality of public order and authority of the State in question must be taken into consideration. In our case, we started from the hypothesis that the national State incomplete process of institutionalization in Brazil has produced poor public authority. Historical and political, internal and external determinations have established a State pattern that remains in permanent difficulty to placate its conflicts and disagreements. The outcome – the one we try to point out in an specific manner – is the gradual erosion and disintegration of coexistence basic rules and principles. We sustain in our study that such phenomena does not discriminate social condition or sectors, going throughout Brazilian society from one end to the other.

The reform of the State apparatus application, elaborated in 1995, can be justified by the treatment given to the *(non)governance* matter as being, at the end, the Brazilian State “machine” financial and administrative inability to fulfill its determinations. The 1995 proposal is guided, equally, by the *governance* idea as higher or lower degree of ineptitude in the State good management and structure, which would make the governments in question present reduced conditions (in case of high ineptitude degree) to legitimate itself, negotiate interests, and actually govern. *Governance* endogenous treatment expedient, to know: through the State apparatus, is relatively common; most analysts insist on this way. Then our option of the recent project.

We otherwise propose the inclusion of public authority idea to the *governance* theme analysis in order to enrich the discussion about that one. Therefore, we understand that the study of the Brazilian State apparatus must not ignore the urge of thinking it from the perspective of its “democratic management”. It means facing the political challenge of “endowing the State with institutions which interact with the totality of individuals and give it proper expression (in its social and territorial dimensions)”. We believe it to be the expedient which may contribute to the *governance* level increase in Brazil. Analyses of the State pattern and public authority produced along time and history lead to this objective and suit it.

A meus pais

Marfiza Souza

Paulo Douglas de Souza

Agradecimentos

O número de pessoas a quem devo minha gratidão pela realização do presente trabalho é relativamente pequeno. São, entretanto, os mais sinceros agradecimentos. A começar especialmente pelo professor Eliézer Rizzo de Oliveira, que acolheu-me de modo generoso, competente e sem reservas, em momento difícil do processo como um todo. A seguir, o professor Valeriano Mendes Ferreira Costa, pelas indicações seguras e definitivas, quando participamos da disciplina “Seminário de Dissertação”. No caso do professor Samuel Alves Soares, além da agradável pessoa que até então não conhecia, agradeço pelas sugestões e leitura zelosa do texto em sua totalidade. Aos professores Leôncio Martins Rodrigues Neto, Sebastião C. Velasco e Cruz e Armando Boito Júnior, sou grato pela paciência e tempo a mim dispensados.

Luiz Roberto da Costa Júnior, colega prestimoso, ajudou-me, entre outras coisas, a orientar-me na então desconhecida Unicamp. A Ananda Abi-Sâmara, pelo ouvido atento e companheirismo em momentos de apreensão. Finalmente, a Ana Paula Douglas de Souza, que, com o rigor e a qualidade que lhe são peculiares, verteu para o inglês meu resumo.

Sou grato a todos pela colaboração.

Sumário

Introdução	09
Capítulo I – Formação do Estado nacional brasileiro e o caráter incompleto de sua institucionalização	15
1. Estado em formação	19
1.2 Processos combinados: a construção nacional dos Estados	34
1.3 Um padrão de Estado nacional	42
1.4 Estado nacional e ideologia	50
1.5 Expansão estatal no Estado Novo	54
1.6 Reinhard Bendix – Estado-nação: experiências singulares	59
Capítulo II – A proposta Bresser de reforma do Estado	69
2. Considerações sobre o êxito da aprovação da PEC nº 173/95	69
2.1 Antecedentes teóricos e filiação ideológica do autor	82
2.2 Diagnóstico: a grande crise do Estado	88
2.3 Prognóstico: a reforma em sintonia com o Estado Social-Liberal do século XXI	107
2.4 Governabilidade e reforma do Estado	112
2.5 Governabilidade e governança	115
2.6 Os limites da proposta Bresser	117
Um aspecto ignorado: o federalismo brasileiro	140
Capítulo III – A importância da introdução da idéia de autoridade pública na discussão do tema da governabilidade	147
3. Demarcando a idéia de autoridade pública	147
3.1 Autoridade pública e governabilidade: relação possível	160
3.2 Estado no Brasil: institucionalização incompleta	169

3.3 Incapacidade estatal na arbitragem dos conflitos	176
IV. Conclusão	185
V. Bibliografia	189

Apresentação

As modificações efetuadas na aparelhagem estatal brasileira a partir de 1995, no início da primeira administração Fernando Henrique Cardoso (1995-98), seguiram fielmente o receituário das reformas conduzidas por elites reformadoras: trataram de dar ao Estado a feição exclusiva de “*máquina*”. Na condição de autômato, teria ele supostamente [o Estado] melhores condições de operar sobre a sociedade de acordo com sua maior *performance*, a ser garantida pelo trabalho ótimo realizado em suas engrenagens.

Um dos mecanismos que mais demandaria reparos seria a chamada *governabilidade*. Sua restituição, no entender de Luiz Carlos Bresser Pereira, o elaborador mais importante da reforma, dar-se-ia pela superação dos problemas relativos à *governança* que, por sua vez, seriam extintos tão logo fosse debelada a *crise fiscal* do Estado no Brasil.

Ante o esquematismo desse expediente, *A proposta Bresser de reforma do Estado e a questão da autoridade pública*, traz alternativa diferenciada. Centrado nos problemas advindos da incompleta formação do Estado nacional brasileiro em suas determinações históricas e políticas, o estudo pretende fazer entender que o problema de maior ou menor governabilidade decorre também da autoridade pública que foi plasmada simultaneamente à construção do Estado-nação. Desse modo, sugere o estudo que o *déficit de governabilidade* está intimamente ligado à *precariedade da autoridade pública* de que dispõe o país, que, por sua vez, encontra raízes na não-solução do dilema político-institucional (“constitucional”) existente. Com efeito, a incompletude institucional do Estado nacional brasileiro, e o baixo nível de “constitucionalização” respondem pela solução do mesmo problema, a saber: os insatisfatórios graus de “disposição cívica” encontrados na população brasileira.

O estudo encontra-se estruturado de maneira bastante simples: o primeiro capítulo trata dos obstáculos e implicações criados pela incompleta formação dos Estados nacionais (em particular, no Brasil); o segundo descreve os pressupostos da “proposta Bresser de reforma do Estado” para focar os esforços analíticos unicamente na questão da governabilidade; e o último procura indicar a importância do emprego da idéia de autoridade pública para uma melhor compreensão também da temática da governabilidade.

Introdução

O estudo que ora apresentamos objetiva colocar em relevo a importância do emprego da idéia de autoridade pública na análise sobre o tema da governabilidade no Brasil. Para tanto, iremos nos servir da proposta de reforma do aparelho do Estado de 1995,¹ ou como preferimos nomeá-la “a proposta Bresser de reforma do Estado,” por ter sido ela elaborada sob a liderança e coordenação do ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira.

A reforma administrativa, proposta em 1995 e aprovada em 1998, traduz um abrangente projeto que esteve por dois anos e seis meses sob tramitação no Congresso Nacional, até ser aprovada por 56 votos a favor, 16 contra e uma abstenção.² Foram introduzidas mais de cem modificações em dispositivos constitucionais, afora outros pontos que restaram para regulamentação futura.³ Consubstanciada na Emenda Constitucional nº 19, pretendeu ser a segunda grande reforma da administração pública no Brasil⁴ depois daquela realizada em 1936, ainda sob os auspícios do Estado Novo. Seu objetivo primeiro? “O fortalecimento do Estado no quadro de uma economia de mercado.”⁵ Diríamos, ainda: um Estado sanado do ponto de vista das finanças, limitado em seu tamanho e pessoal e capaz de implementar as decisões que toma sua alta burocracia.⁶

¹ A chamada reforma da administração pública encontra-se consubstanciada em documento oficial. Veja-se Brasil (1995).

² *Reforma Gerencial* – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº o março/1998.

³ Veja-se Abrucio & Ferreira Costa (1999: 61-62)

⁴ Vários autores divergem quanto a esse aspecto. Alguns alegam que a reforma de 1967, realizada por meio do Decreto-Lei nº 200 (que procurou substituir a “administração burocrática pela “administração para o desenvolvimento”) representou a segunda reforma da administração pública no Brasil. Até mesmo as alterações motivadas pela Carta de 1988 são, por vezes, mencionadas como tendo alterado profundamente o setor público e, podendo, em alguma medida, significar reforma. Veja-se Bresser Pereira (1998: 21 e 177)

⁵ Brasil. (1995) op. cit

⁶ O material sobre a reforma é farto. Muito se escreveu a respeito, sobretudo seu elaborador mais ilustre e dedicado, o ex-ministro Bresser Pereira. Os discursos sobre a motivação precípua da reforma variam. Adiante, em capítulo específico, iremos discuti-la pormenorizadamente.

A proposta de Bresser Pereira destaca a governabilidade⁷ como sendo um dos quatro aspectos fundamentais⁸ a serem equacionados em seu escopo. Assim, trataremos de analisá-la [a governabilidade]: a) *per si*; b) em cotejo com a idéia de governança desenvolvida pelo próprio autor; e c) indicando a centralidade da idéia de autoridade pública para o enriquecimento de sua aplicação e análise.

O critério para a escolha das idéias de Bresser Pereira relativas à reforma administrativa de 1995, deveu-se à utilização pelo autor de raciocínio (o mais comum entre as elites reformadoras) que entendemos incorreto, a saber: o aumento da técnica, da eficiência e eficácia da aparelhagem do Estado, são suficientes para devolver-lhe atributos como governabilidade, governança ou mesmo legitimidade. Em nosso estudo partimos de registro teórico distinto: pensamos que o aumento da capacidade administrativa e financeira do Estado não deve estar dissociada de sua processualística democrática. Significa dizer que a análise do problema administrativo não pode estar desacompanhada do respectivo problema político. Nada mais adequado para tal finalidade do que essa recente proposta, cujos desdobramentos evocam quase sempre práticas da administração privada que colocam em evidência a alardeada necessidade da aparelhagem pública eficiente. Desse modo, apoiados no modelo de análise de Fábio Wanderley Reis, entendemos o seguinte⁹:

A indagação sobre as relações entre os dois lados traz um desafio de muito maior alcance, envolvendo o reconhecimento de que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do Estado. Esse desafio é, portanto, o da concepção e eventual implantação de um projeto político-institucional (ou constitucional, em sentido sociologicamente denso), em que a aparelhagem organizacional do Estado se articule com a coletividade e lhe dê expressão adequada – tanto em sua dimensão social, em que se relacionam camadas ou setores sociais diversos, quanto em sua dimensão territorial, onde ocorrem as deficiências do nosso federalismo. (grifos nossos)

⁷ Nos termos do autor: “capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar”. Veja-se Bresser Pereira (1998).

⁸ Os três restantes, são: a delimitação do tamanho do Estado; a redefinição do papel regulador do Estado e a recuperação da governança. Veja-se Bresser Pereira (1997a).

⁹ Reis (2002: 327).

Trata-se, enfim, da solução de um problema institucional que parece-nos ter sido ignorado pelo autor. Nesse sentido é oportuno trabalhar com as idéias de Bresser Pereira. Senão vejamos. O exame de sua proposta de reforma do Estado nos faculta três coisas distintas: 1) o estudo de caráter mais geral de sua perspectiva [dele Bresser] centrada exclusivamente na máquina do Estado na perseguição de seus fins; 2) a avaliação de sua presunção de que, com “a solução do problema técnico e administrativo da máquina,” o problema político-institucional e, em conseqüência, a governabilidade, estará automaticamente resolvido; e, finalmente, 3) a análise da vinculação que faz o autor entre os conceitos de governabilidade, governança e crise fiscal.¹⁰

O trabalho justifica-se exatamente pela introdução da idéia de autoridade pública nesse já sabidamente inexato e polissêmico¹¹ termo governabilidade. Não bastasse sua utilização excessiva, o mesmo traz consigo considerável dificuldade de apreensão.

Desse modo, indicar a idéia de autoridade pública como elemento de importância decisiva para o entendimento do tema da governabilidade, talvez possa contribuir para estudos posteriores nessa mesma direção.

Nossa hipótese sugere que a investigação acerca da governabilidade no Brasil não pode prescindir do reconhecimento de que em nosso país não se logrou produzir um Estado cuja autoridade pública fosse completamente institucionalizada. As conseqüências podem ser identificadas na ausência de percepção mais fina da sociedade em reconhecer significados e aspectos -- os mais diversos -- nas normas gerais de conduta e convivência. Pode-se conferir esse déficit, igualmente, na recusa ostensiva aos comandos que tenham por objetivo normalizar as situações mais elementares da vida comum e da ordem pública. Significa, pois, voltar as atenções às peculiaridades constitutivas desta sociedade. Ao contrário de análises que prevêem alterações na aparelhagem do Estado na solução de problemas econômicos, tendo em vista também o conseqüente -- e suposto -- aumento de

¹⁰ Mais adiante discutiremos o tratamento dado pelo autor aos três aspectos mencionados (governabilidade, governança e crise fiscal), e seus desdobramentos para o entendimento que faz sobre a governabilidade.

¹¹ Reis (1994).

uma idéia difusa de dotação de governabilidade (como p. ex., a de Bresser Pereira), estamos a indicar que o processo de formação do Estado nacional no Brasil, determinado histórica e politicamente, interna e externamente ao país, impediu sua completa institucionalização e produziu um padrão de autoridade pública cujas características diferem significativamente de Estados que lograram êxito nessa mesma tarefa.

Importante destacar que nos utilizaremos, fundamentalmente, para as análises sobre autoridade pública, das reflexões de Max Weber e Reinhard Bendix,¹² para quem “[...] a construção das nações ocorre através do exercício ordenado de uma autoridade nacional, pública.”

Nas análises entre os funcionários públicos formalmente instalados e o público submetido pelas leis que são promulgadas, deve-se caracterizar: “o equilíbrio de contingências nas quais se baseia a legitimidade de uma ordem pública.” O autor assevera que:

[...] A autoridade efetiva depende [...] de atos de consentimento e confiança individuais cumulativos. Os que possuem autoridade procedem na presunção de que o consentimento ou confiança requeridos estarão disponíveis. [...] Essas autoridades assim o fazem presumindo que possuem um mandato implícito (ou crédito) que se tornará manifesto através da disposição do público a deixá-los agir. [...] Contudo, há muitos países que não conseguiram obter nem mesmo um mínimo de estabilidade a longo prazo, isto é, um mínimo de acordo com relação às regras que devem governar a resolução de conflitos. Em tais condições, eleva-se a dissensão, tendendo a impedir um governo efetivo (Bendix, 1996, pp. 53-56) (grifos nossos).

Em resumo, utilizaremos como nosso o conceito de autoridade pública de Bendix,¹³ que privilegia a formação histórica do Estado nacional enquanto processo de construção de consentimento e confiança relativamente estável (porquanto contínuo), individual e cumulativo. Trata-se do equilíbrio entre o comando – por meio de regras supostamente

¹² Bendix (1996).

¹³ Essa definição permeará todas as análises que fizermos.

reconhecidas e universais – e a disponibilidade de submissão, sempre tendo em vista algo que atenda o interesse presumivelmente comum [e que será construído simultaneamente ao Estado-nação], ou seja: a ordem pública

Entendemos que o Brasil encontra-se inserido nesse grupo “de países que não conseguiram obter nem mesmo um mínimo de estabilidade a longo prazo [...] com relação às regras que devem governar a resolução de conflitos.” É certo que grande parte dos países latino-americanos padece de problemas de ordem semelhante. Não é nosso propósito, entretanto, abarcá-los em nossa análise. Buscamos indicar a peculiaridade desse fenômeno apenas no Brasil.

A exposição que se segue está dividida em três capítulos. O primeiro trata da formação do Estado nacional brasileiro. Evidentemente, tal processo não será objeto de investigação exaustiva. Tratar-se-á, apenas, da pinçagem de alguns aspectos históricos e políticos por nós considerados relevantes para a análise. O objetivo desse capítulo é tentar indicar o padrão de Estado que se foi constituindo no Brasil e os desdobramentos produzidos sobre a idéia de uma autoridade pública. O segundo, contém a exposição da “proposta Bresser de reforma do Estado.” Aqui faremos um apanhado das idéias do autor sobre esse projeto: motivações primeiras, autores e obras que o inspiraram, idéias subjacentes à proposta, contexto para elaboração e aprovação da Emenda Constitucional, entre outros. Nesse segundo capítulo, intentamos ainda, expor e avaliar suas idéias especialmente sobre a vinculação que faz entre os conceitos de governabilidade e governança, estrategicamente importantes para nosso estudo. O terceiro buscará indicar a importância do conceito de autoridade pública para uma compreensão mais rica do tema da governabilidade. O problema da institucionalização incompleta do Estado no Brasil e, conseqüentemente, o padrão de Estado e autoridade pública que se produziu, serão colocados em perspectiva com o tema da governabilidade. Por fim, apresentamos uma breve conclusão procurando sintetizar as observações realizadas, indicando a centralidade da autoridade pública que resultou do processo de formação do Estado nacional no Brasil para o entendimento do tema da governabilidade.

Capítulo I – Formação do Estado nacional brasileiro e o caráter incompleto de sua institucionalização

Em conferência pronunciada no Memorial da América Latina, São Paulo, no mês de maio de 1998, Adam Przeworski iniciou sua fala indagando -- sob inspiração confessa de Guillermo O' Donnell, o seguinte:

Por que em algumas democracias latino-americanas, como também em outros continentes, o Estado aplica ou faz respeitar desigualmente a lei?¹⁴ (grifo nosso)

No caso do estudo de O' Donnell, tanto a aplicação quanto o respeito à lei, são desiguais, no sentido de haver áreas enormemente violentas -- onde reina a ausência da lei - e outras onde prevalecem a paz e a ordem. O autor certamente refere-se à violência extremada, caso este em que a restauração da ordem pública e da paz social exigiriam presença ostensiva do aparato policial. O mesmo ocorreria com relação às pessoas. Onde viria aquela máxima popular do nosso país: “Polícia é para proteger rico... o pobre faz é apanhar dela”.

O que dizer então dos pequenos delitos? A situação seria a mesma? Infrações de menor poder ofensivo, ou mesmo, minúsculas desobediências “ao arrepio da lei,” trariam para pessoas que moram num só lugar, sob as mesmas regras, conseqüências desiguais? É muito possível que sim, que isso possa acontecer, com potencial margem de punição aos mais pobres. Podemos, então, depreender daí que, num país como o Brasil, somente as classes menos favorecidas burlam as normas de conduta geral? Os mais remediados, a classe média e os muito ricos costumam agir da mesma forma? O estudo que

¹⁴ O seminário recebeu o nome de “Reforma do Estado e Sociedade”, e foi organizado pelo Conselho da Reforma do Estado e pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Os *papers* produzidos para esse fórum encontram-se publicados em Bresser Pereira, Wilhelm e Sola Orgs. (1999).

desenvolvemos sustenta que sim¹⁵. Há uma homogeneidade na sociedade brasileira em relação à introjeção incompleta de regras e normas de caráter teoricamente universais. Sustenta, ainda, que isso ocorre em função da formação da autoridade pública no Brasil ter sido operada por meio de um processo histórico tortuoso, de simultaneidade considerável de variáveis. A constituição de um Estado nacional no país obedeceu a uma lógica de avanços e recuos excessivos (especialmente no que se refere ao lugar ocupado pelo governo central em sua atribuição de *locus* privilegiado de poder), cujas tentativas de correção de rumo não lograram produzir uma autoridade pública inteiramente institucionalizada. Houve, ao longo de muitas décadas, uma articulação de forças que se estruturaram em torno da imposição de um padrão de Estado. Esse conjunto de determinações históricas e processos políticos (internos e externos) contribuíram para a configuração de uma autoridade pública fraca, incompleta. O Estado nacional brasileiro possui enormes dificuldades para apaciar conflitos e estabilizar-se em seu interior democrático. Em um quadro como esse, parcelas significativas da sociedade -- cujas manifestações perpassam as mais diversas classes sociais, como assinalamos anteriormente -- deixam de ser enquadradas do ponto de vista de regras públicas que governem a todos indistinta e universalmente. Tal grupo de pessoas determina suas ações à revelia da autoridade legítima que emana do Estado. O *ethos* produzido pela assunção dessa perspectiva é o da desobrigação, entendida e reinterpretada individual e diariamente como sendo prática de menor importância, sem grandes prejuízos para a coletividade.

A manifestação de tais fatos, decorrentes da fragilidade da autoridade pública no Brasil e de sua força cultural e simbólica, pode ser detectada em situações as mais diversas e as mais corriqueiras. Vai desde o carro de luxo¹⁶ parado, trancado e desligado em fila dupla nas imediações das escolas das zonas nobres das grandes metrópoles, até o sentimento de desobrigação com o patrimônio público, que faz com que o morador da

¹⁵ Nosso trabalho não ignora que as transgressões e os delitos de tipo mais grave -- como as manifestações há pouco comentadas por ocasião da citação de O' Donnell -- também podem perpassar as diversas classes e condições sociais. Contudo, é nas pequenas transgressões, aquelas que erodem gradualmente as regras e os princípios básicos de convívio, que centramos nossa análise. Isso se faz por acreditarmos ser nesse campo que os indicadores de uma autoridade pública pouco institucionalizada mais se evidenciam.

¹⁶ Os exemplos utilizados são os mais simplificadores que se pôde conseguir.

periferia deprede o ônibus coletivo que o traz gratuitamente de volta do estádio de futebol no dia em que seu time de predileção foi derrotado.¹⁷

Desnecessário dizer que, em nossa análise, extrapolamos em muito o marco meramente legal, jurídico. O mesmo está longe de constituir-se em nossa principal preocupação. Tratamos aqui de apontar a institucionalização precária do Estado nacional brasileiro, o que impõe pensar um longo e complexo processo de construção.

Observemos, uma vez mais, Przeworski:

Contudo, instituições políticas funcionam numa sociedade. As dificuldades para fazer respeitar a lei universalmente podem não ser devidas à estrutura organizacional do Estado, mas às condições sociais e econômicas com as quais o Estado se defronta. Talvez numa sociedade com alto padrão de desigualdade, nenhuma instituição estatal possa fazer respeitar suas leis de forma universal, mesmo na presença de mecanismos institucionais verticais¹⁸ e/ou horizontais bem desenhados e estruturados. Assim, a reforma das instituições estatais, mesmo se amplamente concebida, como no caso brasileiro, não somente em termos administrativos, como também em termos políticos, pode não ser suficiente para superar as desigualdades políticas na presença de grandes desigualdades econômicas e sociais¹⁹.

Em hipótese alguma ignoramos que existem outras variáveis que podem comprometer as condições de institucionalização do Estado e, em consequência, de uma

¹⁷ No decorrer do estudo estaremos nos referindo a tais manifestações enquanto erosão e esgarçamento das chamadas “virtudes cívicas” disponíveis.

¹⁸ Guillermo O’ Donnell trabalha do seguinte modo tais mecanismos institucionais (*accountability*): os mecanismos ‘horizontais’ pressupõem “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.” Os mecanismos ‘verticais’, de outro modo, envolvem “eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular da mídia ao menos aos mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de ‘*accountability*’ vertical. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.” Veja-se O’ Donnell (1998)

¹⁹ Veja-se Adam Przeworski “O Estado e o Cidadão” In: Bresser Pereira, Wilhelm e Sola Orgs. (1999) op. cit.

maior efetivação da autoridade pública. Obviamente que grandes desigualdades econômicas e sociais constituem uma dessas variáveis. Registre-se, apenas, que nossa pesquisa quer apontar – no caso específico do Brasil – para a existência histórica da imposição de um padrão de Estado que, pelos motivos já aludidos, não logrou institucionalizar-se por completo, o que comprometeu sobremaneira sua autoridade pública.

Mais adiante, para retomar a questão que havia levantado no início de sua fala, insiste Przeworski: “A questão causal é por que em algumas democracias o Estado faz respeitar a lei de maneira não universal e desigual: isso se deve ao desenho institucional do Estado ou a algumas das características das sociedades nas quais o Estado funciona?”²⁰ (grifo nosso)

Reiteramos que um (apenas e tão-somente um) dos tantos processos identificados no interior do Estado brasileiro, que faz com que a ordem pública não funcione a contento, é a existência histórica de uma formação precária. Ou seja: estamos colocando em relevo um ponto que julgamos importantíssimo no conjunto das condições determinantes de um país cujas leis se fazem respeitar de maneira desigual. Este aspecto a que nos prendemos é muitas vezes pouco considerado por grande parte das análises sobre o tema.

Curiosamente, quase ao final do artigo, Przeworski²¹ rechaça o argumento de O’Donnell²² e acolhe outro que aventa a possibilidade de o problema ser de ordem fiscal:²³

A hipótese alternativa é que, nas sociedades altamente desiguais, o Estado, qualquer que seja sua estrutura institucional, é justamente muito fraco para fazer respeitar a lei de forma universal. Nenhuma reforma do Estado é suficiente para salvaguardar os ‘Direitos Republicanos’ para todas as pessoas, especialmente porque o Estado

²⁰ Bresser Pereira, Wilhelm e Sola Orgs. (1999: 38) op. cit.

²¹ idem. p. 347

²² O argumento “de que as democracias na América Latina são distintas das bem estabelecidas porque elas sofrem da ausência de *accountability* horizontal”.

²³ No capítulo 2, o leitor terá a oportunidade de verificar que o argumento de natureza conclusiva, que acena para a questão fiscal como principal problema de ação do Estado (efetividade, por ex., da lei), é também o argumento de Bresser Pereira.

não dispõe de recursos suficientes para promover esses direitos. O impedimento é fiscal e não institucional. (grifo do autor)

Por ora, convém deixar de lado, temporariamente, essas primeiras linhas sobre a dificuldade de se fazer respeitar as leis de forma universal em países como o Brasil e/ou problemas de maior ou menor institucionalização. Identifiquemos, pois, alguns sinais iniciais da relação precária entre indivíduos e Estado em nosso país. É o que faremos na seção seguinte.

1. Estado em formação

Esta seção apresenta um vôo ligeiro e panorâmico sobre o conjunto de elementos materiais e sociais que formaram o Brasil desde o sistema colonial. Não encontrará o leitor aqui a recomposição detalhada deste processo. Trata-se, antes, da indicação de eventos históricos (sobretudo eles) que, combinados, produziram a sociedade que conhecemos (ou, ao menos, que acreditamos conhecer).

A natureza de tal tarefa não nos permite ignorar os escritos de quem efetivamente foi consagrado pelo esforço de refletir a complexa formação de um país com as características do Brasil. É o caso de Caio Prado Júnior. Ele aponta a escravidão como elemento primordial para a caracterização da sociedade brasileira do século XIX.²⁴ A vida social no Brasil, qualquer que seja o setor, encontra na escravidão uma instituição cuja marca é indelével. “Organização econômica, padrões materiais e morais, nada há que a presença do trabalho servil, quando alcança as proporções de que fomos testemunhas, deixe de atingir; e de um modo profundo, seja diretamente, seja por suas repercussões remotas”.²⁵

O autor destaca, porém, que a escravidão americana não guarda, no sentido histórico, semelhança alguma com as formas de trabalho servil que a antecederam ou lhe foram posteriores. Ela é o resultado imediato dos acontecimentos que se inauguram com o

²⁴ Veja-se Prado Jr. (1999)

²⁵ idem. p. 269

século XV a partir dos grandes descobrimentos ultramarinos. Prado Júnior se utiliza de expressão muito feliz para comentar o significado do *evento escravidão* no seio da civilização ocidental: “corpo estranho”. Assim ele descreve sua instauração entre nós:

[...] Ele nasce de chofre, não se liga a passado ou tradição alguma. Restaura apenas uma instituição justamente quando ela já perdera inteiramente sua razão de ser, e fora substituída por outras formas de trabalho mais evoluídas. Surge assim como um corpo estranho que se insinua na estrutura da civilização ocidental, em que já não cabia. E vem contrariar-lhe todos os padrões morais e materiais estabelecidos. [...] Em vez de brotar, como a escravidão do mundo antigo, de todo o conjunto da vida social, material e moral, ela nada mais será que um recurso de oportunidade de que lançarão mão os países da Europa a fim de explorar comercialmente os vastos territórios e riquezas do Novo Mundo.²⁶ (grifo nosso)

A escravidão moderna, diz Prado Júnior, não deve ser procurada nos terrenos especificamente morais. A questão mais saliente é seu vezo puramente material, de uma empresa de comércio. Ao contrário do mundo antigo, ela nada tem de construtivo e não passou de negócio. A unilateralidade desse projeto fez com que os povos da Europa deixassem de lado princípios e normas em que se fundara sua civilização e cultura. Para além da força física, o escravo preto ou índio nada contribuiu para a formação brasileira (o autor ressalva, evidentemente, que ambos concorreram e muito para nossa cultura [no sentido que tratam os antropólogos], mas reitera que tal contribuição foi passiva). A herança desses povos se deu meramente pela presença física e com o alto preço de seu sangue.

Prado Júnior destaca outra grande característica da escravidão americana:

É a diferença profunda de raças que separa os escravos de seus senhores. Em algumas partes da América, tal diferença constitui, como se sabe, obstáculo intransponível à aproximação das classes e dos indivíduos, e reforçou por isso

²⁶ idem. p. 270

consideravelmente a rigidez de uma estrutura que o sistema social, em si, já tornava tão estanque internamente.²⁷ (grifo nosso)

Tratou-se, enfim, de um “aglomerado heterogêneo de raças”. O termo escolhido pelo autor -- “aglomerado” -- é, entendemos nós, suficientemente expressivo para indicar o propósito comercial da empreitada que reuniu ao acaso: brancos europeus, negros africanos e indígenas do continente. A brutalidade com que foram arrebanhados dispensou a educação para o exercício do convívio e, muito pelo contrário, pautou-se na maior parte do tempo “pelo eito e pela senzala”. Assim se expressa Prado Júnior:

Numa população assim constituída originariamente e em que tal processo da formação se perpetuava e se mantinha ainda no momento que nos ocupa, o primeiro traço que é de esperar, e que de fato não falhará à expectativa, é a ausência de nexo moral. Raças e indivíduos mal se unem, não se fundem num todo coeso: justapõe-se antes uns aos outros; constituem-se unidades e grupos incoerentes que apenas coexistem e se tocam.²⁸ (grifos nossos)

A sociedade colonial põe em cena duas situações diferenciadas: a primeira, é a existência do clã patriarcal, com os escravos ligados a seu senhor; a outra, é o imenso contingente “inorgânico” de indivíduos “desenraizados”. Os dois grupos de pessoas gravitavam em torno da sociedade colonial organizada, e apenas fragmentadamente (em pequenas parcelas) se agregavam a ela, “[...] adquirindo assim os únicos visos de organização”²⁹ passíveis de serem identificados. O que havia de essencial na sociedade da colônia e que deve ser sublinhado é o seguinte: o ambiente apresentava uma organização tibia e isolada, envolvendo relações entre indivíduos de nível superior e, talvez até em consequência disso, um processo de desagregação que rapidamente se disseminaria.

Dirá Prado Júnior:

²⁷ idem. p. 273

²⁸ idem. p. 341

²⁹ idem. p. 342

Numa palavra e para sintetizar o panorama da sociedade colonial: incoerência e instabilidade no povoamento; pobreza e miséria na economia; dissolução nos costumes; inércia e corrupção nos dirigentes leigos e eclesiásticos. Neste verdadeiro descalabro, ruína em que chafurdava a colônia e sua variegada população, que encontramos da vitalidade, capacidade renovadora?³⁰

E completa:

Poderíamos acrescentar a pressão exterior que o poder, a autoridade e ação soberana da metrópole exerceram sobre a sociedade colonial, contribuindo assim para congregá-la. [...] O enfraquecimento daquele poder [da metrópole] levou o país, durante muito tempo, para a iminência da anarquia, que aliás muitas vezes, e em vários setores, embora restritos, se tornou efetiva; e só se conteve com a constituição de um Estado que, embora nacional de nome e formação, reproduziu quase integralmente a monarquia portuguesa que viera substituir.³¹

A colonização foi gestada em 300 anos no vastíssimo território brasileiro. Produto de populações coletadas em três continentes, ela traz características e um conjunto social que lhe são bastante próprias. Bem ou mal, esse processo fora “inevitável” (a expressão é de Prado Júnior) em seu tempo.

Jorge Couto em artigo de nome “A gênese do Brasil”³², nos conta que, em 1585, época em que o Jesuíta Fernão Cardim escreveu obra analítica sobre o Brasil, o religioso vaticinou: ‘este Brasil já é outro Portugal’. Couto nos alerta para o fato de o Brasil ter sido realmente um componente importante do império português, *mas com características muito próprias*. A matriz lusitana estava evidentemente expressa na língua, na cultura e na religiosidade, mas, ainda assim, a associação imediata com o padrão metropolitano seria desaconselhável desde o início do processo de colonização. Couto diz: “com efeito, a miscigenação, o escambo, a atividade missionária e o engenho desempenharam, desde os

³⁰ idem. p. 356

³¹ idem. p. 345

³² Veja-se Mota. Org (2000)

primórdios da construção do Brasil, um papel fundamental no processo de aculturação entre índios, portugueses e africanos.”³³

Interessa em nosso estudo, entre outras coisas, perceber quando foram identificados com mais clareza os traços mais bem acabados de uma *idéia de Brasil*.³⁴ Neste sentido, o próprio historiador Carlos Guilherme Mota³⁵ indica que uma *idéia consistente de Brasil* só se consolidaria por volta dos anos 1840-50. Entende o autor que, tal idéia, apesar de ter vindo de fora, ganhou cores muito vivas internamente. Configurou-se de 1831 até 1850, “uma certa ideologia do ‘caráter nacional brasileiro.’”

Nunca deixou de despertar interesse entre os intelectuais essa reflexão sobre a identidade e a política no Brasil. Das transformações que levaram à extinção da escravidão em 1888 à implantação do regime republicano de 1889, “parecia imperativo colocar em discussão a organização do país”.³⁶ De um lado, a prometida liberdade via abolição; de outro, a igualdade oferecida pela Constituição que chegava. Tudo isso mexeu com os indivíduos. A introdução do trabalho assalariado, o fim da monarquia e os conflitos que naturalmente foram trazidos pela República, deixaram em aberto o futuro do país.

Emília Viotti da Costa, em obra de prestígio,³⁷ nos confidencia que o ofício do historiador é enormemente dificultado pela sempre presente e necessária crítica dos testemunhos. É muito raro, ela diz, que os homens ao descreverem o momento vivido, não tratem superficialmente ou deformem os fatos. A dificuldade aumenta quando o assunto em questão envolve reformas políticas, econômicas e sociais, ou mesmo processos revolucionários. Claro está que os eventos República e Monarquia podem facilmente ser encaixados nesse caso.

³³ idem. p. 64

³⁴ A expressão é de Carlos Guilherme Mota.

³⁵ Veja-se Carlos G. Mota “Idéias de Brasil: formação e problemas (1817-1850)” In: Mota. Org (2000: 206-207)

³⁶ Veja-se Roberto Ventura “Um Brasil mestiço: raça e cultura na passagem da monarquia à república” In: Mota. Org (2000: 331)

³⁷ Veja-se Costa (1999)

Costa observa que surgiram muito cedo duas linhas de interpretação para os episódios de que estamos a tratar: vencedores e vencidos. O coro dos descontentes, revela Costa, aumentou com os republicanos que, ao longo dos anos, nostálgicos, apontaram os áureos tempos do Império e os vícios do regime republicano.

Os republicanos reiteram que, desde o princípio, todos os pronunciamentos e revoluções que tiveram início na inconfidência, visavam a tarefa de mostrar que a República sempre fora uma inspiração nacional. Para tanto, mencionavam o Manifesto Republicano de 1870, que considerava a Monarquia uma anomalia na América, lugar das repúblicas. “[...] [Afirmavam] que as liberdades foram cerceadas com grande prejuízo para a nação [...] [Criticavam] a centralização excessiva do governo monárquico, a vitaliciedade do Senado, a fraude eleitoral que possibilita ao governo vencer sempre as eleições, e [consideravam] a República a solução natural para os problemas.”³⁸

O regime monárquico deposto deu novas e inúmeras interpretações para os fatos, com o auxílio de grupos republicanos que, mais tarde, desiludidos, acabaram por fazer somar as vozes dos descontentes. Na versão do antigo regime “a proclamação da República não passava de um levante militar, alheio à vontade do povo.”³⁹ Segundo os monarquistas a República fora o resultado da indisciplina daqueles que portavam as armas, aliados aos “fazendeiros descontentes com a manumissão dos escravos.”⁴⁰ O projeto republicano fora um equívoco. O regime anterior, entendiam os monarquistas, proporcionou ao país setenta anos de paz interna e externa, sem contar a unidade nacional, o progresso, a liberdade e o gozo de prestígio internacional. Todas essas vantagens foram substituídas por um regime instável, incapaz de garantir a segurança e a ordem, ou mesmo promover o equilíbrio econômico. Além disso, alegavam, a liberdade individual acabou por ser restringida.

As críticas à República eram severas. Os monarquistas insistiam que seu regime fora progresso e conservação. Por meio século houve tranqüilidade, segurança e unidade nacional. Um agrupamento atrasado, disperso e populoso, deu lugar a uma nacionalidade

³⁸ idem. p. 387

³⁹ idem. p. 393

⁴⁰ idem. p. 393

respeitada no mundo inteiro. Os adversários foram devidamente bem tratados. Foram abolidas a escravidão e a pena de morte. Liberdade, segurança e ordem, interna e externamente, foram mantidas e consagradas de modo inteiramente novo.

Costa aponta que a partir de 1930 “os estudos históricos receberam novo impulso.”⁴¹ As pesquisas sobre o período do Império e o advento da República ganharam critérios mais científicos e fizeram avançar o estudo da história. Aspectos econômicos, sociais e ideológicos, de ambos os regimes, contribuíram para que uma nova versão sobre as origens da República viesse à luz. O processo, naturalmente, colocou de lado algumas versões registradas no calor dos fatos, mas também aquelas contemporâneas que, redesenhadas, trouxeram elementos novos.

Dirá Costa:

As mudanças que se vinham operando no país desde 1889 não eram ainda nem tão amplas nem tão profundas para permitir a revisão crítica das imagens tradicionais. Isso só se tornou possível a partir de 1930, quando se inaugurou um novo período na história do Brasil. De uma certa forma, o passado continuava até aquela data demasiadamente presente, e os historiadores continuavam a encarar os fatos segundo a perspectiva tradicional.

[...] A partir de então, a urbanização com seu cortejo de influências, o processo de industrialização, a ascensão da classe média, a formação do proletariado, o desenvolvimento do capitalismo e, finalmente, a crise da lavoura cafeeira modificaram as perspectivas do historiador, que passou a enxergar no passado fatos até então ignorados. Iniciou-se o processo revisionista da historiografia brasileira.⁴²

José Murilo de Carvalho⁴³ também é da opinião que “o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão” (aqui ele se refere ao sistema colonial, embora ao longo do livro

⁴¹ idem. p. 439

⁴² idem. p. 443

⁴³ Veja-se livro recente e importantíssimo do autor. Carvalho (2003)

vá – como o fizeram outros autores – dizer que a escravidão habita o mais profundo da sociedade brasileira). A análise de Carvalho, nessa obra, engloba em um mesmo período o Império (1822-1889) e a Primeira República (1889-1930). Segundo o autor, *da perspectiva do progresso da cidadania, o que houve de efetivamente importante foi a abolição da escravidão, em 1888.*

A façanha dos portugueses atingiu proporções decididamente significativas (para o bem e para o mal): fizeram com que um imenso país obtivesse unidade territorial, lingüística, cultural e religiosa, ao mesmo tempo em que gestaram uma população analfabeta, uma sociedade cindida, eminentemente latifundiária e monocultora, além do legado de importação absolutista. Quando da independência, diz Carvalho, não tínhamos pátria e não havia povo brasileiro.⁴⁴

O possuidor de escravos era qualquer um. A força da escravidão era tanta que se encontrava presente no Estado, entre funcionários públicos, nas ordens religiosas, junto aos padres etc. A sociedade colonial, insiste Carvalho, era escravista de alto a baixo. Curiosamente, a idéia de justiça e cidadania não alcançava nem os senhores. Este é um aspecto que expõe o quão disparatada era a situação em que viviam as pessoas no âmbito do sistema colonial. Organização, equidade e justiça (o mínimo dela), passavam ao largo de tudo e todos e, até mesmo perceber nesse contexto tais vestígios, era tarefa quase impossível. Nas palavras de Carvalho:

Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os ‘homens bons’ do período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias. Em suas mãos, a justiça, que, como vimos, é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento do poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas. (grifo nosso)

⁴⁴ Carvalho (2003: 18)

[...] A justiça do rei tinha alcance limitado, ou porque não atingia os locais mais afastados das cidades, ou porque sofria oposição da justiça privada dos grandes proprietários, ou porque não tinha autonomia perante as autoridades executivas, ou, finalmente, por estar sujeita à corrupção dos magistrados. (Carvalho, 2003, 21-22)

Pode-se facilmente imaginar que entre proprietários e autoridade pública havia fortes conflitos de interesses. Muito antes pelo contrário, havia conluio e dependência mútua em alto grau. “A autoridade máxima nas localidades, por exemplo, eram os capitães-mores das milícias. Esses capitães-mores eram de investidura real, mas sua escolha era sempre feita entre os representantes da grande propriedade. Havia, então, confusão, que era igualmente convivência, entre o poder do Estado e o poder privado dos proprietários.”⁴⁵ (grifo nosso)

Carvalho imagina possível considerar 1831 como a verdadeira data da independência do país. Aponta, contudo, que os efeitos da transição de 1822 tinham força suficiente para garantir uma solução conservadora e monárquica. A transição demasiadamente fácil perpetrou a continuidade daquela situação social. Nada se fez com relação a escravidão, embora o governo transposto apresentasse o estilo das monarquias constitucionais e representativas européias. A despeito do enorme acento liberal, a “Constituição ignorou a escravidão, como se ela não existisse.”⁴⁶

Certamente que os brasileiros tornados cidadãos pela Constituição eram aqueles mesmos que durante três séculos respiraram e viveram o sistema colonial. Dirá Carvalho: “mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto do governo, um alvará da justiça, uma postura municipal. Entre os analfabetos incluíam-se muitos dos grandes proprietários rurais. Mais de 90% da população vivia em áreas rurais, sob o

⁴⁵ idem. p. 22

⁴⁶ idem. p. 28

controle ou a influência dos grandes proprietários. Nas cidades muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo.”⁴⁷

A Primeira República (1889-1930) não representou muitas mudanças do ponto de vista da representação política. Fez introduzir a federação e a eleição popular para os presidentes dos estados (antigas províncias). O efeito positivo da descentralização deveria ser identificado na aproximação entre população e governo, via eleições, para a presidência de estados e prefeituras. Porém, o expediente evidenciou “a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais.” Tais oligarquias a todos envolveram, bloqueando, assim, qualquer tentativa de oposição. O controle da política nacional até 1930, estava amparado principalmente na aliança oligárquica entre São Paulo e Minas Gerais.

Sobre a famosa alcunha que ganhou a Primeira República (“república dos coronéis”), dirá Carvalho:

Coronel era o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional. O coronel da Guarda era sempre a pessoa mais poderosa do município. Já no Império ele exercia grande influência política. Quando a Guarda perdeu sua natureza militar, restou-lhe o poder político de seus chefes. Coronel passou, então, a indicar simplesmente o chefe político local. O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes dos estados e desses com o Presidente da República. Nesse paraíso das oligarquias, as práticas eleitorais fraudulentas não podiam desaparecer. Elas eram aperfeiçoadas. Nenhum coronel aceitava perder as eleições. (Carvalho, 2003, pp. 41-42) (grifo nosso)

Os *direitos civis* foram brutalmente afetados pela herança colonial. Havia o escravo (destituído da condição humana); a grande propriedade rural (incólume a ação da lei); e, o mais importante, *um Estado comprometido com o poder privado*. A cidadania civil foi comprometida deste modo diante da grandeza de tais empecilhos.

⁴⁷ idem. p. 32

A República – como acentuam outros autores além de Carvalho – significou o afrouxamento da lealdade nacional e o fortalecimento das lealdades laterais (provinciais). A princípio: certa instabilidade e até mesmo guerra civil. Em seguida, reforço dos governos estaduais e quase nenhum sinal de que o federalismo contribuiria na criação de uma identidade nacional. Pelo contrário, afirma Carvalho, “os movimentos populares da época tiveram quase todos características anti-republicanas.”⁴⁸

Em seu clássico “Os Bestializados”,⁴⁹ o mesmo José Murilo de Carvalho analisa a cidade do Rio de Janeiro e a então nascente República brasileira. Sua reflexão fornece elementos importantes para que entendamos algumas etapas da formação do Estado nacional no país. No capítulo III, intitulado “Cidadãos Inativos: a abstenção eleitoral”, o autor cita uma frase, atribuída a um biólogo francês, nos seguintes termos: ‘ A situação funcional desta população [carioca] pode resumir-se em uma palavra : o Brasil não tem povo’ (grifo de Murilo de Carvalho). Assertivas como esta mereceram, da parte do historiador, análise acurada quanto à sua validade no contexto da sociedade carioca da época. Não obstante, é bastante reveladora da impressão primeira, causada por ocasião da observação do comportamento dos habitantes do Rio.

Após a Proclamação da República, não se podia perceber na capital do Brasil a participação do povo nas coisas de interesse comum. Murilo de Carvalho chega mesmo a dizer que não havia povo político ou cidadãos. A política era conduzida pelas classes dominantes, e a população, quando muito, servia de massa de manobra para grupos rivais. O exercício político apresentava-se de modo ficcional; e a cidadania política, duplicada: de um lado os republicanos marginais -- em relação promíscua com os políticos poderosos -- de outro, cidadãos verdadeiros, alheios a toda e qualquer participação nos destinos da cidade ou do país. Nas palavras de Murilo de Carvalho: “Os representantes do povo não representavam ninguém, os representados não existiam, o ato de votar era uma operação de capangagem.”⁵⁰

⁴⁸ idem. p. 81

⁴⁹ Carvalho (1997).

⁵⁰ idem. p. 89

Havia iniquidade ostensiva na relação entre cidadãos e Estado. A bem da verdade, como observa o autor, não se sabia nem mesmo quais deveriam ser os termos dessa convivência. Elite e classe operária tinham enorme dificuldade para compreender o comportamento da população. Dirá o autor:

No campo da ação política, fracassaram sistematicamente as tentativas de mobilizar e organizar a população dentro dos padrões conhecidos nos sistemas liberais. Fracassaram os partidos operários e de outros setores da população; as organizações políticas não-partidárias, como os clubes republicanos e os batalhões patrióticos, não duravam além da existência dos problemas que lhes tinham dado origem; ninguém se preocupava de comparecer às urnas para votar (Carvalho, 1997, pp. 140-141).

Esse era o painel da capital do Brasil logo nos primórdios da República. Situação desabrida, de total frouxidão. Um episódio que ilustra bem o que estamos a afirmar -- descrito por Murilo de Carvalho com a elegância que lhe é própria -- é o movimento de massa que ficou conhecido como Revolta da Vacina. Vale a pena sintetizarmos o ambiente dentro do qual ele se desdobrou.

Nos primeiros anos do século XX, surgiram, na cidade do Rio de Janeiro, três epidemias (febre amarela, peste bubônica e varíola) que movimentaram a saúde pública e obrigaram o médico e sanitarista Oswaldo Cruz a atacá-las, promovendo uma grande alteração no cotidiano da população carioca. Casas eram desinfetadas, reformadas ou demolidas; prédios eram interditados e os hábitos da população modificados com a intrusão permanente dos agentes de saúde e brigadas sanitárias. Um caos absoluto. Nesse contexto, uma vacina para o combate a varíola, que foi introduzida no país em 1801⁵¹ (de nome *Jenner*), tornou-se obrigatória (a partir de 1884) por uma série de decretos. Esses expedientes legais “não pegaram”, o que obrigou o governo a baixar nova lei para torná-la efetivamente obrigatória e extensiva a todos os cidadãos. Não tardou muito, grupos

⁵¹ Murilo de Carvalho sublinha que, muito embora a vacina de *Jenner* tenha sido introduzida no Brasil em 1801, ela só se tornaria obrigatória e extensiva a todo o Império em dezembro de 1884. Até 1903 todos os

influentes de diversas orientações começaram a manifestar recusa à vacinação, arguindo, inclusive, inconstitucionalidade da lei que instaurara tal compulsoriedade. Seguiram-se, então, cerradas manifestações contra a vacina, incluindo a imprensa:⁵²

Sua oposição [dela, imprensa] baseava-se em dois pontos, um científico, outro filosófico. Pelo primeiro, interpretavam o pensamento de Comte como tendo sido contrário à teoria microbiana das doenças. Pelo segundo, não aceitavam qualquer intromissão do governo, poder material, no domínio da saúde pública, reservado ao poder espiritual. Irritava-os particularmente o monopólio exercido pelos médicos sobre a saúde privada e pública. Para eles, a intromissão do governo não passava de um ‘despotismo sanitário,’ expressão que passou a ser largamente utilizada pelos inimigos da vacina e do governo.

O relato objetivo dessa experiência que envolveu a todos na cidade é útil para colocar-nos um pouco mais próximos da relação entre cidadãos e Estado na antiga capital do Brasil. Por que motivo? Desenvolveram-se aí aspectos rudimentares e distintivos da percepção de ambos os lados (elites dominantes e população marginal) de uma convivência que provar-se-á bastante precária.

A Revolta da Vacina, como reconhece o autor, “revelou antes convicções sobre o que o Estado não podia fazer do que sobre suas obrigações.”⁵³ O sentimento de revolta não era para com a negativa ao direito de participar das decisões do governo, e sim, para defender uma idéia própria e valorativa por parte da população. Direitos e deveres estavam, pois, localizados antes de qualquer das pretensões de arbitragem do Estado. Ainda nessa linha de raciocínio, como o Estado era percebido? Não havia dúvida quanto a importância do Estado. Entretanto, este era visto como que estando fora do alcance e controle do cidadão. A cisão na percepção de seu papel era nítida: de um lado a trama, a articulação

esforços foram envidados para que os decretos “de fato se fizessem valer”, e a vacina tivesse obrigatoriamente que alcançar todas as pessoas.

⁵² idem. pp. 97-98

⁵³ idem. pp. 145-146

entre políticos e seus pares; de outro, o cidadão na perspectiva “de quem se coloca como objeto da ação do Estado e não de quem se julga no direito de a influenciar.”⁵⁴

Este aspecto é saliente na política do Rio de Janeiro da época. Como entender “a indiferença pela participação, a ausência de visão do governo como responsabilidade coletiva, de visão da política como esfera pública da ação, como o campo em que os cidadãos se podem reconhecer como coletividade, sem excluir a aceitação do papel do Estado, e certa noção dos limites deste papel, e de alguns direitos do cidadão.”⁵⁵ (grifo nosso)

É exatamente o entendimento do governo como lugar do interesse comum -- portanto, como arena pertencente a todos, cujas decisões devem obrigatoriamente incorporar e vocalizar (social e territorialmente) os mais diversos segmentos sociais – que impõe salientar nosso estudo. Aliás, sobre esse assunto, não há como não remeter a questão à solução que o *Contrato Social* de Rousseau nos traz.

Lembremos que, em seu arcabouço, se cada um se der a todos não estará se dando propriamente a ninguém. O que produz o ato de associação é a substituição da pessoa particular pelo corpo moral e coletivo. Trata-se da formação da pessoa pública ou corpo político. Em associação, coletivamente, está formado o povo. Na perspectiva particular são cidadãos, vez que participam da autoridade soberana e, o que é absolutamente engenhoso: são súditos, porquanto submetidos às leis do Estado. Evidentemente, a reflexão do ato associativo sugere como desdobramento em Rousseau a idéia de *vontade geral*. Assim, vai dizer o autor⁵⁶:

Há comumente muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral. Esta se prende somente ao interesse comum; a outra, ao interesse privado, e não passa de uma soma das vontades particulares. Quando se retiram, porém, dessas mesmas vontades, os excessos e as faltas que nela se destroem mutuamente, resta, como

⁵⁴ idem. pp. 146-147

⁵⁵ idem. p. 147

⁵⁶ Veja-se Rousseau (1997)

soma das diferenças, a vontade geral. [...] Finalmente, quando uma dessas associações for tão grande que se sobreponha a todas as outras, não se terá mais como resultado uma soma das pequenas diferenças, mas uma diferença única. Então, não há mais vontade geral, e a opinião que a ela se sobrepõe não passa de uma opinião particular.

Talvez nesse sentido, um outro texto de José Murilo de Carvalho venha agregar elementos novos para nossas reflexões. Em artigo recente,⁵⁷ o autor, na tentativa de simplificar o processo histórico de formação da cidadania ocidental, aponta para dois caminhos: o primeiro, de baixo para cima, de iniciativa dos cidadãos; o segundo, de cima para baixo, tendo como condutores o Estado e grupos organizados dominantes. Para ilustrar o primeiro exemplo, segue ele:

Pode-se dizer que a cidadania de baixo para cima coincidiu com a revolução burguesa, em que a sociedade de mercado irrompeu na política e a moldou à sua imagem e semelhança. A ênfase da cidadania nesses casos é posta no cidadão como titular de direitos, sobretudo dos direitos que o garantem contra a opressão (civis) e lhe dão controle sobre o Estado (políticos). É uma cidadania marcada por seu caráter ativo.

Evidentemente que tal modelo de cidadania passou longe do caso brasileiro. A afirmação do autor é muito clara: o caráter ativo da cidadania coincide com a revolução burguesa e o irrompimento do mercado na política. No correr do texto, ao comparar o caso da Alemanha que, tal como o Brasil, teve sua cidadania construída de cima para baixo, ele ressalva o fato de que “O direito que lá se afirmou inicialmente foi o social, fruto não da reivindicação popular mas de política estatal de inclusão dos cidadãos ao corpo social. A cidadania é aí antes passiva no sentido político, mas com conteúdo ativo de identificação nacional”. Também não é este o caso do Brasil, embora se afigure o fato de o processo ter se dado igualmente de cima para baixo.

⁵⁷ Veja-se Carvalho (2001)

Por conta desse aspecto (processo de implantação da cidadania de cima para baixo), Murilo de Carvalho considera ser possível alocar o Brasil no grupo em que se inclui o caso alemão. Porém, destaca com veemência as diferenças:

De fato, a independência se fez sem revolução social e política, o mesmo acontecendo com a proclamação da República e com o movimento de 1930, chamado embora, o último, de revolução. A primeira incorporação em massa de cidadãos se deu, como na Alemanha, via direitos sociais, durante o regime autoritário do Estado Novo. Mas termina aí a semelhança com aquele país. A incorporação à sociedade civil até hoje é precária, apesar de garantida em lei. A ineficiência do Judiciário e a inadequação do sistema policial excluem a maior parte da população do gozo dos direitos individuais. Somente após 1945 é que houve admissão em massa dos cidadãos aos direitos políticos. Inexistem entre nós a forte identidade nacional e a tradição de obediência rígida às leis, típicas da Alemanha. Nosso Estado, apesar de incluir em sua ideologia elementos incorporadores da tradição ibérica, não se cola à nação ou a qualquer tradição de vida civil ativa.

Embora esteja se reportando ao longo do livro mais especificamente às condições para a existência plena do que ele chama de “cidadão ativo” (desse modo, com preocupação premente sobre a cidadania), Murilo de Carvalho contribui em muito para conhecermos o descompasso que havia nas primeiras fases do Estado nacional brasileiro entre esse último e seus cidadãos. Ao discutir a importância e a presença da virtude cívica em nossa cultura, o autor diz: “A virtude doméstica não se transfere para a sociedade civil nem para o Estado e a eventual virtude do Estado não se desloca para a sociedade civil. Não há, em outras palavras, uma construção social do político.”⁵⁸ (grifo nosso)

1.2 Processos combinados: a construção nacional dos Estados

O Estado descrito na seção anterior deu início, portanto, à experiência republicana no Brasil. Como vimos, tratava-se de um organismo cujas estratégias eram endógenas,

⁵⁸ Carvalho (2001)

alheias ao cidadão. A tônica do período foi a articulação no interior do Estado de grupos dominantes e a não permeabilidade aos interesses externos do povo em geral. Começaremos nossa investigação acerca do desenvolvimento do Estado nacional brasileiro pela análise de Elisa Pereira Reis⁵⁹ que, contrariando a opinião corrente (aquela que insiste na tese de que o processo de *state building* do período republicano representou retrocesso ou mesmo estagnação), afirma que a formação do Estado durante a República velha “apresenta avanços significativos.”

Para ela, o processo de *state building* – conduzido quase que inteiramente pelas elites agrárias – não significou atraso, mas o contrário. Dirá Pereira Reis: “A idéia fundamental defendida aqui é a de que a criação de poder público e fortalecimento de interesses privados não são processos necessariamente excludentes e que, em vez de um *trade off*, pode haver efeitos interativos entre esses dois processos. Sustenta-se assim que a própria preponderância das oligarquias concorre para o processo de constituição do poder público”.⁶⁰

Ao remetermos a análise imediatamente acima ao Rio de Janeiro e aos fatos ocorridos no nascedouro da República no Brasil descritos por José Murilo de Carvalho, concluímos que, se houve alguma maximização dos interesses de grupos privados junto ao Estado, ela se deu mediante arranjo particularíssimo, cujo resultado ponderado entre disputa e acomodação de interesses, foi o avançar do processo de constituição de um Estado nacional no Brasil.

A autora trabalha suas análises trazendo como pressuposto aos processos sociais um viés que nosso estudo acolhe e endossa. Citando Jeffrey Alexander, por ex., que dirá: “Processos sociais são teias de determinações e escolhas. Nesse sentido, constrangimentos estruturais, por um lado, e opções históricas por outro, são os dois termos gerais que permitem conceber uma articulação entre pressupostos epistemológicos fatalistas e voluntaristas, assim como premissas coletivistas e individualistas”, Pereira Reis procura extrair “as conseqüências não intencionais” daquelas ações e intenções das quais os agentes

⁵⁹ Veja-se Pereira Reis (1998).

⁶⁰ *idem.* p. 183

não puderam se furtar.⁶¹ Trata-se de afastar a idéia de “desígnios teleológicos” e definitivos. A afirmação a seguir apreende tal entendimento em sua complexidade e riqueza: “A questão é antes explicitar como dos embates de atores motivados por interesses materiais e ideais decorrem resultados inesperados e imprevisíveis, que não devem ser vistos como indiferentes ao confronto de interesses, mas que tampouco se reduzem às resultantes mecânicas de tais confrontos.”⁶²

Parece-nos ser esse o caso da República Velha. Em sua origem, a experiência republicana abriu espaço para formas de convivência entre o povo e setores da burocracia, o que não significava uma relação com os requisitos mínimos de algo que se pudesse assemelhar à condição de igualdade. Estava ela eivada das tradições escravista e colonial, o que na prática produziu um povo de representação meramente figurativa. Esse povo se relacionava com o poder ignorando os mecanismos legais de participação. Era pragmático com o governo quando o assunto envolvia empregos e favores, e violento quando julgava que o poder dos mandatários ultrapassava sua competência. Esse era um traço distintivo: não se podia identificar e vislumbrar em tal convivência características da organização das cidades burguesas e, conseqüentemente, da democracia moderna.

A discussão sobre o processo de formação do Estado nacional no Brasil concentra-se, via de regra, no período imperial.⁶³ Não obstante, iremos nos reportar, como o faz Pereira Reis, mais detidamente ao período republicano para analisar a construção do Estado nacional no país. Antes de continuarmos porém, seria importante acompanharmos, de maneira muito breve, o itinerário que faz a autora pelas idéias de alguns teóricos que tratam do processo de construção do Estado-nação, até mesmo para melhor entender sua análise [dela autora].

São três os autores que ela utiliza para esse fim: Norbert Elias, Van den Bergh e Michael Mann. O primeiro, vê a constituição dos Estados nacionais como parte de um

⁶¹ Aliás, como ela mesma reconhece, o objetivo aqui é levar adiante algo que já foi proposto anteriormente por Weber.

⁶² Pereira Reis (1998: 184) op. cit.

⁶³ Pereira Reis (1998) op. cit.

processo histórico-civilizatório mais amplo. O surgimento e posterior desenvolvimento dos Estados nacionais resultaria “inesperadamente” de processos configuracionais de longa duração. Variáveis motivacionais, bem como limites físicos, culturais e biológicos, atuariam nessa conformação. O segundo, seguindo mesma linha e desdobrando as idéias de Elias, entende que a formação do Estado é produto de processos muito bem estruturados. Ele compara tais dinâmicas àquelas subjacentes ao desenvolvimento de interdependências econômicas. Sua discussão destaca as inter-relações entre o poder do Estado (poder integrativo) e o poder derivado da diferenciação (relações de produção). Assim, afirma ele que a formação dos Estados e a estruturação de classes são processos autônomos entre si, ao mesmo tempo em que não podem ser pensados isoladamente, e tampouco devem ser reduzidos um ao outro. O último autor apontado por Pereira Reis é Michael Mann.

Conforme Pereira Reis:

Suas sugestões sobre as origens e a autonomia do poder do Estado parecem bastante promissoras, sobretudo pelo que avançam em termos teórico-analíticos, sem negarem a historicidade do processo de *state-building*. Sugere esse autor que a especificidade e autonomia do poder do Estado decorrem do fato de o mesmo ser basicamente um lugar ou uma arena. Partindo de uma definição genérica e consensual do Estado, ele discute qual é sua especificidade e autonomia.

Nessa definição básica de Estado [continua ela], de resto bastante influenciada por Weber, Mann identifica quatro elementos: a) um conjunto de instituições de quadros administrativos, que corporificam b) uma ‘centralidade’ no sentido de que as relações políticas irradiam de um centro para cobrir c) uma área territorialmente demarcada, sobre a qual ele exerce d) um monopólio de poder autoritário, sustentado pelo monopólio dos meios de violência física (Pereira Reis, 1998, pp.187-189)

Para Mann, os elementos que conferem ao Estado peculiaridade são sua centralidade e territorialidade. As elites estatais se confundem nesse contexto com o próprio Estado, personificando-o. Segundo o autor, o poder do Estado não deriva de recursos que lhe são

próprios ou estratégias de poder inerentes à sua condição. Tal poder é resultado da apropriação peculiar que ele faz dos recursos econômicos, ideológicos e militares, passíveis de disponibilidade em qualquer relação social.⁶⁴ Ressalte-se, ainda, a distinção que faz Mann quanto “a capacidade do Estado de penetrar efetivamente a sociedade civil e logisticamente implementar decisões políticas (poder infra-estrutural), e a capacidade das elites político-administrativas de tomar iniciativas que transcendam à negociação institucionalizada com grupos da sociedade civil (poder despótico). Distinguindo dessa maneira “poder estrutural” e “poder despótico”, ele quer demonstrar que são implicações de tipo espacial e organizacional que permitem ao Estado converter capacidade infra-estrutural em “poder despótico.”⁶⁵ (grifo nosso)

Pereira Reis, seguindo as sugestões de Mann, aponta para o fato de que “é possível argumentar que o processo de *state building* envolve sempre uma tensão constitutiva entre poder privado e poder público; e que a conversão de poder infra-estrutural em poder despótico decorre em grande parte do fato que incrementos na capacidade infra-estrutural do Estado aumentam a territorialização das relações sociais”.⁶⁶ (grifos nossos)

Portanto, é a capacidade de engendrar a organização e a institucionalização do Estado, por parte daqueles que titularizam suas funções, que permite que as relações sociais sejam territorializadas. A organização das instituições a que nos referimos produz uma centralidade que ao fim e ao cabo se expressa através da administração. E ainda: que o processo de *state building* não costuma ficar incólume às tensões advindas do choque entre os poderes privado e público que contextualizam cada época. Finalmente, há que se salientar que “as implicações de tipo espacial e organizacional que permitem ao Estado converter capacidade infra-estrutural em ‘poder despótico’”, são produzidas também por fatos, acontecimentos históricos e determinações políticas que não haviam sido previstas anteriormente por ninguém e que são, portanto, nesse sentido, “inesperadas”.

⁶⁴ idem. p. 188

⁶⁵ Pereira Reis (1998) op. cit.

⁶⁶ idem. p. 189

É nessa linha explicativa que caminha Pereira Reis para analisar os processos que ocorreram na República Velha. Na passagem do Império à República houve um arrefecimento do poder “despótico” do Estado. Recuando um pouco mais na narrativa histórica desse processo, sabemos que com o declínio da economia colonial surge uma nova relação de poder baseada no controle da terra, dando início a uma forma peculiar de autoridade patrimonial que, mais tarde, desdobrada pelos poderes locais, se converteria nas oligarquias rurais. Vale dizer, que o fortalecimento desses poderes resultou da centralização do poder real quando, num momento de fragilidade do poder da Coroa, as elites da terra interferiram nas câmaras municipais e nos governos provinciais, procurando consolidar seu poder de mando local e diminuindo o peso da presença da administração real. Com a vinda de D. João VI para o Brasil, em 1808, os portos são abertos e com isso, quebra-se o pacto colonial, ocorrendo nova centralização da administração.⁶⁷

Mesmo após declarada a independência, o embrionário Estado nacional brasileiro pouco se diferia do modelo monárquico português (como já mencionamos anteriormente), posto que D. Pedro I deu continuidade à estrutura de administração implantada por D. João VI, com a diferença de que os cargos públicos passaram às mãos de brasileiros natos, recém-agraciados com títulos de nobreza.

Buscava-se, então, no modelo republicano (pela via federalista) tornar a capacidade infra-estrutural acessível aos interesses sociais (e dominantes) mais salientes do período.⁶⁸ É nesse ponto que podemos compreender a afirmação da autora de que os interesses privados desempenharam papel estratégico na formação do Estado nacional. Ela explica que a solução federalista correspondia, em grande medida, aos anseios de expansão da capacidade infra-estrutural. Ora, de quem mais seriam esses anseios que não dos portadores privados dos interesses sociais do período?

⁶⁷ Veja-se Faoro (1977).

⁶⁸ Pereira Reis (1998: 190) op. cit.

Nos termos da autora -- filtrados pelas premissas de Michael Mann – parte dos acontecimentos da República revelam o seguinte:

A descentralização de poder que tem lugar então surge como um claro intento de melhor adequar o poder público aos interesses econômicos dominantes. E é nesse mesmo sentido que se deve entender o liberalismo econômico consagrado pela Constituição de 1891. Da perspectiva das elites econômicas do período, tratava-se de substituir a pesada e morosa máquina do Império pela descentralização administrativa, ao mesmo tempo em que, através da Carta Constitucional, tratava-se, no que diz respeito à economia, de restringir o “poder despótico” do Estado à tarefa de garantir a execução dos contratos privados.

Assim, ao menos da perspectiva das oligarquias rurais, a substituição do Império pela República correspondia a um duplo anseio no que diz respeito ao Estado: por um lado, lograva-se com a descentralização cercear o poder autoritário de comando da autoridade pública, ou o “poder despótico” do Estado. Por outro, o mesmo recurso à descentralização correspondia ao objetivo (apenas aparentemente contraditório) de expandir a capacidade infra-estrutural do Estado para maximizar seus interesses econômicos.⁶⁹

Tratava-se, como extraordinariamente escreveu Gilda Figueiredo Portugal Gouvêa,⁷⁰ “do esforço de quebrar a identificação dos interesses do Estado com cada segmento oligárquico, situação que impera no país desde os tempos das capitânicas hereditárias.”⁷¹

A tarefa era gigantesca:

Para isto precisava-se criar uma língua de um Estado que queria afastar-se dos interesses imediatos e sobrepor-se ao conjunto da sociedade, e que para tanto

⁶⁹ Pereira Reis (1998). Op. cit

⁷⁰ Gouvêa (1994).

⁷¹ Idem. p. 49

procurava centralizar as decisões, mas que enfrentava problemas por não possuir os instrumentos adequados. Era um Estado que havia se formado para proteger a livre expansão dos senhores rurais, até o momento em que as condições econômicas e sociais permitiram esta expansão. Mas quando foi chamado para resolver os conflitos abertos entre as oligarquias, mostrou-se ineficiente. E como suas lideranças estavam fracas e ‘envelhecidas’, não foi muito difícil decretar sua falência no início dos anos 30.⁷²

Lembremos que Pereira Reis nos alerta para o fato de que as inter-relações entre poder de Estado (poder integrativo) e o poder derivado das diferenciações sociais (relações de produção) somente podem ser apreendidos pela análise histórica. As especificidades dessas inter-relações poderão ser lidas justamente pela apreciação de longos períodos históricos. É o que faz a autora na análise que reproduzimos no parágrafo um pouco mais acima: observa fielmente o itinerário histórico e sublinha fluxos e refluxos no contexto da República Velha.

A insistência de Pereira Reis, quanto ao fato de poder privado e poder público não serem necessariamente excludentes na constituição do Estado nacional na República Velha, encontra consistência lógica na estruturação de sua reflexão sobre o período. Para ela, não há que se falar na perda da identidade própria do Estado brasileiro em formação e muito menos em desenvolvimento vegetativo do Estado, como sustentam alguns autores. Mesmo sabendo que, com a passagem para a República os limites entre público e privado se tornaram menos nítidos, a dominação oligárquica não fez desaparecer as especificidades do Estado. Ela vai além e reconhece que houve perda de autonomia por parte do Estado republicano nascente ante a sociedade civil, mas, ao mesmo tempo, aponta a expansão da capacidade infra-estrutural do Estado, que tem início na Primeira República, como sendo decisiva na recentralização e re-territorialização do período. Nos termos da própria: “Nesse sentido, o processo de construção do Estado que tem prosseguimento com a República

⁷² Gouvêa (1994: 49-50)

Velha já antecipa em parte a notável expansão do poder do Estado que terá lugar no período subsequente, sob a ditadura Vargas.⁷³ (grifo nosso)

Em outras palavras, nos termos de Pereira Reis, a Primeira República lançou as bases para que o Estado Novo encontrasse em período posterior o significativo desenvolvimento verificado. Tal transformação foi operada principalmente pelo incremento da capacidade do Estado de penetrar a vida social.⁷⁴

1.3 Um padrão de Estado Nacional

Uma consideração de imensa importância indicada na seção anterior deve ser retida para avançarmos na compreensão da dinâmica da formação do Estado nacional no Brasil. O processo de *state building* durante o período republicano -- por conta da politização da economia (lembramos do papel desempenhado pela economia cafeeira na República Velha) -- tornou possível a ampliação da capacidade infra-estrutural do Estado e produziu a centralização e territorialização do poder. Estado e interesses econômicos de grupos privados alternaram colaboração e conflito. O resultado foi o significativo avanço experimentado pelo poder público. O objetivo daqueles que portavam interesses exclusivamente privados foi, sem dúvida, maximizá-los, mas isso não impediu que o Estado aumentasse sua força. Muito antes pelo contrário, foi a liberação de tais recursos que facultaram ao Estado ganhos em termos de “poder despótico”, ou, em outras palavras, estimularam o poder territorializado e centralizado, encaminhando o empreendimento do Estado nacional.⁷⁵

A julgar pelo que tem de fundamental a dinâmica das relações descritas acima, a saber: cooperação e conflito entre Estado e grupos de interesses privados no espraiamento do poder infra-estrutural do primeiro, Pereira Reis avalia corretamente o período republicano como tendo, sim, representado avanço e não retrocesso na construção do Estado nacional brasileiro.

⁷³ Pereira Reis (1998: 191) op. cit.

⁷⁴ Gouvêa (1994). op. cit.

⁷⁵ idem. pp. 195-210

Outro autor, cujo trabalho encontra lugar certo e destacado em nosso estudo, é Fábio Wanderley Reis.⁷⁶ Iremos utilizar suas idéias tanto no que se refere às reflexões sobre a formação do Estado nacional (capítulo I), como também no que respeita às suas preciosas contribuições para a análise do tema da governabilidade (capítulo III).

Ao analisar as formas pelas quais o Estado se relaciona com a sociedade e os esforços teóricos no estudo de padrões de desenvolvimento do Estado-nação moderno, Reis, utilizando-se das distinções estabelecidas por Dankwart Rustow entre autoridade, identidade e igualdade, tenta estabelecer um marco geral de orientação que contemple as condições para a “solução” de cada uma das questões levantadas e as implicações das relações que são estabelecidas entre elas.⁷⁷

A questão da igualdade diz respeito ao nível e as formas de participação de “setores populares” no sistema econômico e político. O simples ato de formulá-la implica -- caso queiramos dar consistência ao dilema posto -- pensar uma concepção negativa ou positiva da liberdade. Com efeito, o autor entende que no segundo caso trata-se de uma reflexão da liberdade que envolva “ a exigência da criação de condições para a participação nos benefícios da atividade econômica e social e a expansão da idéia de direitos do cidadão de forma a incluir também a noção de direitos econômico-sociais.”⁷⁸ Ele propõe que ao invés de pensarmos em abstrato o dilema da convivência entre liberdade e igualdade (que, ademais, levaria-nos a uma das questões de maior destaque e profundidade no rol dos temas políticos), nos concentremos na problemática em termos de “direitos liberais” *versus* “liberdades positivas”. Assim, segue ele, zelar pelos direitos liberais envolveria uma postura já tradicionalmente de desconfiança e tentativa de contenção da mobilidade do Estado, vez que a ideologia liberal o interpreta como podendo exorbitar os limites de suas funções. De outro lado, há temor pela simples existência da ameaça que ele representa aos atores econômicos privados quando na condição de agente econômico direto. Por sua vez, o zelo pelas liberdades positivas ou pelos direitos econômicos e sociais enseja uma atuação

⁷⁶ Veja-se Reis (2000)

⁷⁷ *idem* pp. 55-56

⁷⁸ *idem*. p. 58

positiva do Estado, “seja sob a forma do *welfare state*, que resulta das lutas em que se modifica e expande o ideal liberal de cidadania, seja, com mais razão, nos casos em que o movimento revolucionário bem-sucedido empolga o aparelho do Estado e faz dele o instrumento da transformação profunda da sociedade.”⁷⁹

Toda essa reflexão tende a traduzir-se em uma dualidade de perspectivas, qual seja: as noções de produção e distribuição de poder. Na esteira de tais noções, devemos lançar mão de outros dois conceitos trazidos por Reis sob inspiração de Samuel Huntington, são eles: sociedades “cívicas” e sociedades “pretorianas”. As sociedades cívicas contam com a existência efetiva de instituições formadas ao longo de um extenso período de amadurecimento proporcionado por embates políticos reiterados. Sociedades pretorianas, ao contrário, sofrem da carência de tais instituições, e estão expostas ao entreechoque direto de forças sociais em que o jogo político tende a ser definido pelos militares, pelo simples fato de monopolizarem diretamente os instrumentos de coerção física.

Aqui a análise aponta para o problema da construção institucional. Significa que, mesmo estando os direitos liberais garantidos, faz-se necessário conter a atuação do Estado, neutralizando-o em alguns aspectos selecionados. E ainda, por mais contraditório que isso possa parecer, construí-lo de maneira adequada. A qualidade dessa construção condicionará a eficácia de uma posterior contenção.

A distribuição do poder encontra tradução na descoberta dos interesses aos quais o Estado é mais ou menos sensível. No limite, trata-se de saber quais são os interesses que controlam o Estado. Em outra ponta, a mobilização de recursos ou a produção de poder será colocada igualmente para os setores cujos interesses foram ignorados. Produzir poder envolve incrementá-lo [o poder] até o ponto em que a aparelhagem do Estado seja capaz de alcançar seus fins. A estrutura de distribuição de poder será obviamente afetada por forças diversas que se encontram imbuídas nos esforços de produção de poder. Nos termos do próprio Reis, a questão é a seguinte:

⁷⁹ Reis (2000) op. cit.

Assim, a discussão do problema do Estado enquanto agente da promoção eficaz de fins dados está condicionada, em ambas as áreas, pelo problema da distribuição de poder, o que significa precisamente que os fins não são dados, mas surgem da confrontação e do embate políticos. E isso é válido ainda que caiba reconhecer que, uma vez desse embate resulte a definição de certos interesses como prioritários para a ação do Estado, um volume maior ou menor de recursos – ou de ser, no sentido amplo em que aqui se adota a expressão – poderá ser empregado na realização dos objetivos que daí decorram.⁸⁰ (grifo nosso)

É de fundamental importância percebermos que autores de matizes tão distintas como José Murilo de Carvalho, Elisa Pereira Reis e Fábio Wanderley Reis, destacam, cada qual por um caminho, o caráter inacabado (provisório), alternado por embates e composições e prenhe de aspectos “inesperados”, do longo processo de construção do Estado-nação. Murilo de Carvalho procura mostrar que o período republicano demarcou trocas assimétricas entre grupos dominantes e população; com prejuízo para a última no que se refere à participação nas decisões no interior do Estado. Pereira Reis, de outro lado, indica a prevalência de uma via de mão dupla entre poderes privados e públicos que fez avançar enormemente o poder infra-estrutural no período. Temos ainda a significativa contribuição de Reis [Fábio Wanderley] (sem se ater a período algum), que distingue muito acertadamente distribuição e produção de poder em sociedades cujas características são “cívicas” ou “pretorianas”.

As análises de Reis [Fábio Wanderley] envolvem articulações muito mais complexas do que o esboço ora indicado. Avancemos, pois, um pouco mais em suas idéias, com a certeza de que nossa pretensão não é apreendê-las em mais que o necessário para os fins da análise a que nos propomos no presente estudo.

A obra de Reis escolhida para nossos propósitos é *Mercado e Utopia – teoria política e sociedade brasileira*.⁸¹ Nela, o autor procura “recuperar a perspectiva ambiciosa do ‘desenvolvimento político’, ao mesmo tempo [em que busca] “dotá-la de fundamentos

⁸⁰ idem. p. 60

⁸¹ Veja-se relação bibliográfica ao final do volume.

adequados na elaboração de uma concepção da própria política.” Esse é um objetivo exaustivamente perseguido no livro. Entretanto, sua preocupação central nos conduz ao marco que, no contexto de suas idéias, faz surgir historicamente o Estado-nação. Em sua perspectiva há um substrato fundamental para o qual podem ser direcionados os esforços relacionados com o tema do desenvolvimento político. Quer Reis assinalar que o problema posto é a realização – qualquer que seja a sociedade em pauta – da “função política”. Ele sugere que o essencial aqui é equacionar os problemas advindos da ocupação de um mesmo e determinado território. Deduz-se daí que a questão de fundo mais cara ao autor é a solidariedade social. Em termos mais adequados, Reis objetiva identificar os meios para que sejam tornados viáveis a “coexistência não-beligerante ou violenta de interesses diversos e de núcleos solidários particulares.”⁸² Isso implica formas de solidariedade mais amplas de base territorial.

Ele não ignora as dificuldades na obtenção de consenso quanto ao fato de ser este o “problema político fundamental”, mas acredita ser ele o caminho que pode levar-nos à compreensão da noção de desenvolvimento político. Nas palavras do próprio:

Sem minimizar as formidáveis dificuldades envolvidas, tal noção terá necessariamente de estar referida ao maior ou menor êxito com que diferentes coletividades de base territorial se revelam capazes de enfrentar e equacionar aquele problema. Em princípio, caberia levar a cabo a tarefa de avaliação desse êxito relativamente a qualquer sociedade, em não importa quais circunstâncias históricas. Na prática, porém, há evidentemente boas razões para que a discussão relativa a desenvolvimento político se inscreva nos parâmetros situados na emergência histórica do Estado-nação como forma de organização política. Tais parâmetros são em geral adotados na literatura dedicada ao desenvolvimento político, apesar da exceção representada por alguns atores ciosos da distinção analítica entre problemas de desenvolvimento político e problemas relacionados com o processo de modernização sóciopolítico, que, estes sim, necessariamente envolveriam a referência ao moderno Estado-nação (Reis, 2000, p.130) (grifo nosso)

⁸² idem. p. 130

Dito de outro modo, o Estado-nação estruturado sob a forma de organização política pode ser discutido no âmbito dos debates sobre desenvolvimento político. É através da proposição da perspectiva de análise do desenvolvimento político, que Reis procura dar conta dos problemas de territorialização e organização ou o que ele chama de solidariedade mais ampla.

Organizações políticas de base territorial -- incluído aí o Estado-nação -- pretendem contar com a “adesão universal” (é assim que Reis define esse processo) daqueles que ocupam um determinado território. Tais organizações buscam lograr sucesso na consecução da tarefa de adesão do maior número possível de pessoas em um dado território. Isso facilitará a introjeção dos valores propugnados pelas organizações e conterà o ímpeto de apego a valores que sejam próprios dos habitantes (portanto, fora do controle das organizações). A tarefa “ideológica” consiste em envolver, do ponto de vista valorativo, seus membros de forma a neutralizar que sejam questionados os fundamentos da própria organização. Tal expediente objetiva a não adesão a valores enfeixados por diferentes ideologias ou “subculturas” políticas. O que se quer é a assunção de uma cultura política comum que, em tese, deverá exibir características de “cultura cívica”. (apud Reis cf. Almond e Verba)

Atores políticos indiferentes, cuja cultura política esteja vigendo de modo generalizado e comum, tendem a preocupar-se com interesses mais imediatamente ligados ao cotidiano. Nesse caso, difundir-se-ia uma noção face à vida política de característica “calculante”. Contudo, isso não implicaria ruptura das peculiaridades da participação em organizações de base territorial. O fundamento do compromisso com a organização continuaria o mesmo.⁸³

Com pena de simplificarmos em demasia a elaboração de Reis, suas idéias apontam na direção da instauração e permanência do chamado “mercado político.” Referimo-nos ao aumento exponencial, expansão e fortalecimento de bases territoriais “como condição para

⁸³ idem. p. 134

a eliminação de barreiras ao livre jogo de interesses, derivadas de outros focos de solidariedade e antagonismo.⁸⁴

A ênfase dada à necessidade de que seja estabelecida uma solidariedade territorial de base ampla é condição para o funcionamento do mercado político. Daí a insistência do autor na questão da “adesão universal”. A solidariedade colocada nesses termos compreende interesses ou objetivos compartilhados, afastando a suposição de que tal processo poderia se dar no mero plano da subjetividade. Deve-se ainda acrescentar que o tipo de solidariedade a que Reis se refere, se dá simultaneamente ao processo de emergência de uma forma de regulação capaz de ensejar um critério de igualdade, que torne justamente possível o compartilhamento dos objetivos e interesses antes mencionados.⁸⁵

A solidariedade territorial remete ao entendimento comum de normas que existam para todos. Implica, ainda, agentes capazes de -- em função da existência desse pressuposto coletivo -- calcular seus interesses na prática.

O autor busca indicar-nos os instrumentos organizacionais capazes de integrar um projeto efetivo de construção coletiva. Justifica-se, desse modo, o fato de sua elaboração ter longo alcance, chegando mesmo a compor etapas de reflexão na direção da constituição do Estado nacional. Nesse ponto, a questão da institucionalização política ocupa lugar destacado no arcabouço teórico de Reis.

Além de se ligar e representar pressuposto efetivo para a existência do “mercado político”, a instauração e expansão da solidariedade territorial é condição para que o processo de institucionalização política se desenvolva plenamente. A expressão “institucionalização política” costuma sugerir duas acepções. Uma diz respeito diretamente à capacidade da aparelhagem governamental, ao aparato administrativo enquanto *locus* de implementação de decisões que se refiram à coletividade. Reis salienta que esse aspecto, para alguns autores, está relacionado ao “grau de governo, por oposição a sua forma, e outros em termos de volume de poder, por oposição a sua distribuição.” A outra acepção

⁸⁴ idem. p. 135

⁸⁵ idem. p. 138

tem a ver com o problema da legitimidade. Trata-se do *quantum* o aparato governamental é aceito de maneira mais ou menos consensual pela população, ou a percepção de que seu funcionamento esteja em correspondência com as regras estabelecidas para o exercício do poder.⁸⁶

Com a proposição da institucionalização política, Reis introduz duas questões de ordem decisiva para nossas análises posteriores entre autoridade pública e governabilidade, são elas: institucionalização do poder e institucionalização da autoridade. Não iremos, nesse momento, nos alongar nas considerações sobre os problemas relacionados com a institucionalização *lato sensu*. O capítulo III está destinado a discutir essa e outras questões com mais vagar. Ainda assim, lançaremos mão de algumas considerações que melhor esclarecem o que Fábio Wanderley Reis tenta sugerir.

Nas discussões sobre institucionalização, costuma-se privilegiar a questão da legitimação, diz o autor. O poder legítimo (sob a égide de regras aceitas e consagradas) tende a ser considerado como produtor da “autoridade” ou do “poder institucionalizado”. Reis recomenda que sejam, contudo, separadas as noções de poder e autoridade. Isso porque o grau de governo não é determinado somente pela extensão da capacidade de coerção, embora seja decisiva essa dimensão. Aqui Reis, tendo Walter Buckley como inspiração, sugere que há uma enorme distância entre “a aceitação informada e voluntária de determinado aparato de governo por parte de uma ampla parcela de atores políticos, de um lado, e a aberta oposição ao mesmo, de outro”; “[...] distância ao longo da qual há lugar para o caso em que ampla porcentagem da população aceita as regulações a que se vê submetida ‘meramente como condições dadas para a ação, com pouca compreensão de sua origem ou justificação ideológica e com ainda menor compreensão de que elas poderiam ser diferentes.’”

A questão de relevo (e que suscita pontos de divergência) surge em meio à discussão do “estado variável do chamado acatamento”. Institucionalização do poder e institucionalização da autoridade indicam graus diversos de acatamento. Um fato: o

⁸⁶ idem. p. 139

controle político estável e eficiente difere na proporção do grau dos interesses contemplados. Em uma dada coletividade, a capacidade efetiva de fazer valer o processamento equilibrado e eficiente dos interesses varia. Significa dizer que a promoção dos interesses comuns admite gradações que são determinadas pelo nível de compartilhamento apresentado pela coletividade desses mesmos interesses. Ainda que correndo o risco de parecermos repetitivos, vale dizer: a capacidade no trato positivo dos interesses depende diretamente da solidariedade existente no grupo de pessoas que encontra-se sob exame. A institucionalização do poder não depende em grau tão elevado de coerção direta, o que aponta para a manipulação ideológica como elemento decisivo no aspecto em questão.

Como assinalamos anteriormente, teremos a oportunidade de discutir adiante a questão da institucionalização de maneira pouco mais balizada.

1.4 Estado nacional e Ideologia

Não obstante o afã de alguns autores em apontar a quase completa perda de capacidade de representação dos estados nacionais por conta dos processos de globalização e internacionalização contemporâneos, o Estado nacional ainda figura como meio tradicional e indispensável de articulação entre autoridade e solidariedade social nos dias de hoje.

A observação da consolidação histórica dos Estados nacionais revela o reconhecimento da existência legal de direitos básicos da comunidade política. Nesse sentido, quando concentramos nossos esforços de reflexão sobre a autoridade pública, não nos é permitido ignorar esse outro aspecto que lhe é correspondente e estreitamente relacionado. Citando Charles Tilly, Pereira Reis⁸⁷ aponta para uma distinção possível de ser feita entre a *construção* do Estado e da nação⁸⁸. No caso do Estado, o que caracteriza sua construção é “autonomia formal, diferenciações frente a organizações não-governamentais,

⁸⁷ Pereira Reis (1998: 67) op. cit.

⁸⁸ A grande maioria dos autores opta por fazer tal distinção. Ressalte-se que estamos a tratar aqui do aspecto “construção”.

centralização e coordenação interna.” Por sua vez, a constituição da nação não pode prescindir do desenvolvimento de uma consciência nacional, da participação e do compromisso.

Pereira Reis aponta para uma imbricação quase que indissociável entre Estado e nação. Essa característica, observa ela, revela que o processo de construção da nação é ideológico e contínuo do ponto de vista histórico. Recorrendo a Weber, a autora registra que a legitimidade, no âmbito da nação, envolve obediência motivada, que acaba por traduzir-se em aceitação e compromisso. A construção da nação, que para Marcel Mauss traz consigo um forte componente ideológico, atualiza incessantemente o Estado. Concomitantemente ao processo de construção do Estado e da nação, processos dinâmicos interagem com práticas concretas de classes e grupos, havendo a simbiose de que falávamos acima.

A ideologia é, portanto, uma marca no desenvolvimento e conformação das nações. Dirá Pereira Reis: “Na condição de realidade construída, a nação provê a reconciliação ideológica entre dominação burocrática e solidariedade social.” A nação pertenceria, como caracterizou Weber, ao registro dos valores e dos sentimentos. Um dado Estado nacional abriga, portanto, uma identidade social delineada politicamente por características também políticas, econômicas e sociais, próprias de cada sociedade. Conseqüentemente, cidadania e *status* “politizam” uma identidade social e, sobretudo, nacional, de diferentes modos. Cidadanias diferenciadas regulam direitos e deveres, de modo igualmente distintos, em relação aos membros de Estados nacionais também desiguais.

As implicações das características nacionais acima enunciadas são surpreendentes. Convém reproduzirmos as impressões da própria autora:

A reciprocidade intrínseca entre Estado e nação [...] não necessariamente implica um desenvolvimento simétrico: pode haver um descompasso maior ou menor entre a consolidação da autoridade, por um lado, e a incorporação dos súditos desse Estado à arena política, por outro, o que traz implicações definitivas para o sentido e a amplitude da cidadania. Nesse sentido, é importante que fique bastante claro que a

tendência usual a identificar ‘cidadania’ com um padrão universal corresponde a uma percepção etnocêntrica do Estado nacional (Pereira Reis, 1998, p.70).

O indivíduo solidário e ideologicamente coletivizado reforça a autoridade do Estado e o coloca [ele, Estado] na condição de tutor da sociedade⁸⁹.

A autora reitera sua preocupação, sempre presente em relação à necessidade da análise histórica, como instrumento destinado a extrair das instituições idéias e valores muitas vezes ocultados pela ideologia ou pelo acatamento das organizações como algo dado e definitivo. Ao referir-se às formas particulares de burocratização da autoridade pública e aos interesses concretos, Pereira Reis refuta as análises que colocam o Estado como mero reflexo de valores sociais básicos. Ainda nessa linha de raciocínio, afirma que a ideologia política do Estado nacional trabalha com *o dever ser da sociedade* no que se refere ao modo como esta se organiza. Trata-se de uma representação ou idealização de algo que não se verifica facilmente na realidade. O ideal sugerido pode muitas vezes vir a abarcar um projeto a ser realizado ou a justificativa simplista de práticas correntes.

Na esteira do que foi dito, interessa-nos também pensar os processos ideológicos subjacentes à construção do Estado nacional brasileiro. Tal qual o impulso geral descrito há pouco (na representação idealizada de como deve se organizar a sociedade), a história do Brasil registra o apego às representações de como deveríamos ser em termos de nação. São dois os flancos abertos desde sempre nesse sentido: a) um relativo aos interesses; e b) aquele que acena para práticas concretas.

Desde o início do presente estudo, nos reportamos relativamente pouco ao Império por motivos de conveniência na organização do texto. Entretanto, este foi de incalculável valor no período inicial de formação do Estado nacional brasileiro. O desafio primeiro do Brasil imperial constitui-se na consolidação de um único centro de poder em um território de amplas dimensões. As vastíssimas áreas de escasso nível de povoamento e a carência de integração que de fato tornasse mais próximas umas das outras as distantes regiões, colocou

⁸⁹ idem. p. 73

no centro das prioridades a construção do Estado antes que se pensasse em qualquer dos aspectos da nação. Ademais, os latifundiários, detentores privados do poder, exibindo características praticamente autárquicas de seus domínios, favoreceram a premência na construção do Estado que conciliou a aliança entre autoridade central e os proprietários rurais.

O centro de poder burocrático possuía somente representação simbólica da ordem pública, vez que a população mantinha vínculos de lealdade básica com proprietários rurais, que, na prática, detinham significativas e efetivas parcelas de poder. Os cafeicultores de São Paulo eram ardorosos defensores do liberalismo. A luta pela autonomia societal frente ao Estado tinha como objetivo -- como não poderia deixar de ser -- a garantia da propriedade e a liberdade de iniciativa. Partiram desse grupo as vozes favoráveis ao federalismo, a uma ampla descentralização do poder e à convicção de que a liberdade privada seria o meio mais poderoso para se chegar à construção do Estado nacional.

É bem verdade que mais à frente, já no período republicano, argumentava-se ainda fortemente que as iniciativas econômicas privadas deviam ser libertas do jugo concentrador e centralizador do Império. Daí o forte apelo na fase republicana pela instauração de uma República federativa.

Naquilo que respeita aos embates ideológicos sobre a gênese da representação nacional, a primeira Constituição republicana trazia a idéia da nação como uma coleção de indivíduos.⁹⁰ Contrariamente, o setor cafeicultor e os primeiros opositores da Carta Maior (atores importantes na efetivação da Constituição liberal) passaram a defender ideologicamente a idéia oposta à noção anterior, a saber: uma representação da nação predominantemente como um indivíduo coletivo. O propósito imediato dos cafeicultores era tornar o indivíduo coletivo capaz de defender interesses econômicos eminentemente privados.

⁹⁰ idem. p. 76

Pereira Reis, porém, adverte que considerar o triunfo da ideologia intervencionista apenas como reflexo dos interesses econômicos predominantes à época é interpretar ingenuamente os fatos. Afirma a autora:

Mesmo que a justificativa inicial da superioridade dos recursos da autoridade pública em comparação aos recursos privados tenha sido de fato uma racionalização dos interesses cafeeiros, essa ideologia, uma vez estabelecida, imprimiu ao processo de construção do Estado nacional características imprevisíveis: ela propiciou a legitimação indispensável à expansão do poder público, ainda que dentro de um contexto oligárquico (Pereira Reis, 1998, p.77) (grifo nosso)

Subseqüentemente, formou-se um sistema ideológico (em oposição à República Velha) preocupado em legitimar a autoridade do Estado como tutor da sociedade. Conceitualmente, esse projeto autoritário pode, como esclarece o cientista político Bolívar Lamounier,⁹¹ ser considerado como uma “ideologia de Estado” intencionalmente colocada na condição de contraste em relação a ideologia de mercado do liberalismo clássico.

Foi exatamente a ideologia autoritária que ressaltamos (alçada mesmo à condição de conceito e proposta), a base sobre a qual o Estado brasileiro foi construído como até então nunca se havia visto. O projeto modernizante do regime Vargas, após a Revolução de 1930, elaborou e implantou uma proposta de cima para baixo que teve como propósito (primeiro e inarredável) a construção efetiva do Estado juntamente com a nação. Sociedade e Estado passaram a conviver desde então sob um padrão altamente autoritário. Foram 15 anos de ditadura Vargas que ainda hoje se fazem sentir na sociedade brasileira.

1.5 Expansão estatal no Estado Novo

É sabido que a expansão tornada possível no período Vargas significou um enorme avanço para o Estado nacional no Brasil. A bibliografia que analisa o fenômeno é

⁹¹ Lamounier (1977)

volumosa. Esta seção não busca simplesmente sublinhar o que já foi suficientemente estudado. Nosso propósito aqui é indicar também que a formação do Estado nacional foi grandemente acelerada no período. Contudo, objetivamos levar o leitor a perceber tal dinâmica em conexão com o que foi escrito nas seções anteriores. Em outras palavras, tentou-se evitar que a análise do período ficasse “solta”, como que circunscrita a uma unidade apenas descritiva.

Partindo dessa preocupação, convém observar a análise que faz Marco Aurélio Nogueira⁹² sobre a maneira pela qual o “novo” penetrou a noção de Estado que era, até então, vigente. Ele considera que o preço do aparecimento do ‘novo’ no Brasil sempre foi a perda de sua radicalidade através de alguma acomodação ao ‘velho’.⁹³ No avançar dessa observação, o autor salienta um aspecto bastante importante na compreensão não só da transição entre República e Estado Novo, mas, também, das características dessa convivência que irão perpetrar por muito tempo no país. Dirá ele que ao se impor pela primeira vez em escala nacional, o Estado não quebrará o localismo das oligarquias regionais. Irá, antes, ‘balcanizar-se’, acomodando tais grupos em seu interior. O resultado será a sua conversão em espaço e instrumento de conciliações intermináveis que o impedirão de se tornar completamente moderno e autenticamente republicano. Nogueira aponta – no que desfruta da nossa mais aberta concordância – que o Estado brasileiro possui natureza híbrida e diádica.

Em suas próprias palavras:

Um Estado que é simultaneamente passado e presente (e, em boa medida, futuro), que é tudo e é nada, que encarna a força da conservação e as possibilidades de renovação, que se intromete em todas as coisas mas é predominantemente omissivo, que é forte e fraco, odiado e amado com idêntica intensidade – o mais sedutor e perigoso dos campos de batalha em que pelem as classes e os grupos da sociedade. [...] Um Estado burocrático enxertado de patrimonialismo, marcado por uma

⁹² Veja-se Nogueira (1998).

⁹³ Idem. p. 12

heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e eficiência em seu interior (Nogueira, 1998, p.13).

Uma advertência ao leitor: o parágrafo acima sintetiza muitas de nossas convicções em relação ao modo como o Estado brasileiro acabou por estruturar-se precariamente, no que respeita à sua trajetória própria na direção de uma institucionalização de bases sólidas. Nogueira endossa, desse modo, a análise de outros autores já citados em nosso estudo que afirmam que houve por parte do Estado no Brasil o patrocínio de uma institucionalização deficiente do político. O Estado hipertrofiado produziu problemas de inegável gravidade. Frágil como “agente racionalizador e coordenador do desenvolvimento” (muito embora determinado e capaz de robustecer principalmente a economia interna e a indústria), ele se desobrigou relativamente da intermediação dos interesses e do processamento dos conflitos surgidos da sociedade. Ao invés de funcionar como protagonista na mediação e distribuição racional dos interesses privados face aos interesses maiores de ordem comum, o Estado brasileiro vem, desde épocas muito remotas, apresentando enormes dificuldades de aplacar, redistribuir, filtrar e avaliar os embates e diferenças naturais de qualquer sociedade de elevados graus de complexidade.

Não seria correto teoricamente ignorar que, a despeito das insuficiências sempre referidas, ele cumpre “funções de inegável relevo e importância estratégica na vida nacional”.⁹⁴ Afirmar tal condição, inclusive, faz com que estejamos em sintonia com os pressupostos – também já admitidos como parte de nosso estudo – de Elisa Pereira Reis, que situa de maneira definitiva a tensão existente entre o poder público e as motivações privadas na construção dos Estados nacionais. Enfim, trata-se de acatar a dinâmica intrincada, de caráter muitas vezes “inesperado,” dos processos de construção do Estado.

Os dirigentes do Estado Novo (1937-45) se isolaram das disputas políticas e, a criação de um corpo técnico para a formulação de propostas de governo -- afastado de querelas de orientação partidária -- assessorou o regime no amplo e ambicioso projeto de modernização do país. Dentro desse arcabouço, o corporativismo ocupou lugar de destaque.

⁹⁴ Nogueira (1998). op. cit.

No legado da década de 1930, houve esforços bastante significativos no sentido de se implantar tanto o universalismo de procedimentos quanto o insulamento burocrático. Nenhum desses expedientes, porém, foi tão bem-sucedido e apoiado quanto o dos regulamentos corporativistas. Sob a tônica do corporativismo, o Estado de 1937 em diante foi erigido. É quase dispensável assinalar também que a época foi marcada pelo apartar dos estados e municípios do jogo mais acirrado da arena decisiva do poder, em proveito de uma poderosa centralização política do governo federal. O clientelismo que antes predominava no âmbito estadual e especialmente local, concentrava agora recursos que passariam a ser administrados pelo governo central.⁹⁵

A nova ordenação iniciada pelo governo Vargas, sobretudo após a Constituição de 1934, acomodou interesses advindos das reivindicações mais presentes. A alta burguesia, sentindo-se ameaçada, promove então embates abertos para tentar trazer de volta as antigas normas constitucionais. Outros grupos burgueses porém, capazes de compreender as transformações por que passara o país, insistem na permanência daquelas orientações. O espírito dessa outra porção da burguesia [a última mencionada] conhecia a urgência em fazer valer as novas instituições políticas, que por sua vez, satisfariam classes sociais mais ativas e interessadas.⁹⁶

O regime democrático ressurgido em 1946 combinou⁹⁷ mais fortemente duas modalidades: o corporativismo e o clientelismo. Os anos 1950 trouxeram um debate intenso e a criação de uma burocracia insulada, capaz de avançar com o projeto desenvolvimentista sem ser limitada pela patronagem política. A industrialização estava assim destinada a ser consolidada, vez que as políticas econômicas foram extensamente formuladas e implementadas para esse fim.⁹⁸ Sobre os anos 1959 no Brasil, Nunes escreve: “a introdução do capitalismo moderno no Brasil interagiu com a criação de um sistema institucional sincrético, agora nacional e multifacetado, e não mais regional e dualista.”⁹⁹

⁹⁵ idem. p. 18

⁹⁶ Cunha (1963).

⁹⁷ Na gramática política elaborada por Nunes (1997). A saber: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos.

⁹⁸ idem. p. 19

⁹⁹ Nunes (1997) op. cit.

Faz-se necessário uma ligeira contextualização da década de 1950 no plano orçamentário. Registre-se que no período, o Governo Kubitschek comprometeu sua poupança fiscal financiando programas de investimento do governo. Esse fato condicionou de forma direta as pressões inflacionárias principalmente na segunda metade da década. Kubitschek utilizou a expansão primária como meio de pagamento para cobrir seus déficits de caixa. Em resumo: financiando os investimentos e o déficit do setor público, e aliando esse expediente às alterações de preços relativos realizados pelo setor privado para elevar sua capacidade de autofinanciamento, o ex-presidente comprometeu (aumentando) o patamar inflacionário.¹⁰⁰

A despeito dos equívocos, tecnicamente, a administração Kubitschek avançou bastante em termos de planejamento nacional, ao incorporar a noção de *elaboração contínua* de propostas para o país. Ademais, a idéia da aplicação correta de recursos – isto é, sua aplicação em objetos que potencializariam o crescimento econômico – alargou os horizontes de um progresso mais rápido em todas as áreas da vida nacional. O papel imaginado por ele para o Estado era de orientador e motivador das propostas de metas elaboradas pelos mais eminentes técnicos sob sua direção.¹⁰¹

Note-se que ao longo de muitas décadas no decorrer do século XX, a dinâmica de formação do Estado nacional no Brasil passou por numerosas e intempestivas alterações no seu próprio interior. Isso não indica outra coisa senão a complexidade de gestação institucional de um organismo essencialmente híbrido. Uma tentativa, de resto bastante bem intencionada do governo Vargas, foi a busca de orientações que fossem, a um só tempo, nacionais e racionais. Isso se deveu à identificação (interpretada negativamente, por certo) da República Velha como o lugar por excelência do paralelismo dos poderes locais e da suposta irracionalidade com que a mesma foi levada adiante.¹⁰²

¹⁰⁰ Veja-se Martins (1985).

¹⁰¹ Veja-se Daland (1969).

¹⁰² Idem. p. 52

A conclusão a que se pode chegar é de que o que foi construído em termos institucionais no período 1930-45, “não foi desmantelado na democracia pós-45.”¹⁰³ O aparato de Estado (recente, porém sólido) resistiu aos movimentos de mudança entre um e outro regime.

1.6 Reinhard Bendix – Estado-nação: experiências singulares

Até o presente momento revestimos a descrição e análise da formação do Estado nacional brasileiro de uma certa seqüencialização histórica. Trouxemos o texto até o Estado Novo. Não nos interessa, para efeitos de investigação, levar adiante as implicações que compuseram fases históricas mais recentes. Para nossos propósitos, nesta seção, o importante é tentar colocar em primeiro plano as vicissitudes e as “surpresas” próprias da construção dos Estados nacionais (quaisquer que sejam eles).

Nesta seção utilizaremos quase que exclusivamente as reflexões do sociólogo alemão Reinhard Bendix. A opção se justifica pela junção analítica que faz o autor entre formação do Estado nacional em contextos diversos e construção de uma ordem verdadeiramente pública. Ademais, suas análises têm como suporte teórico as idéias de Weber, fato que nos interessa de perto por conta da utilização do clássico autor alemão em nosso terceiro e último capítulo, quando discutiremos as relações entre autoridade pública e o tema da governabilidade.

É Elisa Pereira Reis quem escreve a introdução da obra em pauta: *Construção Nacional e Cidadania – Estudos de nossa ordem social em mudança*¹⁰⁴. Ela demarca os propósitos mais gerais do autor. A preocupação principal de Bendix diz respeito ao modo como as sociedades respondem à organização da autoridade política. Bendix, sustentado teórica e conceitualmente por Weber, nos diz que:

¹⁰³ idem. p. 67

¹⁰⁴ Bendix (1996: 20) op. cit.

Interesses materiais e ideais são sempre perseguidos via combinações variáveis de organização da solidariedade e da autoridade. Os problemas acarretados pela mudança social num plano mais geral, e em particular, pela modernização, devem ser identificados levando-se em conta as seqüências históricas de respostas à organização da autoridade e sua legitimação.¹⁰⁵

Weber entende o conceito de desenvolvimento em termos ideal-típicos. “na prática, processos históricos de desenvolvimento são sempre ‘parciais’, diz ele, já que toda e qualquer sociedade combina de uma forma singular o tradicional e o moderno.” O *modus* de análise weberiano, seguido de muito perto por Pereira Reis, nos permite trabalhar de modo historicizado a modernização enquadrada no conceito mais geral de mudança social. O expediente em questão permite a Weber formular uma teoria alternativa da modernização.¹⁰⁶

Para Weber todas as estruturas políticas se utilizam da força contra outras organizações políticas. O que difere é o modo como o fazem. As comunidades políticas, diz ele, terão sua forma e um destino próprio a partir do modo como irão engendrar sua “expansão”. Entretanto, nem todas buscarão desenvolver a propensão à expansão. Nesse sentido, enquanto estruturas do poder, este “voltar-se para o exterior,” com pretensões expansivas, define as organizações políticas.¹⁰⁷

Esse movimento em direção *ao que está fora* redefine obviamente processos históricos e políticos de desenvolvimento e, conseqüentemente, são decisivos para os estágios de modernização. O fator criador de oportunidades para o moderno capitalismo ocidental foram as lutas (bélicas ou não) travadas entre Estados nacionais concorrentes. Dirá Weber: “cada Estado particular tinha que concorrer pelo capital, que estava livre de estabelecer-se em qualquer lugar e lhe ditava as condições sob as quais o ajudaria a tornar-

¹⁰⁵ Bendix (1996) op. cit.

¹⁰⁶ idem. p. 21

¹⁰⁷ Veja-se Weber (1982)

se poderoso. Da aliança forçada entre o Estado nacional e o capital nasceu a classe burguesa nacional – a burguesia no sentido moderno da palavra”.¹⁰⁸

A iniciação do Estado moderno ao desenvolvimento passa pela tentativa de desapropriação dos particulares de bens administrativos, bélicos, financeiros e políticos de toda ordem. Esse é o processo acabado de desenvolvimento da empresa capitalista: via desapropriação gradativa dos produtores autônomos. É, sem dúvida, um componente estratégico de modernização.

A professora Pereira Reis, reiterando os marcos principais de sua reflexão, vê a combinação sempre original de tradição e modernidade em todas as sociedades. Desse modo, é necessário conjugar aspectos e tendências históricas e teóricas quando se trata de compreender os processos mais gerais de modernização. Essa perspectiva elimina o entendimento -- por vezes comum do processo de modernização -- da mudança como estando determinada pela capacidade de superação de uma condição ou fase anterior. O raciocínio é outro: etapas “anteriores de uma sociedade informam seu padrão seqüencial de formação.”

A novidade trazida pela análise de Bendix se assenta no fato de ter esse autor percebido que a burocratização da autoridade pública é concomitante e interdependente ao processo de extensão da cidadania. A chave para o entendimento da modernidade do Estado nacional é essa. Assim, Estado e nação atuam simbiótica e construtivamente. O traço distintivo da comunidade política moderna encontra-se aí indicado. O Estado nacional engendra organização política que, por sua vez, apoia-se nos aspectos relativos ao consentimento e à dominação.

Bendix escreve a obra, que estamos a apreciar, no intuito de fazer-nos compreender as relações existentes de autoridade ou ordem pública constituída. O foco de nossa pesquisa é demarcado por essa preocupação. Sobre ele, o autor faz uma afirmação que ilustra em muito nosso esforço de reflexão em todo o trabalho. Dirá ele: “Muitos desses países

¹⁰⁸ Weber (1999: 517)

[Bendix refere-se aos países que se tornaram soberanos e independentes desde a Segunda Guerra Mundial] ainda enfrentam a tarefa de construir uma comunidade política nacional, e não sabemos se vão ou não ser bem-sucedidos.¹⁰⁹ (grifo nosso). Foi proposital nosso grifo em toda a citação. A tarefa de construção de uma comunidade política verdadeiramente nacional é das mais penosas e complexas. O que estamos a afirmar pôde ser verificado no primeiro capítulo, entre outros, nas análises de Elisa Reis. Nessa tarefa a que nos referimos, o *timing* dos acontecimentos e determinações é decisivo.

Ao mencionar o *fator industrialização* no processo de modernização em alguns países, o autor aponta para o Japão e a Prússia como tendo constituído uma autoridade pública nacional e efetiva antes mesmo da rápida industrialização de suas economias. A maneira e a velocidade com que a industrialização se processa é central na definição de sua idéia de desenvolvimento. Remetendo suas preocupações teóricas a Schumpeter, Bendix considera que “as estruturas e atitudes sociais persistem muito tempo depois que as condições que a originaram desaparecem, e essa persistência pode ter conseqüências positivas e também negativas para o desenvolvimento econômico.”¹¹⁰ (grifo nosso)

No Brasil, durante um tempo bastante alargado, os interesses privados e dominantes estiveram pulverizados por todo o território nacional. Os esforços de constituição de um poder central, que impusesse controle e autoridade aos mais remotos rincões do país, caminharam muito lentamente. Ainda hoje, sabe-se que tal missão não se completou, sobretudo no que diz respeito ao espraiamento da autoridade pública de modo a torná-la universalmente válida e consensualmente aceita.

A política para o autor pode se resumir a disputas jurisdicionais de estabelecimento. Repetimos o que dissemos acima: o Brasil foi no passado -- evidentemente muitíssimo mais que hoje -- uma colagem de poderes jurisdicionais avulsos. Poder jurisdicional fragmentado e fontes distintas de emissão de direitos, condenam todo e qualquer país à precariedade institucional. Governantes de muita força e em contextos facilitadores podem vir a obter êxito na conformação e colocação de jurisdições que sejam de seus interesses. Contrário

¹⁰⁹ Bendix (1996) op. cit.

¹¹⁰ Bendix (1996) op. cit.

senso, na ausência de força do poder central, “a administração passa a ser pouco mais do que uma soma total das jurisdições que a compõem.”

Com efeito, o conceito de desenvolvimento de Bendix procura “agregar os produtos e subprodutos da industrialização,” mas também os incontáveis “amalgamas de tradição e modernidade que formam todos os desenvolvimentos parciais”.¹¹¹ Mas, ainda que exprimindo a riqueza das inter-relações entre economia, cultura, tradições, atitudes sociais, determinações internas e externas, grau de extensão da cidadania e ideologia, o autor reserva lugar bastante destacado para o poder público cuja ação se realize de modo real e efetivo. Sobre isso, vale observar o que ele próprio diz:

As classes no sentido moderno não existem, pois a união de interesses entre indivíduos num Estado baseia-se numa dependência coletiva. Isto é, a ação comum resulta dos direitos e deveres compartilhados em virtude das leis ou editos pertencentes a um grupo, mais do que apenas a partir de uma experiência compartilhada de pressões econômicas e pressões sociais semelhantes. (grifo nosso). Nessas condições, um homem pode modificar a regra pessoal ou jurídica à qual ele está submetido apenas por um apelo aos direitos estabelecidos de seu nível ou à benevolência pessoal e, portanto, arbitrária de seu mestre. Ademais, os direitos do grupo como um todo podem ser alterados no decorrer de conflitos e ajustamento com as jurisdições concorrentes.¹¹² (grifo nosso)

O elemento que traz modernidade ao Estado-nação é a quebra dos laços entre autoridade governamental e o privilégio herdado em poder de grupos ou famílias. Significa (a exemplo do que dissemos no parágrafo anterior) a outorga consensual de poder a um centro que irradie comando e decisões. O Ocidente consagrou o Estado-nação como determinado pela substancial “separação entre a estrutura social e o exercício de funções judiciárias e administrativas.”

¹¹¹ idem. p. 43

¹¹² Bendix (1996). op. cit.

Bendix assinala que a característica das sociedades ocidentais modernas são as comunidades políticas nacionais. A dualidade entre governo e sociedade é moderna. O cerne da questão é a jurisdição de alcance nacional nas mãos de um grupo de funcionários funcionalmente definidos e a participação do maior número possível de cidadãos nos negócios públicos. O “caráter moderno” que deve ser aí retido, é exatamente o transferir-se da luta pela distribuição de poderes soberanos para a luta pela distribuição do poder nacional, confirma ele.¹¹³

No notável esforço de reflexão que faz entre autoridade de âmbito nacional, comunidade política também nacional, exercício da autoridade central e solidariedade social, Bendix aponta as comunidades políticas nacionais como permanecendo mantidas pelo exercício contínuo de um poder centralizado. O poder centralizado e o consenso de todos acerca das funções essenciais do governo, garante tal continuidade e assegura o princípio da autonomia na tomada de decisões e implementação administrativa. Dirá o autor: “Provavelmente, as pessoas aceitam a jurisdição total do Estado, porque acreditam na realização e revisão ordeira de uma total reciprocidade de direitos e deveres.”¹¹⁴ (grifo nosso) No capítulo terceiro, onde discutiremos a questão da autoridade pública no Brasil, essa “crença” (sua existência ou não) a que se reporta Bendix, será de enorme importância para os efeitos de nossa análise.

Crença e reivindicação geral por parte dos grupos, fazem parte do sistema que atrela e mantém de pé a autoridade pública do Estado. As instituições gozam de consenso elevado para satisfazerem as reivindicações da comunidade. Entretanto, o número e a diversidade de tais requerimentos podem se tornar obstáculos ao ato de fazer política. A identificação, qualquer que seja, do “bem-estar público,” estará ameaçada quando a formulação de políticas estiver voltada obrigatória e diretamente para interesses específicos. Contudo, Bendix acredita que “um alto grau de consenso no nível nacional pode [...] ser compatível com uma decrescente habilidade para alcançar acordo em questões de políticas nacionais.”¹¹⁵ Nesse ponto ele enseja questão polêmica: em sua opinião, “exceto em

¹¹³ idem. p. 162

¹¹⁴ idem. p. 171

¹¹⁵ Bendix (1996) op. cit.

emergências,” a impessoalidade do consenso em nível nacional pode prescindir da qualidade ou dos sentimentos de solidariedade.

O sociólogo alemão quer fazer crer que historicamente o desenvolvimento de um consenso de âmbito nacional foi “acompanhado por um declínio da solidariedade social.” A sociedade civil (incluídos, em especial, as classes, grupos de *status* e associações formais) seria resultado do ajuntamento de “interesses ideais e materiais”. Mas, pensando esses grupos separadamente, se verá que o consenso produzido não pode e nem deve ser comparado àquele derivado da aceitação de todos os cidadãos de que o governo nacional possui autoridade soberana.

Para conduzir-nos especialmente à passagem para a comunidade política moderna, Bendix atesta, como apontamos agora há pouco, ter sido inevitável o declínio da solidariedade social. Mas, também nesse aspecto, sua reflexão é mais sofisticada do que em princípio possa nos parecer. Desse modo, para ele:

Nenhuma associação baseada numa reunião de interesses ou em filiação étnica ou religiosa pode recapturar a intensa reciprocidade de direitos e deveres que foi própria das ‘jurisdições autônomas’ de uma sociedade [diríamos nós, sem Estado no sentido moderno do conceito]. A razão é que nessas ‘jurisdições’ ou ‘comunidades de lei’ [...] cada indivíduo é envolvido em uma sociedade de ‘ajuda mútua’ que protege seus direitos apenas se ele cumpre seus deveres. Essa grande coesão dentro das ordens sociais cobra um alto preço em subordinação social (Bendix, 1996, p.172).

Fiel a seu arcabouço teórico, Bendix explica que as comunidades políticas modernas avançaram em termos de sua capacidade de centralização do poder se comparadas aos sistemas medieval e absolutista. Concomitantemente, esse resultado foi seguido da participação de todos os adultos na vida política através da igualdade básica e formal do direito ao voto. O preço dessa configuração, prossegue ele, é a menor solidariedade entre os “grupos secundários”. O que Bendix chama de “grupos secundários”, são unidades que podem ser consideradas em separado, tais como: classes, grupos de *status* etc.

Existe um preço a ser pago na evolução das comunidades políticas modernas e sua conseqüente força na estruturação de um poder central. Para o autor, esse preço é “subproduto da separação entre sociedade e governo na comunidade política.”¹¹⁶ Os indivíduos eram solidários no exercício de sua participação em grupos de *status*, vinculados aos privilégios governamentais, ou numa comunidade de caráter asseguradamente legal. Agora, modernamente, o que garante níveis de solidariedade são as estratificações econômicas que perpassam a sociedade e a igualdade dos adultos perante a lei nos processos eleitorais.

O que a análise de Bendix quanto ao “preço pago” pode acarretar? Ocorre nessas condições um “hiato entre as forças que conduzem à solidariedade ou ao conflito social”. O governo e as forças que continuamente o mantêm por meio de uma autoridade política de alcance comunitário nacional, nada têm a fazer. O hiato a que se reporta o autor faz com que, independentemente da autoridade continuamente exercida, o processo se desenvolva.

Para o Brasil, fica a lição de que a construção da autoridade no âmbito de uma comunidade política nacional, é uma realização gradual e aproximativa. As histórias de “construções nacionais bem sucedidas,” “não podem subscrever a opinião confortável de que os padrões passados [...] serão seguidos em outras partes”.¹¹⁷

Todas as sociedades complexas possuem estruturas altamente diversificadas de natureza interna e, para completar, não podem ignorar cenários e eventos externos. As mudanças e os processos de modernização, acredita Bendix, não são exclusivamente intrínsecos. Elas combinam alterações intrínsecas “com respostas a estímulos extrínsecos,”¹¹⁸ além do que envolvem sempre a intervenção do governo. Do mesmo modo, tais sociedades diferem nas estruturas formais de autoridade governamental. Estas últimas não dependem imediatamente de formações de grupos que emergem da organização social econômica da sociedade. Bendix, sugerindo alternativas no modo de analisar essas

¹¹⁶ Bendix (1996) op. cit.

¹¹⁷ idem. p. 326

¹¹⁸ idem. pp. 368-369

dimensões, considera legítimo separá-las e negligenciar uma a outra se o problema considerado indicar isso.¹¹⁹

As relações entre industrialização e modernização não deixam jamais de perpassar o texto do autor. Na sua avaliação, os estudos sobre a modernização devem considerar dois aspectos: a) a crescente divisão de trabalho embutida em tais processos faz parte da transição particular de uma estrutura pré-industrial para uma estrutura industrial que distingue uma sociedade da outra. A fase que ele denomina “transitiva” deve ser detidamente analisada ao invés de ser colocada de lado como um elemento do passado, portanto, atrasado e dispensável para fins de reflexão; e b) a ocorrência da modernização em uma parte do mundo altera os esforços posteriores dos “retardatários” fazendo com que os mesmos não consigam repetir os padrões de desenvolvimento industrial experimentados anteriormente. Diante do exposto, a idéia de seqüência e evolução do processo de modernização cai por terra.

Ao analisar a industrialização e a democratização como elementos responsáveis diretamente pela modernização da Europa Ocidental, Bendix considera que houve

Uma ruptura histórica singular, culminando num desenvolvimento secular e especificamente europeu. Mas a modernização traz à tona descontinuidades especiais em virtude de suas tendências expansivas, de modo que a relação entre a estrutura intrínseca e o cenário externo das sociedades assume um significado especial. Portanto, a estrutura interna, desenvolvida historicamente de um país e a emulação induzida por desenvolvimentos econômicos e políticos no exterior afetam o processo de modernização de cada país (Bendix, 1996, p.370-371).

Ainda em relação às suas preocupações com a modernização das sociedades, o sociólogo alemão aponta que uma maneira de se identificar o grau de atraso de um dado país é procurar em algum outro -- dito avançado -- características suas [dos países avançados] que estão situadas na condição de seus pré-requisitos. Ele entende que o mais recomendável nos estudos de modernização é considerar “a estrutura social e o governo, ou

¹¹⁹ Bendix (1996). op. cit.

a sociedade e o Estado, como interdependentes, mas também como esferas de pensamento e ação relativamente autônomas.”¹²⁰ Desnecessário dizer, que no caso das análises de Elisa Pereira Reis sobre a formação do Estado nacional brasileiro, este é o itinerário sugerido.

Ao analisar a importação de “itens da modernidade” de países avançados por países em desenvolvimento, Bendix considera que tal expediente é capaz de trazer mais obstáculos à modernização do que propriamente benefícios e resultados bem-sucedidos. Ele observa também uma questão que a nosso ver é demasiado importante: nos casos das sociedades que possuem estruturas de autoridade autônomas [nos termos de jurisdições fragmentadas que apontamos anteriormente] é possível que hajam fontes de descontinuidade no que se refere ao processo de modernização. O estudo da obra em tela inclui reiteradamente a expressão “cidadania”. A elaboração de Bendix reserva lugar de destaque para o termo no caso do estudo das condições de modernização. Os processos de modernização costumam ser acompanhados “por uma redefinição de âmbito nacional de direitos e deveres.”¹²¹ Nesse aspecto e em muitos outros no decorrer de suas análises sobre as possibilidades de formação dos Estados nacionais, ele trabalha com o modo como são introjetadas na comunidade as noções mais gerais de direitos e deveres.

Sociedades outrora divididas em centros autônomos de poder, como por ex., povoações rurais, de dinâmica acentuadamente desigual quanto à prática e convivência políticas dos diversos atores, podem evocar descontinuidades e criar sociedades politicamente dependentes de personalidades locais que não estarão minimamente preocupadas com a incorporação e a vocalização de outros valores ou grupos externos que não aqueles de seus interesses.

¹²⁰ idem. p. 375

¹²¹ idem. p. 378

Capítulo II – A proposta Bresser de reforma do Estado

O objetivo deste capítulo é, em primeiro lugar, fazer uma breve apresentação das idéias e pressupostos contidos na reforma do aparelho do Estado brasileiro elaborada em 1995, durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-98). Igualmente, procuraremos destacar parte das influências e orientações teóricas de seu principal formulador, o economista Luiz Carlos Bresser Pereira. Mas, principalmente, estaremos “descolando” seu conceito de governabilidade do contexto da proposição da reforma, para, em seguida, analisá-lo à luz de seu entendimento [dele, Bresser Pereira] do que venha a ser governança. A proposta de reforma do aparelho do Estado de 1995 é uma das tantas que opta pela perspectiva da *produção de poder* (as elites reformadoras, na maior parte das vezes, escolhem tratar o problema adotando esse caminho por um motivo bastante simples: é mais fácil) . Isso quer dizer que o objetivo da reforma deve estar voltado para o incremento do poder e da eficiência da máquina do Estado na perseguição de seus fins.¹²² A preocupação é toda centrada no Estado enquanto “máquina”, perspectiva esta que o distancia de uma análise que inclua o grau de sua capacidade [do Estado] de operar democraticamente. Nossa escolha envolvendo a proposta Bresser assim se justifica: desejamos explicar que o problema de transformar a aparelhagem do Estado não pode prescindir de sua necessária “operacionalização democrática”. Isso afeta diretamente nossa análise sobre as possibilidades de a governabilidade vir a ser aumentada.

2. Considerações sobre o êxito da aprovação da PEC nº 173/95

Em texto recente¹²³ (e raro para o propósito ao qual se dirige) elaborado com o objetivo de fazer um balanço crítico do processo de reforma do aparelho do Estado

¹²² Veja-se Reis (2002: 326) op. cit.

¹²³ Veja-se Bresser Pereira (1999)

brasileiro de 1995, Bresser Pereira procura responder indagações que efetivamente desafiam aqueles que tiveram a oportunidade de estudar o projeto. Aqui estão elas:

- a) Por que o governo resolveu propor uma reforma gerencial do serviço público incluindo reforma da Constituição, já que não fazia parte da agenda política do país nem dos temas da campanha presidencial de 1994?
- b) Como foram identificados, e eventualmente neutralizados, os adversários da reforma?
- c) Quais alianças políticas foram efetuadas?
- d) Quais os compromissos realizados?
- e) Quão significativos foram uns e outros?¹²⁴

Para demonstrar o apoio que obteve em relação à proposta, conseqüentemente à PEC nº 173/95 (Proposta de Emenda Constitucional nº 173, de 1995), Bresser Pereira menciona duas pesquisas (realizadas, respectivamente, em 1997 e 1998) que atestam ampla aquiescência da opinião pública, sobretudo, as elites políticas e os altos funcionários do setor público. Em concordância com a emenda constitucional da reforma administrativa estariam 75% (setenta e cinco por cento) da população.¹²⁵ Cerca de 80% (oitenta por cento) dos altos funcionários públicos apoiaram a emenda e as idéias contidas no “Plano Diretor”. Os empresários, altos funcionários, jornalistas, intelectuais e líderes sindicais, eram favoráveis, nessa mesma ordem, à reforma. Na pesquisa realizada em 1998, somente um setor se mostrou propenso a não apoiar: o Poder Judiciário. Entretanto, o mesmo não demonstrou resistência alguma. Bresser Pereira comenta: “Fiz várias tentativas de falar e debater com juizes e promotores, mas sem sucesso. Logrei conversar com juristas do Direito Administrativo, mas suas reações foram antes negativas do que positivas”.¹²⁶ O

¹²⁴ Esse rol de perguntas foi elaborado pelo próprio Bresser Pereira no texto da nota mencionada anteriormente.

¹²⁵ As pesquisas, atesta ele, tiveram abrangência nacional.

¹²⁶ *idem.* p. 5

autor considera fundamental o apoio dos políticos no Congresso, mas destaca que o estabelecimento de alianças estratégicas é condição necessária para o sucesso de propostas de reforma.

Ele reitera que, no início do governo Fernando Henrique Cardoso, a demanda pela reforma não estava clara para ninguém, embora existisse de fato. Na campanha presidencial de 1994 não tinha qualquer relevância, afora o fato de não fazer parte do rol dos temas de interesse nacional. Os candidatos em 1994 faziam pouca menção à sua necessidade e ela não constava de suas plataformas políticas. Desse modo, em janeiro de 1995, quando a proposta começou a ser discutida (o Presidente da República acabou por concordar algum tempo depois que ele [Bresser Pereira] discutisse a reforma com os políticos e o público em geral) o ministro ainda não contava com o apoio do Presidente. De fato, a redação do macroprograma de governo *Brasil em Ação*,¹²⁷ iniciado em agosto de 1996 (com duração de dois anos), contentou-se em apontar a necessidade de se “introduzir novo modelo de gestão (gerenciamento focalizado)” na maneira de administrar o Estado brasileiro. Não foi incluído um projeto mais delineado de reforma administrativa. Mais especificamente falando, é a idéia melhor estruturada que encontrava-se ausente, mesmo porque as discussões só começariam de fato em janeiro de 1995. Observa-se uma noção ainda um tanto vaga do que viria a ser reformar o Estado do ponto de vista administrativo. O documento pode ser lido mais como uma petição de princípios -- especialmente naquilo que se refere a reduzir o “custo Brasil” -- do que propriamente um expediente programático de governo. Entre outras coisas, lê-se o seguinte:

[...] levar adiante o processo de reformas e a diminuição do chamado "custo Brasil". Não preciso repetir aqui o empenho que todos temos tido nas reformas e continuaremos a ter. E com êxito. Reforma não é um processo que se decreta. Reforma é um processo social, é parte de um projeto de mudança e não um ato isolado. É social, é cultural, é uma mudança de mentalidade. Não se muda mentalidade do dia para a noite, mas já estamos mudando as mentalidades no Brasil.

¹²⁷ Este plano previu a realização de 42 projetos que mobilizariam 79 bilhões de reais.

E por mais que haja - como é normal numa democracia - discussões, idas e vindas, como existem mesmo no Congresso e no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, a resultante tem sido positiva. As reformas estão avançando e vão continuar avançando. O Governo não vai esmorecer até alcançá-las, porque essas reformas são imprescindíveis, não para este Governo, mas para o País.

Não podemos imaginar que as reformas chamadas "básicas" da Administração, da Previdência, a Tributária - esgotem a nossa agenda de "custo Brasil". Não. Temos também de seguir adiante no processo das privatizações, no processo da redução do papel do Estado em certos setores, na qualidade da prestação de serviços, na modernização e no aumento da eficiência da máquina pública.¹²⁸ (grifo nosso)

Curiosamente, já na primeira *Mensagem ao Congresso Nacional* (1995) do governo que começava, o Presidente tratou a reforma administrativa, a nosso ver, com muita propriedade, indicando aspectos importantes que seriam consignados mais tarde no "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado". Contudo, foi além: demarcou a responsabilidade e o âmbito de operacionalização do recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Dirá:

A desprofissionalização do pessoal, a desorganização e a má distribuição interna, são fatores impeditivo da qualidade e produtividade do serviço público. Não há um número excessivo de funcionários. Houve até uma diminuição do número total de servidores federais, de cerca de 1,5 milhão em 1998 para 1,3 milhão em 1992, número que, em relação ao número de habitantes ou à força de trabalho, é muito inferior ao encontrado na França ou na Itália, por exemplo.

Metade do funcionalismo está concentrada nas atividades-meio e existem mais de 2.000 cargos públicos com denominações imprecisas, remunerações díspares e

¹²⁸ Veja-se Brasil (1996a).

atribuições mal definidas. Por outro lado, o gasto com pessoal representava, em 1992, cerca de 4 por cento do PIB, índice considerado relativamente elevado, sendo ainda onerado pelas despesas com grande número de inativos e pensionistas, aproximadamente 550.000 em 1992.

O Estado precisa dispor de uma burocracia profissionalizada e corrigir todas essas distorções para se tornar ágil e eficiente e o servidor público tem que ter restauradas a sua dignidade, responsabilidade e capacidade de criação, de forma a que possa de fato cumprir a sua função de contribuir para o bem estar da população.¹²⁹

A mensagem ao Congresso Nacional de 1996 é mais compacta. Limitando-se a reiterar o que havia apontado a mensagem presidencial do ano anterior, seu texto, no item “Reforma e Modernização do Estado,” remete a tudo aquilo que seria necessário fazer ao “Plano Diretor”. Segue abaixo a orientação geral:

É imperativo a reforma e modernização do Estado. O acúmulo de distorções ao longo dos últimos anos levou a um esvaziamento da capacidade de gestão da administração pública, em todos os seus níveis. [...] O Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995, define projetos para o aumento de sua capacidade de gestão, pautado nos princípios da administração gerencial. [...] Com esse objetivo, foram encaminhadas ao Congresso Nacional propostas de emendas à Constituição e projetos de lei relativos à reforma administrativa, ao desligamento de quadros por necessidade da administração pública e ao regime de previdência social do setor público.¹³⁰

Na *Mensagem ao Congresso Nacional* de 1997¹³¹ já há um detalhamento maior. Percebe-se que as idéias sobre o desenvolvimento do projeto avançaram um pouco mais. Logo no primeiro parágrafo (evidentemente do item de interesse: “modernização administrativa”) fica claro que o grande propósito é mesmo fazer da reforma instrumento

¹²⁹ Veja-se Brasil (1995a).

¹³⁰ Veja-se Brasil (1996).

¹³¹ Lembremos que a reforma administrativa só viria a ser aprovada no ano seguinte.

de corte de gastos: “O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado vem implementando ações que objetivam a reforma do aparelho do Estado e colaboram com a área econômica na contenção do déficit público.”¹³²

Fala-se de iniciativas como o SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais), SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores) e SIDEC (Sistema de divulgação eletrônica de compras e licitações). O Programa de valorização do Servidor Público e as parcerias com a comunidade em programas diversos de outra natureza (por ex., o Programa de Educação Básica), são também ressaltados. Entretanto, parecem ser os mecanismos de redução de gastos os elementos que trazem relevo ao texto. Assim, sugere a mensagem de 1997:

As recentes medidas adotadas pelo Governo Federal removem vantagens injustificadas na área de recursos humano, extinguem ou colocam em extinção 100.583 cargos e reorientam a destinação dos gastos com a folha de pagamento. Também nesse sentido, foi lançado o Programa de Desligamento Voluntário – PDV, com o qual o Governo Federal alcançou o desligamento de 9.500 servidores. Efetivou-se o corte de pagamentos indevidos de pessoal, identificados através de auditorias no Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SIAPE.

Na comunicação que corresponde à última mensagem da administração FHC, *Mensagem ao Congresso Nacional* de 1998, as orientações estão inteiramente pautadas pelo “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. De acordo com ele, “o governo vem concentrando suas ações em princípios da administração gerencial, na orientação dos controles para resultados e na flexibilidade de gestão, objetivando implementar a reforma do Estado e colaborar para a contenção do déficit público”.¹³³

Fala-se da criação do Programa Nacional de Publicização – PNP, e do funcionamento das primeiras entidades qualificadas como organizações sociais. Em 1997,

¹³² Veja-se Brasil (1997b).

¹³³ Veja-se Brasil (1998).

unidades-piloto das Agências Executivas foram implantadas, envolvendo seis órgãos em condição de sofrerem tal transposição. Continuaram em 1998 a receber atenção muito especial os sistemas informacionais da Administração Pública Federal. Assim, acelerou-se o processo de racionalização e ampliação do uso do SICAF. E ainda, até o final de 1998, seria criado o Sistema Integrado de Registro de Preço, o SIREP. Por último, foi instituído o Programa de Acompanhamento Gerencial de Gastos e Avaliação Institucional – PAGG.

Quanto aos objetivos *da tão perseguida redução de gastos*, o documento diz:

Realizaram-se alterações no Regime Jurídico Único, com a extinção da incorporação pelo exercício de cargo em comissão e da gratificação de localidade e com a concessão de horário especial aos portadores de deficiência. Fortaleceu-se o núcleo estratégico do Estado, mediante a criação de novas carreiras de nível superior e do estabelecimento de regras para a alocação, remuneração e gratificação por desempenho e produtividade nessas carreiras. Em contrapartida, foi reduzida a estrutura de cargos, com eliminação de mais de 98 mil postos. Encontram-se em análise para extinção cerca de 73 mil outros.

Em 1998, serão conceituadas as atividades típicas de Estado e readequados os recursos humanos da Administração Pública Federal, mediante definição de cinco carreiras básicas: políticas públicas, diplomacia, jurídica, fiscalização e segurança. O número de categorias funcionais será reduzido pelo agrupamento de cargos de natureza semelhante.

Enfim, realizou-se nesses quatro anos uma parte daquilo que ficou consignado pelo “Plano Diretor”. Outra importante observação a ser feita é o nível -- até certo ponto surpreendente, de indeterminação do Plano Plurianual PPA – 1996/1999, para a área administrativa da reforma do Estado.

O documento apresenta-se mais como diagnóstico do que propriamente uma carta de intenções. As considerações são de natureza geral e parecem excessivamente preocupadas em persuadir o leitor de que as mudanças são realmente necessárias. Para efetivar esse propósito, elas apelam principalmente para as motivações de redução do déficit público. Nele, lemos o seguinte:

Outro objetivo das reformas é resgatar ao Estado condições efetivas de decidir sobre o gasto público, tendo em vista o atendimento de suas responsabilidades básicas e a redução das disparidades sociais e regionais.

Na situação vigente, tanto os Governos Federal quanto os Estaduais estão com sua capacidade de investimento comprometida pela rigidez orçamentária, o que impede qualquer tentativa de redistribuir recursos e atender prioridades de gastos. Para recompor a capacidade do Estado atuar na área fiscal é indispensável promover alterações no texto constitucional.¹³⁴

O efeito das emendas constitucionais são justificados a todo tempo e os reais objetivos do conjunto de propostas são devidamente listados:

[...] As Emendas sobre a administração pública fundamentam-se no reconhecimento de que a Constituição contém dispositivos que inibem a capacidade operacional do Estado e dificultam a gestão de seus recursos humanos.

[...] O efeito esperado dessas alterações constitucionais é duplo: maior eficiência na gestão das políticas públicas possibilidade de se ajustar o dispêndio às necessidades de retomada do investimento em áreas hoje carentes de expansão e modernização, em particular as de elevado interesse social.

Sobre o conjunto de propostas, são listados os seguintes objetivos:

¹³⁴ Veja-se Brasil (1996b).

- a) restrição à criação de novos Estados e Municípios;
- b) aperfeiçoamento no processo de elaboração do orçamento;
- c) mudança na relação entre os poderes Executivo e Legislativo na fixação de limites para as operações de crédito dos Estados;
- d) desconstitucionalização de dispositivos sobre transferência de recursos para o Distrito Federal;
- e) exigência de maior controle nos gastos com pessoal, por parte dos três poderes; e prazo para revisão dos fundos e benefícios fiscais atualmente existentes.

“A reação negativa foi quase universal”,¹³⁵ disse enfaticamente o autor sobre o impacto primeiro dessa imensa quantidade de idéias reformadoras entre as pessoas que as ouviram pela primeira vez. O economista, a despeito dessa reação, resolveu ir adiante:

O debate nacional sobre a Reforma Gerencial foi um debate de verdade. Eu e a minha equipe fizemos conferências no Brasil inteiro. Eu estava na imprensa todos os dias – imprensa essa que ulteriormente, deu uma enorme contribuição para o debate. No início, os jornalistas distorciam as idéias, limitando-se sempre as mesmas poucas questões – particularmente à da estabilidade dos servidores – mas a mídia acabou desempenhando seu papel de veículo dos debates nacionais. Além disso, a maioria dos jornalistas passou gradualmente a defender as propostas, à medida que a opinião pública se mostrava favorável.¹³⁶

Bresser Pereira conta que, em princípio, optou pelo corte dos detalhamentos (excessivos, em seu entender) consagrados pela Constituição. Percebeu rapidamente, contudo, que embora fácil, a retirada da minudência das regras constitucionais não produziria o efeito desejado. Foi então que acabou por se debruçar na elaboração de uma emenda “tão ou mais detalhada que a original”. Em suas palavras:

A decisão de abandonar a desconstitucionalização e optar por uma emenda tão ou mais detalhada do que o texto original foi crucial. Impediu que o relator da reforma

¹³⁵ A frase é de Bresser Pereira.

¹³⁶ idem. p. 8

administrativa no Congresso (os relatores têm um poder imenso na aprovação de emendas constitucionais) fizesse o mesmo que o relator da reforma da previdência social, alguns meses depois. Como os autores do projeto haviam optado pela desconstitucionalização, esse relator declarou que o governo estava pedindo um cheque em branco do Congresso, e resolveu fazer o que lhe parecia óbvio, a ele e à maioria dos seus colegas do Congresso: preencheu o cheque. Ao fazê-lo desfigurou a reforma, reintroduzindo no texto constitucional todos os privilégios (direitos) que a reforma tencionava eliminar. Ficou claro para mim meses antes de isto acontecer com a reforma da previdência social, que eu não poderia sofrer esse risco. A emenda teria que ter uma estrutura clara, destinada a produzir mudanças graduais e razoáveis. Cada artigo, cada parágrafo, seriam escritos da forma mais precisa e claramente fundamentada possível. Essa é provavelmente a principal razão pela qual o Congresso introduziu apenas algumas modificações menores na proposta original. A substância da emenda permaneceu intacta e, após um longo e difícil debate, foi aprovada.¹³⁷

O autor considera que em situação de negociação de propostas que atinjam os interesses dos cidadãos no dia-a-dia, há que se “estabelecer alianças e identificar os adversários.” Foi o que ele fez. Vale a pena reproduzirmos a narrativa quase na íntegra:

Na luta para mudar as instituições, nunca estamos sós: há os adversários, que precisamos identificar claramente, e os aliados, que precisamos chamar o quanto antes para ajudar. Os adversários no Congresso e na sociedade eram conhecidos: os representantes do velho patrimonialismo, tão profundamente arraigado na sociedade brasileira, e do nem tão novo corporativismo de bases sindicais. A aliança entre estes dois extremos aparentes – o patrimonialismo à direita, o corporativismo à esquerda – foi imediata. [...] Essa aliança, que tem em comum a luta autoritária pela autonomia em relação à política, ficou evidente desde o primeiro voto, o da poderosa Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, que decide sobre a

¹³⁷ *idem.* p. 12

‘admissibilidade’ constitucional de cada emenda: a velha direita patrimonialista e a esquerda corporativista votaram juntas para tentar derrotar a reforma.

Uma vez que os adversários eram identificados [continua Bresser Pereira], não hesitei em denunciá-los. Neste caso, o acordo era impossível. Os políticos patrimonialistas defendem interesses pessoais ou familiares, os corporativistas, interesses de grupos. Os primeiros costumam organizar-se em grupos políticos locais, os segundos em sindicatos. Mas ambos procuram vantagens e privilégios (*rent-seeking*): sua meta é capturar o patrimônio público, privatizar o Estado. Num primeiro momento, tentei persuadir representantes da velha esquerda, mas o diálogo não tardou a mostrar-se impossível. Meu primeiro gesto como futuro Ministro, em dezembro de 1994, antes da posse do novo governo, foi de convidar para um almoço o presidente da Central Única dos Trabalhadores, Vicentinho da Silva. O convite foi recusado, como foram rejeitadas todas as minha tentativas para apresentar o projeto aos deputados do Partido dos Trabalhadores – PT. Quando o projeto de emenda estava pronto, por volta de julho de 1995, apresentei-o às bancadas de todos os outros grandes partidos. Com o PT foi impossível.¹³⁸ Embora, em particular, alguns representantes do PT concordassem com a maior parte das mudanças, a maioria discordava, e até recusava debatê-las.¹³⁹

A estratégia da busca de alianças iniciou-se pela autorização do Presidente para que o tema fosse apresentado por Bresser Pereira ao país. Em seguida, o ex-ministro fez contato com governadores e prefeitos, além dos ministros da área econômica, embora, os últimos, estivessem preocupados com a reforma somente enquanto instrumento de ajuste fiscal. Externamente, fora da administração, os aliados mais imediatos seriam os empresários, que estão permanentemente medindo força com a burocracia. Bresser Pereira, entretanto, comenta: “mas esse apoio não era suficiente, uma vez que os empresários, apesar de seu poder econômico, pesam relativamente pouco no plano político”. Pouco tempo depois, o economista descobriria com quem de fato deveria contar. Dirá ele:

¹³⁸ Vale registrar aqui que o PT (Partido dos Trabalhadores) entrou com uma malograda *Ação Direta de Inconstitucionalidade* contra a PEC 173/95. Foram alegados desrespeito ao art. 62 da Carta Magna e aos incisos II, VII e IX do art. 37, além dos art. 246 e 247 da Constituição Federal.

¹³⁹ *idem*. p. 14

Depois de um mês no cargo, descobri meus principais aliados: os prefeitos e governadores. Eles sofriam diretamente os problemas administrativos e fiscais relacionados com o excesso de quadros e a impossibilidade de demitir, com o requisito constitucional do regime único de contratação para os servidores públicos que os tornara todos estatutários, com a autonomia do poder legislativo e principalmente do poder judiciário estaduais para aumentar os próprios salários, com o salário abusivo de certos servidores (marajás), e particularmente com a dificuldade de exigir que todos os servidores trabalhassem dado o requisito constitucional da estabilidade. Viajei pelo Brasil inteiro. Visitei governadores, participei de inúmeros congressos e encontros de prefeitos (temos mais de cinco mil municípios) para debater a reforma. O seu apoio foi crucial.¹⁴⁰

Mas não foi só. Bresser Pereira solicitou que cada Estado trouxesse seu secretário de administração pública para participar da redação da emenda. Foram a Brasília secretários, assessores e juristas. Quando não estavam pessoalmente em Brasília, participando de reuniões e contribuindo efetivamente com o texto da emenda, os secretários se empenhavam em convencer os deputados dos seus Estados a aderir ao projeto.

Seria necessário ainda convencer o maior número possível de altos funcionários. Para tanto, Bresser Pereira deu especial atenção ao conceito de “carreiras típicas de Estado,” que abarca uma considerável gama de profissionais, tais como: policiais, diplomatas, procuradores, fiscais, auditores, gestores, formuladores de políticas públicas etc. A maioria ofereceu apoio. Segundo o elaborador da proposta, somente um setor, envolvendo um número não muito significativo de funcionários, foi contra.

Embora estivessem os apoios devidamente amarrados, Bresser Pereira sabia que “o verdadeiro desafio estava no Congresso Nacional”. Em seus termos:

¹⁴⁰ idem. p. 15

Foram necessários dois anos e meio para que o Congresso aprovasse a reforma. Em parte porque a reforma da Previdência Social, que fora apresentada antes, tinha precedência; a liderança do governo na Câmara dos Deputados só permitiu que a reforma da administração pública fosse adiante em 1997, quando ficou claro que ela reuniria consenso consideravelmente maior do que a reforma da previdência. Também porque o processo formal da aprovação de uma emenda constitucional é extremamente complexo e demorado. E sobretudo porque era necessário converter em apoio efetivo dos parlamentares o processo de persuasão realizado através dos debates e alianças estabelecidas na sociedade.¹⁴¹

O ex-ministro conta que estabeleceu uma aliança interna interessante com os deputados dos estados que antes eram territórios da Federação. Trata-se de estados que possuem um número significativo de representantes se comparados à sua população. De acordo com a Constituição de 1988, todos os antigos servidores (e ativos à época da promulgação da Carta Maior) dos outrora territórios, seriam transformados em servidores públicos federais estatutários, recebendo seus salários da União. Um problema então foi colocado: quem era ativo naquela época? Ocorreu que, um ano após o surgimento dessa questão controversa, em discussão na Câmara sobre vários pontos da reforma, os deputados dos ex-territórios (temerosos do desgaste político que adviria da demissão de um número considerável de funcionários públicos) propuseram que um parágrafo no texto do projeto contemplasse seus interesses. Com isso, Bresser Pereira formalizou acordo (que, segundo diz, apenas ratificava política que já era praticada) e contou com importante número de votos adicionais no Congresso.

O ex-titular da pasta do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado considera que a aprovação da emenda constitucional da reforma da administração pública brasileira foi muito bem sucedida. Cita como exemplo artigo recente que compara o desempenho no Congresso das reformas administrativa, tributária e da previdência social. No mencionado artigo, as causas que apontam para o sucesso da reforma administrativa seriam duas: o apoio dos governadores e o empenho pessoal de Bresser Pereira em debater

¹⁴¹ idem. p. 18

nacionalmente o tema. Ainda segundo o autor do artigo, ‘a defesa de políticas torna-se difícil quando as lutas burocráticas são intensas e quando houver uma fragmentação da liderança da reforma dentro do executivo’. Isso foi evitado, no caso da reforma administrativa, “porque ninguém jamais ignorou quem dirigia o processo”, observa ele [Bresser Pereira].¹⁴²

Em nenhum momento, Bresser Pereira nega a difícil tarefa que envolve apresentar a proposta, aprová-la e implementá-la. A respeito do último aspecto, ele ainda diz:

Um dos grandes desafios do processo de implementação é o de envolver os funcionários subalternos. Nessa área, enfrentei enormes dificuldades desde o primeiro dia no cargo, quando o presidente da CUT se recusou a falar comigo. O sindicato que representa esses servidores (ou, mais precisamente, os funcionários que não possuem sindicatos próprios) em Brasília, o SINDISEP, adotou desde o início uma atitude extremamente agressiva. [...] Recebi várias vezes os representantes dos sindicatos de servidores – tanto os do SINDISEP quanto das carreiras típicas de Estado – na tentativa de estabelecer um diálogo. Expus francamente minhas idéias e limitações. Mas obviamente, não falávamos a mesma língua. No entanto, não desisti. E, para minha surpresa, o clima era totalmente diferente quando, em dezembro de 1998, recebi em audiência os dirigentes do SINDISEP. Desta vez, a conversa foi mais que cortês: embora marcando suas diferenças, demonstraram interesse em saber mais a respeito da Reforma Gerencial.¹⁴³

2.1 Antecedentes teóricos e filiação ideológica do autor

Luiz Carlos Bresser Pereira combinou em sua formação intelectual conteúdos de diversas disciplinas: economia, administração de empresas, direito e, nas duas últimas

¹⁴² idem. p. 20

¹⁴³ idem. pp. 21-22

décadas, tem se debruçado mais fortemente sobre os principais temas das ciências sociais, relacionados especificamente ao Estado e à democracia. Reconhecido pela habilidade na direção de grandes empresas privadas, professor em importantes instituições de ensino do país e titular de pastas ministeriais diversas em governos de orientações também distintas, ele ocupa lugar de destaque entre aqueles que continuamente refletem sobre as questões mais preocupantes do país. Abaixo, apresentamos as principais funções que esse autor exerceu no governo e na iniciativa privada.

Funções governamentais:

- Diretor Presidente do Banco do Estado de São Paulo S/A, de 1983 a 1985.
- Secretário do Governo do Estado de São Paulo, de 1985 a 1987.
- Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda, em 1987, no Governo José Sarney.
- Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, de 1995 a 1998.
- Ministro de Ciência e Tecnologia, em 1999.

Funções exercidas na administração privada:

- Diretor Administrativo do Grupo Pão de Açúcar, de 1963 a 1983 e de 1989 a 1994.
- Membro do Conselho de Administração e do Comitê Executivo do Grupo Pão de Açúcar. Desde agosto 1988.

Os anos 1970 foram por ele dedicados sobretudo ao estudo da aliança política entre a alta tecnoburocracia, estatal, civil e militar, e a classe empresarial, a que ele denominou “modelo tecnoburocrático-capitalista.”¹⁴⁴ Os anos 80 foram marcados pelo exame da crise do Estado, dos ciclos de intervenção do Estado e pelos estudos sobre o caráter crônico ou inercial da inflação em países como o Brasil. Finalmente, no início dos anos 90, irá aprofundar suas reflexões sobre a crise do Estado e produzir inúmeras publicações sobre a necessidade e a sistemática de sua reforma.

¹⁴⁴ Veja-se Bresser Pereira (1981)

Para Bresser Pereira e um grupo considerável de economistas, cientistas políticos e sociólogos, as teorias que pretendiam explicar o desenvolvimento econômico e social (ou sua inconsistência) na América Latina, esgotaram sua capacidade interpretativa. A primeira dessas elaborações teria sido a de Raúl Prebisch, enquanto era o diretor executivo da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), um centro de estudos dos problemas sociais do Continente criado pela ONU em 1948 no Chile. No Brasil, seu correspondente intelectual foi Celso Furtado (economista ativamente influente nas produções cepalinas), igualmente importante na identificação dos entraves ao desenvolvimento latino-americano. Um segundo momento distintivo, foi o desenvolvimento mais aprofundado da Teoria da Dependência (agora já em fins dos anos 1960), de autoria de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Essa teoria pontuou as discussões de boa parte dos anos 1970.

Nos anos 1980, contudo, uma grave crise econômica assolou as economias da região. As interpretações até então desenvolvidas perderam em muito sua capacidade explicativa. Tratava-se, pois, de uma nova época, e eram necessárias novas indagações para questões também novas. No rastro das dificuldades de uma década altamente problemática, surgiu a interpretação neoliberal, que persistiu durante um bom tempo, chegando a invadir os anos 90 e, ainda hoje, se fazer presente informando algumas análises e autores.

Bresser Pereira vislumbra que uma nova teorização e síntese está a caminho e poderá representar o terceiro momento paradigmático do desenvolvimento latino-americano. Tal interpretação, que só ganhou força nos anos 1990, se vincula “à abordagem da crise do Estado,” e a correspondente estratégia propugnada será social-democrática ou, talvez mais precisamente, social-liberal – uma estratégia voltada para o mercado, que utilize o Estado pragmaticamente para promover a distribuição da renda e a inovação tecnológica.¹⁴⁵

O autor acredita que “a modernização do Brasil só ganhou *momentum* quando, nos anos 90, uma nova coalizão de classes ocupou o centro político e conseguiu celebrar um

¹⁴⁵ Veja-se Bresser Pereira (1996).

pacto político informal baseado em uma nova interpretação para a crise e uma nova estratégia para superá-la.”¹⁴⁶ Ele considera a “grande crise do Estado” e sua respectiva fórmula de superação, como a tarefa de maior monta dos anos 1990. O propósito mais geral de Bresser Pereira é encontrar uma estratégia que possa conduzir o país ao desenvolvimento sustentado, sob condições democráticas. Evidentemente, essa é uma tarefa a que boa parte dos analistas estão dispostos a investir. Ele se situa ao lado daqueles intelectuais que adotaram a “abordagem pragmática” dos problemas da América Latina e, em especial, do Brasil. Entre seus colegas ligados aos mesmos pressupostos, estão: Adam Przeworski, Rudiger Dornbusch, Jeffrey Sachs, Paul Krugman, Albert Hirschman, André Lara Resende, Edmar Bacha, Pedro Malan, Pérsio Arida, entre outros.

A abordagem da crise fiscal, ou abordagem pragmática, possui bastante especificidade. Convém, para descrevê-la em linhas gerais, recorrer ao próprio Bresser Pereira. Dirá ele:

Ela relaciona as dificuldades econômicas da América Latina tanto ao problema do endividamento externo, quanto ao populismo econômico. Ambos têm como conseqüência uma crise fiscal do Estado que se expressa em altas taxas de inflação. A medida que os preços e os salários tendem a ser informalmente indexados, essa alta inflação adquire um caráter crônico, ou inercial. À luz dessa abordagem, os programas de estabilização, além de adotar políticas fiscal e monetária ortodoxas, precisam incluir políticas de renda e reduzir a dívida pública pendente. Alcançada a estabilização, devem entrar em cena as reformas orientadas para o mercado; contudo, o Estado que emerge dessas reformas, embora menor e reorganizado, deve ter não apenas um papel político e de bem estar, mas também um papel econômico, particularmente na área de metas de uma política industrial orientada para a promoção da exportação.¹⁴⁷

O que reproduzimos acima é a idéia geral dos “pragmáticos”. Adiante, ainda nesse segundo capítulo, teremos a oportunidade de aprofundar um pouco mais os pressupostos

¹⁴⁶ idem. p. 197

¹⁴⁷ Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1996)

desses analistas. Mas já podemos adiantar que a considerada “terceira grande interpretação da crise latino-americana” é explicada por esse grupo como sendo o resultado do acúmulo de distorções de anos de populismo econômico acompanhados da estratégia nacional-desenvolvimentista, do crescimento distorcido do Estado e da estratégia de substituição de importações.

Além dessa matriz específica por meio da qual a teoria de Bresser Pereira para a interpretação da crise do Estado encontra-se estruturada, ele combina em suas análises a apreciação de uma abordagem surgida da inspiração do Leste e do Sudeste da Ásia. A economia dessas regiões do mundo, observa ele, não é controlada, como pensam alguns, por um mercado auto-regulado *stricto sensu*. No passado, o Estado teve e, atualmente ainda tem, um enorme papel no desenvolvimento de países como Cingapura, Coréia, Taiwan etc. São economias de fato voltadas para o mercado, mas a indicação é de que tais mercados sejam externos. Nesse caso, Estado e mercado coordenam suas economias conjuntamente por meio de políticas públicas e alguma forma de planejamento.¹⁴⁸

Não se pode esquecer da orientação social-democrata do autor. Sendo assim, Anthony Giddens e a “terceira via”, Will Hutton, conselheiro proeminente do governo trabalhista inglês e, no Brasil, os escritos de intelectuais como Hélio Jaguaribe, podem indicar-nos pistas para melhor compreender os caminhos de suas reflexões.¹⁴⁹ Giddens, por ex., aponta suas considerações na direção da não desregulação radical. Comparando os gastos do *welfare* europeus com os americanos, salienta que os padrões deveriam ser mantidos de acordo com os primeiros. Ele frisa bastante que esses recursos devem ser desviados tanto quanto possível para investimentos no capital humano. Os sistemas de benefícios, que para ele estão sempre às voltas com perigos de ordem moral, devem ser reformados. No enfrentamento de tais riscos deve-se adotar uma atitude positiva e preche de incentivos ou, no limite, de ameaças legais.

¹⁴⁸ idem. pp. 43-45

¹⁴⁹ Repetimos: os autores mencionados *não são necessariamente a influência mais direta* de Bresser Pereira. Trata-se de listagem apenas indicativa.

O emprego e as questões sempre candentes com relação à necessidade de trabalho para todos, deverão orientar-se para as novas exigências econômicas. Atualmente, insiste ele, elas estão a exigir padrões de serviço e consumo globais. O lugar de produção dos bens já não importa, vez que os compradores operam em nível mundial e a distribuição também. As expectativas, portanto, de exclusão social são reais, visto que o chamado “padrão global de produção” será destinado também às forças de trabalho. A saída é preparar os trabalhadores de modo a colocá-los em conexão com o mundo, ou seja, com habilidades para exercer suas funções a nível global.¹⁵⁰

Por sua parte, Will Hutton¹⁵¹ -- na condição de analista experiente na observação dos dezoito anos do governo Thatcher, e especialista de significativa influência nas orientações políticas que levaram Tony Blair à vitória eleitoral -- contribui permanentemente na produção teórica de uma social-democracia dita mais moderna. Ele rechaça a hipótese de planejamentos estatais que ditem em escala elevada (e de cima para baixo) as regras para a implementação de políticas públicas. No que diz respeito aos negócios em geral do cidadão, Estados não devem prescrever a conduta individual. No âmbito da economia, não teriam os governos a capacidade de modelar as sociedades através de arranjos entre sindicatos e empresários. Como Giddens, ele sugere que os países operem com as instituições que aí estão, levando em consideração economias muito abertas e um mercado altamente globalizado. A estratégia que propõe é direcionada para a colocação dos países e suas economias numa perspectiva estratégica ampla e internacionalizada. Mencionando a Inglaterra como exemplo, ele diz:

A não ser que o sistema de governo da Inglaterra mude, e até esse dia, o Tesouro continuará a ser uma barreira às iniciativas públicas criativas; ele é prisioneiro de uma ideologia em que só o setor privado cria “riqueza”, que o Estado pode distribuir de acordo com as exigências do momento e as prioridades do partido que se encontra no poder. A “assistência social” é assim promovida por meio da despesa pública ou de novos impostos, dependendo das idéias prevalecentes. Fica afastada a noção de que o próprio Estado possa iniciar e orientar os movimentos de uma

¹⁵⁰ Giddens (2000: 133-134)

¹⁵¹ Hutton (1998).

economia de mercado (que em si mesma pode ter efeitos profundos sobre a sociedade) (Hutton, 1998, p.118).

Hélio Jaguaribe¹⁵² discute a validade do projeto de bem-estar social e sua respectiva solução social-democrata das décadas de 1950 e 1970, nas atuais condições. Trata-se, diz ele, do âmbito positivo e limitadamente nacional em que as questões de maior relevo eram administradas. As condições de finais da década de 90 apontam para restrições de proporções bastante significativas. As margens de manobra do *welfare state* e de um projeto social-democrata diminuíram mesmo onde a prosperidade e a proteção social eram a regra, como na União Européia. Jaguaribe considera que “nas condições atuais, as possibilidades de preservação do *welfare state* e da validade de uma proposta social-democrata dependem, basicamente, da medida em que a política social de um país não se faça a expensas da competitividade de suas empresas e das externalidades relevantes – infra-estrutura, regime legal, estatutos sociais – que condicionam o chamado ‘custo nacional de um país.’”¹⁵³

As condições e os níveis mais elevados de vida podem vir a ser preservados -- nos termos de um projeto social-democrata ou social-liberal -- na medida em que os países transigirem na formação de mercados suficientemente amplos para permitir um protecionismo moderado que os defenda da competitividade de outras sociedades.

Observe-se que na sucinta exposição que fizemos das idéias de apenas três autores, o ideário teórico de Bresser Pereira se faz claramente demarcado. Sua proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil incorpora os traços comuns desse debate.

2.2 Diagnóstico: a grande crise do Estado

A proposta Bresser de reforma do Estado tem como ponto de partida a interpretação da chamada *grande crise do Estado* que ocorreu em quase todo o mundo, mas, sobretudo,

¹⁵² Jaguaribe (1998)

¹⁵³ idem. p. 8

na América Latina e, particularmente, no Brasil. A partir de uma análise dos acontecimentos dos anos de 1930 até a segunda metade dos anos 1990, chegar-se-á ao que o autor considera sua pedra de toque: o Estado encontra-se imerso em meio a uma grande crise que reúne três aspectos distintos e inter-relacionados. São eles:

Crise

- (1) de origem fiscal;
- (2) em seu modo de intervir na economia e no social; e
- (3) no seu modelo burocrático clássico de atuação.

Faz-se necessário reconstruí-lo ou reformá-lo.

Uma vez superados os obstáculos acima mencionados por meio de um modelo de reforma do aparelho do Estado de caráter gerencial e moderno [ou a chamada “Nova Administração Pública”],¹⁵⁴ elaborada a partir das propostas de um grupo de centro-esquerda preocupado com o respeito aos fundamentos macroeconômicos, bem como com a garantia do pleno emprego e dos serviços públicos de qualidade, o Estado teria restituído seu papel de garantidor dos direitos sociais e promotor da competitividade do país.

A seguir, descreveremos os três aspectos da grande crise a que se refere o autor. Começamos, pois, pelo aspecto que deflagra a montagem de todo o arcabouço teórico de Bresser Pereira para a estruturação do plano de reforma: a crise fiscal.

O autor situa a origem da crise fiscal em fins de 1960 e início dos anos 1970, como consequência do crescimento distorcido do Estado [experimentado desde os anos 1930], e devido ainda ao processo de globalização em curso. O ingresso do Estado numa situação de crise o transformou na principal causa de redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. Crise do Estado para Bresser Pereira significa essencialmente

¹⁵⁴ Discutiremos esse modelo de administração ainda nesta seção.

crise fiscal do Estado. Para ele, o Estado além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação econômica. Em suas próprias palavras “em consequência seja da captura do Estado por interesses privados, seja da ineficiência de sua administração, seja do desequilíbrio entre as demandas da população e sua capacidade de atendê-las, o Estado foi entrando em crise fiscal -- que, em um primeiro momento, no início dos anos 1980, apareceu sob a forma da crise da dívida externa [nos países latino-americanos em geral e, no Brasil, em particular].”

Adiante, trata de conceituar a crise como:

A perda em graus variados de crédito público ao mesmo tempo que o Estado em crise fiscal vê sua capacidade de gerar poupança forçada diminuir, senão desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza. A crise do Estado está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais (Bresser Pereira, 1997a, pp.12-14).

Faz-se necessário esposar aqui o que o autor entende como sendo “o caráter cíclico da intervenção estatal”. Embora um pouco alongada e de recorte excessivamente econômico, acreditamos que essa teorização traduz muito do que pensam os atuais economistas da social-democracia sobre as idas e vindas necessárias da intervenção do Estado nos assuntos e setores econômicos e sociais. Com efeito, Bresser Pereira irá dizer que:

A intervenção do Estado se expande e se contrai de maneira cíclica e, a cada novo ciclo, o modo de intervenção estatal se altera. Enquanto a intervenção está aumentando, o Estado assume cada vez mais um papel de coordenador do sistema econômico, tomando decisões relativas à microalocação de recursos, à microdefinição dos níveis de poupança e investimentos (ou do equilíbrio entre demanda e oferta agregada) e à micro-macrodeterminação da distribuição da renda

entre as classes sociais entre os setores da economia. Esse papel assume um caráter crescente porque a intervenção é nos primeiros tempos bem-sucedida, porque o Estado está desempenhando um papel que o mercado não é capaz de executar ou o faz de forma ineficiente. A intervenção é crescente porque responde de modo adequado e efetivo às demandas da sociedade. [...] Mas, à medida em que a intervenção estatal aumenta, seja em termos de participação no PIB, seja em termos do grau de regulamentação a que a economia é submetida, começa a se tornar disfuncional. [...] Esse é o momento no qual o ciclo se reverte, em que o controle estatal se retrai e o controle pelo mercado se expande. É o momento para desregulamentação e privatização (Bresser Pereira, 1996, p. 68).

O autor busca demonstrar que o que é denominado “crise fiscal” vai muito além do já desgastado apelo ao problema do déficit público. Ele diz:

Por ‘crise fiscal’ queremos dizer não só que o déficit público é crônico, ou que a dívida pública é excessiva, mas também que o Estado perdeu a capacidade de financiar sua dívida em bases não inflacionárias. A erosão das poupanças públicas priva o Estado da capacidade de adotar qualquer tipo de política desenvolvimentista. E, quando o Estado chega à beira da falência e perde a capacidade de obter empréstimos, todos os governos, qualquer que seja sua base social, a ideologia que professem ou as promessas de campanha que tenham feito, terminam tomando as medidas que são necessárias para restabelecer seu crédito (Bresser Pereira, Maravall & Przeworski, 1996, p.20)

Após a primeira crise do petróleo, diz o economista, o Brasil e a maior parte dos países da América Latina que deixaram de efetuar os ajustes fiscais necessários, padeceriam com problemas fiscais bastante agravados. Desse modo, o mesmo Estado que representou fator de desenvolvimento econômico e social desde 1930, chega ao início dos anos 1960 apresentando uma outra realidade: tornara-se obstáculo ao desenvolvimento. Em 1970, a crise pode ser caracterizada em todo o mundo como resultado da falência fiscal do Estado. As taxas de crescimento caem pela metade e aumentam as taxas de desemprego na

Europa. Nos Estados Unidos, os índices de crescimento também caem abruptamente e, mesmo o Japão, que parecia ter suportado os anos 1980, mostra sinais de imensa fragilidade na década que se inicia. Leste Europeu e América Latina, que como dissemos, negligenciaram o ajustamento fiscal na década de 1970, sofreriam os desgastes em muito maiores proporções nos anos 1980.

Utilizando-se do endividamento externo, os latino-americanos ainda tentam suportar por algum tempo a crise e manter o desenvolvimento conseguido anteriormente. Nas palavras de Bresser Pereira: “o protecionismo intervencionista do Terceiro Mundo e particularmente da América Latina, que fora bem sucedido em estabelecer as bases da industrialização, esgota-se durante os anos 60, mas, através do endividamento externo, terá uma sobrevida nos anos 70.”¹⁵⁵

O saneamento da crise fiscal do Estado brasileiro foi relativamente bem-sucedido de 1964 até meados dos anos 1970. A alta burocracia lutou muito (por meio de um notável endividamento externo) para manter a economia sob controle. Contudo, na segunda metade dos anos 1970, a crise sobreviria violentamente. Os diagnósticos que a apontavam como eminentemente fiscal foram acatados. O Estado passara a ser o grande devedor. A crise fiscal era sinônimo de crise do Estado na medida em que o aspecto fiscal se agregava ao esgotamento da estratégia de industrialização por substituição de importações.

Aloizio Mercadante, renomado economista do quadro do Partido dos Trabalhadores (PT) e atualmente senador pela mesma sigla, reitera que o pensamento cepalino “heterodoxo em sua composição” objetivava a constituição de uma política econômica e uma estratégia de crescimento para superar o subdesenvolvimento. Para isso, buscou implementar a industrialização do Continente através do “nacional-desenvolvimentismo”, utilizando em ampla medida o processo de “substituição de importações” e do Estado enquanto investidor direto do setor produtivo. Para Mercadante, essa base teórica apoiada, segundo ele, “por um conjunto de forças políticas populistas, antiimperialistas de esquerda, nacionalistas conservadoras e de uma certa forma até mesmo pelas ditaduras militares,

¹⁵⁵ Veja-se Bresser Pereira (1992: 103)

marcadas pelo binômio “segurança nacional e desenvolvimento,” determinou claramente a concepção geral do papel do Estado na economia. “.¹⁵⁶

O autor diz então que nos anos 1980, com o prolongamento da estagnação econômica, crescerá na elite econômica o sentimento de anti-estatismo. Ele considera que nesse momento emerge como hegemônico o ideário neoliberal amparado pelo consentimento da população que não havia se beneficiado com o crescimento anterior. Em seguida, com a implantação do Plano Collor, “as bases do ajuste neoliberal se articulam nas propostas de privatização das estatais; [...] pela intenção de retorno ao FMI e pela liberdade cambial.” Continua o economista: “A privatização é a base de negociação com os grandes credores internos e externos, onde se pretende trocar título de dívidas de altíssimo risco por patrimônio público. A liberdade cambial num quadro de fragilização financeira das empresas nacionais é a face da perspectiva de internacionalização da economia”.¹⁵⁷

Mário Henrique Simonsen, economista considerado por muitos como pertencente ao grupo dos “ortodoxos neoclássicos,” tem leitura diferenciada sobre o mesmo período. Simonsen considera que, entre 1930 e meados da década de 1960, o Brasil cresceu, de fato, sob o impulso da política de “substituição de importações”. Chama a atenção, entretanto, para o fato de esse mecanismo ter apresentado três etapas distintas. A primeira é marcada pela crise cambial durante a Grande Depressão. Depois, pelas restrições ao comércio durante a II Guerra Mundial. E, por fim, em virtude de uma concepção nacionalista “e da famosa teoria das relações de troca da Cepal, segundo a qual a demanda internacional pelos produtos de exportação do Brasil – assim como do resto da América Latina – seria inelástica”.¹⁵⁸

De acordo com o exposto acima, continua Simonsen, somente a “substituição de importações” seria capaz de contornar a crise cambial. Desse modo, o governo Kubitschek empenhou-se ao máximo para trazer ao Brasil a indústria automobilística, e ainda, exigiu que o índice de nacionalização dos automóveis produzidos chegasse a 99% em poucos

¹⁵⁶ Veja-se Mercadante (1990)

¹⁵⁷ idem. p. 8

¹⁵⁸ Veja-se Simonsen (1990)

anos. Era claro para todos, comenta esse autor, que a indústria que estava nascendo necessitava de proteção aduaneira para sobreviver por conta própria. A Cepal pecou porém num único detalhe: “[...] esqueceu-se de que a separação entre indústrias exportadoras e substituidoras de importação não é estanque no tempo. Uma indústria, à medida que ganha capital e tecnologia pode passar da segunda categoria à primeira, como irá acontecer no Brasil com a produção de calçados, celulose, aço e até de produtos automobilísticos.”¹⁵⁹

O comportamento do governo autoritário, especialmente na década de 1970, marcado ainda política e economicamente por esse protagonismo do modelo nacional-desenvolvimentista, mereceu a atenção de numerosos analistas. As pesquisas sobre o período destacam as muitas e variadas faces do Estado brasileiro que, nesse momento, tinha pela frente tarefas complexas, grandiosas até, e ambições não menos modestas. O cientista político Sebastião C. Velasco e Cruz escreveu sobre o período importantes artigos, objetivando tratá-los na perspectiva da política econômica. Eles estão reunidos em um único livro¹⁶⁰ que muito esclarece sobre algumas das tantas questões que receberam da parte do governo militar tratamento altamente ideologizado. O autor nos indica que:

O período Geisel é marcado pelo cruzamento de duas grandes ambições: de um lado, o programa de reforma política visando ao estabelecimento de um arcabouço institucional capaz de assegurar a ‘normalização’ do regime – a então chamada ‘estratégia de distensão’; de outro, o projeto de consolidar no país uma economia capitalista dinâmica, elevando continuamente sua margem de autonomia e reduzindo gradualmente os desequilíbrios que acompanharam o seu desenvolvimento, de forma tal a assentar as bases para a emergência do Brasil como potência no plano mundial – tudo isso no quadro de uma economia internacional imersa em profunda crise. (Velasco e Cruz, 1997, pp. 56-57)

Velasco e Cruz assinala que a política estatal é muitas vezes interpretada como sendo mero efeito resultante de processos econômicos, sociais e políticos, externos a seu conteúdo e a quem lhe deu forma. Perde-se, assim, a visão de que nela há uma

¹⁵⁹ idem. p. 32

¹⁶⁰ Veja-se Velasco e Cruz (1997)

especificidade e eficácia própria. Ele reitera o que dissemos há pouco: são inúmeros os trabalhos que analisam detalhadamente aspectos diversos de intervenção estatal, mas perdem a idéia do processo em conjunto, seus condicionamentos mútuos e seu caráter contraditório. O artigo em tela examina texto de 1978, do economista Carlos Lessa, intitulado *A estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976 – sonho e fracasso*. Velasco e Cruz percebe na obra de Lessa um esforço pioneiro na tentativa de superar trabalhos anteriores sobre o mesmo assunto que, a seu ver, são, como dissemos, limitados.

O interesse do autor encontra-se focado com bastante vigor na leitura de Lessa “sobre as contradições incrustadas [na] tentativa de reestruturar o padrão de acumulação capitalista no país, consubstanciada na estratégia exposta no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento).”¹⁶¹ Velasco e Cruz quer (uma das marcas de suas análises) investigar as relações interativas entre as iniciativas do Estado no plano econômico e na esfera político-institucional.

Nesse sentido, referindo-se ao II PND, o autor revela que essa estratégia de desenvolvimento tinha como proposta um enorme salto qualitativo a ser perseguido até o fim da década em questão. Articuladamente, as transformações visavam levar o Brasil à condição de “Nação-Potência,” situação que se assemelhava nitidamente ao projeto nacional-desenvolvimentista dos anos 1950. Quando o projeto tem início há uma grande euforia, perpassada pelos discursos autoconfiantes e seguros dos elaboradores da estratégia. Parecia-lhes, diz o autor, que as condições naqueles momentos estavam dadas naturalmente *a priori* de modo que tal empreitada pudesse ser implementada e lograr-se bem sucedida. Onde encontrar as razões para tamanha esperança? Velasco e Cruz dirá:

O discurso oficial se apura em nos brindar com um diagnóstico edificante onde se conjugam três ordens de considerações – uma avaliação extremamente positiva do desempenho e das tendências da economia brasileira no período recente, o reconhecimento dos problemas advindos das turbulências do quadro mundial e a percepção deste momento crítico propício à reciclagem da economia e ao acesso a

¹⁶¹ idem. p. 57

um novo patamar de desenvolvimento e progresso. O apelo à experiência dos 30, aqui, é explícito. A crise nos lança um enorme desafio, mas o repto é salutar; estamos bem armados para enfrentá-lo com êxito. Mas esta é apenas uma parte da história. Um dos traços marcantes da ideologia do regime é a mística da continuidade. (Velasco e Cruz, 1997, p. 60)

Em fins dos anos 1960 (por volta de 67/68) o tom em relação ao desempenho da economia era de apreensão. Inicia-se o ano de 1969, e a prudência ainda era amplamente aconselhável. Não tardou muito, essa posição de contenção deu lugar “a euforia do ‘milagre.’” Velasco e Cruz, reproduzindo as palavras de Lessa, assinala: “as instituições [...] as regras do jogo, o padrão de expansão até então sob suspeita [...] produziram tão notável e grato êxito. Então estão corretos [...] As dimensões antes criticadas passam a ser exaltadas como necessárias para o desenvolvimento brasileiro”.¹⁶²

A idéia de planejamento estava, desde aquele momento, condenada a um plano inferior em proveito das diretivas de Delfim Netto. Ainda Velasco e Cruz, conforme Lessa: “o pragmatismo delfiniano prescinde do desenvolvimento como projeto. O planejamento oficial passa a segundo plano sob as fanfarras do canto triunfal de Delfim Netto”.¹⁶³

Delfim Netto figurou praticamente sozinho nos anos do “Milagre”, diz Velasco e Cruz. O “Planejamento” tornara-se expediente coadjuvante. No decorrer do processo, a idéia de planejamento acaba por exhibir a seguinte face: de uma lado, a fascinação com as taxas de crescimento que Delfim Netto fez questão de alardear aos quatro cantos, e, de outro, a indicação condenável de que o processo fora montado de forma equivocada.

O autor destaca então dois aspectos que julga centrais:

1) *os delineamentos gerais do II PND são gestados pelo “Planejamento”;*

¹⁶² Velasco e Cruz (1997) cf. Lessa.

¹⁶³ idem. p. 62

2) que *isto se faz em contraponto e em oposição*, ainda que velada, *à orientação que assume a política econômica sob Delfim Netto*.¹⁶⁴

Significa dizer que houve quase uma contraposição “Planejamento” vs. Delfim Netto, que fez encarnar realidades “complexas e contraditórias do processo político no interior do Estado”.¹⁶⁵

O caso do II PND, segundo Velasco e Cruz, decorreu do seguinte: “a estratégia de desenvolvimento que se tentou efetivar esboroou-se ao enfrentar o duro teste da realidade. Tendo manifestado um desprezo olímpico pelas articulações estruturais que presidem a economia brasileira do momento da concepção do plano, mais tarde os seus arquitetos foram obrigados a pagar-lhes o devido tributo e, de uma concessão a outra, acabaram em franca retirada”.¹⁶⁶ O que significou então o II PND para o período Geisel e, sobretudo, para o Estado brasileiro naqueles anos? Velasco e Cruz sintetiza o processo e a contribuição (ou seu fracasso, para sermos féis ao exame que fez o autor).

Olhado do ponto de vista das contradições que lavram dentro e fora da organização estatal, o II PND não aparecerá mais como um exercício autoritário de uma vontade soberbamente alheia às pequenas e grandes injunções da realidade econômica e social. O plano será visto, antes, como uma peça política cuja função é costurar as forças heterogêneas que dão suporte político ao regime e que se fazem presentes no interior do aparelho do Estado mediante toda uma teia de relações que as vinculam às diferentes agências, ramos e organismos do mesmo. O plano se dirige a todas e a cada uma delas em particular. Para cada qual ele traz uma mensagem, uma palavra, uma diretiva, assegurando que, através de sua realização, os seus interesses próprios estarão sendo promovidos, ao mesmo tempo em que garantida estará a prosperidade, o desenvolvimento e o bem-estar de toda a coletividade. (Velasco e Cruz, 1997, p. 87)

¹⁶⁴ idem. p. 63 (grifos do autor)

¹⁶⁵ idem. p. 63

¹⁶⁶ idem. p. 84

Para fins de avaliação – aqui já e, principalmente, da segunda metade dos anos 1980 -- podemos dizer que a agenda brasileira começou a ser definida a partir de fatores externos. Políticas obrigatórias de estabilização e ajuste definiram o período. As discussões sobre a necessidade de se reformar o Estado começam a ficar cada vez mais freqüentes. No fim do governo Sarney há sinais evidentes do esgotamento do modelo estatista conservador. Os requisitos da ordem internacional colocavam o Brasil (e tantos outros países) com as finanças públicas em colapso. Eli Diniz aponta fatores de origem externa e interna para a corrosão da ordem progressista. Nas suas palavras:

O hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerbou as tensões associadas ao processo de modernização. Instaurou-se um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou o arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre ela”..(Diniz, 1997) (grifo nosso)

A forte crise dos anos 1980 alterou profundamente o padrão de financiamento dos investimentos que encontrava-se assentado nas poupanças estatal e externa. Bresser Pereira é taxativo ao afirmar que desde o início da década de 1980, com indícios mais acentuadamente fortes da dívida externa, os países da América Latina acenaram para ajustamentos e reformas que estavam em consonância com a abordagem neoliberal. Os efeitos de estabilização resultantes de tais expedientes foram modestos. O crescimento, a exceção do Chile, inexistiu. A seu ver, os custos das reiteradas tentativas de estabilização que tiveram como prerrogativa os pressupostos neoliberais, foram excessivamente altos. As tentativas acabaram por significar uma derrota de grandes proporções.

Mário Henrique Simonsen escreveu em 1992 interessante artigo onde sintetizava os (des)caminhos porque passara a década de 1980.¹⁶⁷ Segundo a interpretação de Simonsen dois grandes choques aplicados na década de 1980 vitimaram o país. O primeiro ocorreu no governo João Figueiredo: o presidente militar comprometeu as contas externas em função

¹⁶⁷ Veja-se Simonsen (1992)

da interrupção da reciclagem de recursos externos pelos bancos internacionais, ajudado pela segunda crise do petróleo. Afora isso, a Nova República produziu um enorme choque cultural. A última administração militar demorou muito para aceitar que a nova situação não guardava semelhança alguma com os “anos de ouro” da economia nacional. A tentativa imediata foi construir um superávit comercial capaz de guarnecer o país dos problemas advindos externamente ao Brasil. Entretanto, o resultado foi o contrário: duas recessões, a de 1981 e a de 1983, respectivamente. Houve compressão de salários, principalmente na classe média, e a inflação “voou” para os 11% ao mês.

Ainda que com inegável avanço político, a Nova República foi um fiasco em termos econômicos, diz o autor. Nas palavras de Simonsen: “Na área econômica voltaram a dominar as velhas idéias da esquerda populista do período 1950-1964. Infelizmente, a oposição pouco ou nada havia aprendido nos anos de exílio ou de afastamento do poder, confirmando a opinião de que os políticos brasileiros são extremamente conservadores, no sentido de resistência à revisão das próprias idéias.”¹⁶⁸

Enfim, no entender de Simonsen, o “nacionalismo fervente do início dos anos 1960 voltou a pleno vapor na década de 1980”. Ainda no período militar um dos indicadores desse estado de coisas foi a Lei de Informática e, em seguida, a pressão em cima dos credores internacionais que levou à moratória de 1987 (aqui já na Nova República). Para o analista a Constituição de 1988 contribuiu em muito para agravar a situação. Estabeleceu categorias de empresas de acordo com o capital, consagrou reservas de mercado, os contratos de risco na exportação de petróleo foram proibidos, a Petrobrás consolidou seu monopólio e, pouco depois, o mesmo foi feito com as telecomunicações

Sobre a década de 1980 o economista não poupa críticas e farpas. Dirá ele:

Na década de 1980, o Brasil parou. A taxa média de crescimento do produto real, de 1,9% ao ano, nivelou-se com a de crescimento populacional. Na realidade, houve anos de espasmos de crescimento, mas entremeados por outros tantos de recessão.

¹⁶⁸ idem. pp. 40-41

Além disso, a inflação desandou, chegando perto do descontrole total no final do governo José Sarney. O país entrou em confronto com a comunidade financeira internacional com as moratórias de 1987 e 1989. O crédito público esvaiu-se com os calotes internos e externos pespegados pelo governo. Os áulicos, cinicamente, passaram a apelidar de ‘moedas podres’ as dívidas líquidas e certas que o governo se recusava a honrar. Dos anos 1980 para cá, a política econômica transformou-se numa caixa de surpresas, com sucessivos choques heterodoxos. Tivemos três moedas, quatro tablitas e cinco congelamentos e outras travessuras da imaginação econômica tupiniquim. Não surpreende que, pela primeira vez na História, os capitais nacionais fugissem para o exterior, apesar de todas as ameaças da lei do colarinho-branco. No meio tempo, a população empobrecia, favelizava-se e era cada vez menos atendida pelo governo em termos de segurança, educação e serviços básicos.¹⁶⁹

Diferentemente, para Bresser Pereira (referindo-se também mais especificamente à década de 1980), o âmago da crise não foi atacado, qual seja: a crise fiscal e a conseqüente imobilização do Estado. Seu outro problema – a exaustão da estratégia de substituição de importações – também não, visto que o Estado estava paralisado.¹⁷⁰

Reformar o Estado do ponto de vista econômico significa, para o autor, recuperar sua poupança pública e superar sua crise fiscal; engloba ainda, redefinir suas formas de intervenção no econômico e o próprio limite do tamanho do Estado.

Pois bem. Descrito o que entende Bresser Pereira por crise fiscal do Estado e o entendimento de alguns outros autores sobre a decorrência das decisões econômicas tomadas na década de 1980, passemos aos outros dois pilares que sustentam a interpretação que faz Bresser Pereira acerca da chamada “grande crise”.

Para definir como o Estado deve intervir *modernamente* no plano econômico e social, esse autor sugere a revisão de seu papel regulador e, portanto, da análise de sua

¹⁶⁹ idem. p. 40

¹⁷⁰ Bresser Pereira, Maravall, e Przeworski (1996: 39) op. cit.

competência (tal qual o termo “competência” expressa para o jurídico: com o sentido de estar apto, em condições legais de) para definir formas de desregulamentação. Ele diz que deve-se diferir a mera abrangência institucional do Estado – saber se o Estado deve ou não se ocupar de uma série de atividades -- do limite de suas funções específicas, que ele entende como sendo parte das preocupações da reforma que ajudou a conduzir.

Há uma condenação de sua parte do que considera ser o reformismo neoliberal de fôlego curto dos anos 1980. Uma onda de ímpetos reformadores que levariam os Estados a paradoxal condição de organismos irreformáveis. Em contraposição, os movimentos pela reforma do Estado, iniciados em 1990, compunham uma segunda geração de burocratas que se preocupavam precipuamente com a reconstrução fiscal e administrativa do Estado; com o melhor controle dos fluxos de capital; com a coordenação das políticas macroeconômicas a nível mundial e o aprofundamento dos regimes democráticos de cada país. O verdadeiro sentido de tais reformas era, entre outras coisas, tornar o Estado mais eficiente.

Naquele momento (anos 1990), em função da quase absoluta imobilidade do Estado, Bresser Pereira considera razoável ter havido o movimento de retirada do Estado da grande maioria de suas funções regulatórias. “O imperativo econômico, provavelmente, recomendava esse tipo de alteração radical”. “Melhor do que um Estado imobilizado, incapaz de minimamente garantir a estabilidade da moeda e o funcionamento da economia, é um mercado cego e injusto,”¹⁷¹ especula ele. A diferença apontada na reforma gerencial de 1995, é sua delimitação e clareza quanto a área de atuação do Estado. Para tanto, o autor vai se utilizar da distinção entre “atividade exclusiva de Estado”— ou aquelas atividades que detém o “poder de Estado”, como por ex., legislar e tributar -- das “atividades não-exclusivas”, que abarcariam serviços e atividades na área social e científica, não envolvendo poder de Estado. No primeiro grupo, temos: o Presidente da República e seus ministros de Estado, parlamentares, magistrados (encabeçados pelos juizes do Supremo Tribunal Federal), e procuradores do Ministério Público. Enfim, funcionários do núcleo estratégico dos três poderes, cuja responsabilidade é administrar o Estado. No segundo grupo (atividades não-exclusivas de Estado), entrariam os serviços que são correspondentes

¹⁷¹ Bresser Pereira, Wilhelm e Sola (1999: 90) op. cit.

aos haveres sociais do Estado, e que hoje, no entender do autor, estão equivocadamente inseridos *dentro* do Estado. Exemplificando-os, podemos destacar: atividades escolares, hospitais, centros de pesquisa e museus. Bresser Pereira dirá que são atividades

Em essência [...] de formular políticas na área econômica e social e, em seguida, de realizar transferências para a educação, a saúde, a assistência social, a previdência social, a garantia de uma renda mínima, o seguro desemprego, a defesa do meio ambiente, a proteção do patrimônio cultural, o estímulo às artes. Estas atividades não são todas intrinsecamente monopolistas ou exclusivas, mas na prática, dado o volume das transferências de recursos orçamentários que envolvem, são de fato atividades exclusivas de Estado. Há toda uma série de razões para que o Estado subsidie estas atividades que não cabe aqui discutir. O principal argumento econômico que as justifica é o de que estas são atividades que envolvem externalidades positivas importantes, não, sendo, portanto, devidamente remuneradas pelo mercado. O argumento ético é o de que são atividades que envolvem direitos humanos fundamentais que qualquer sociedade deve garantir a seus cidadãos (Bresser Pereira, 1997a, p.23).

Estamos nos demorando um pouco mais nas “atividades não-exclusivas”, pelo fato de representarem elemento fundamental e novo no mencionado aspecto “redefinição da intervenção do Estado no econômico e no social”. Deriva dessas atividades que não têm caráter exclusivo a idéia de “publicização” e “organizações sociais.” Publicização é o processo de transferência para o setor público não-estatal daquelas atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, que contam com doações voluntárias da sociedade e que não estão voltadas para o lucro. Trata-se da constatação de que, para além da propriedade privada e estatal, existe uma terceira forma relevante de propriedade no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não-estatal.¹⁷² Um exemplo citado pelo próprio autor: a Santa Casa de Misericórdia de São Paulo. No Brasil, de acordo com a proposta de reforma do aparelho do Estado de 1995, haverá um processo de “publicização” para a transformação dessas entidades em “organizações sociais” – “um ente público de direito privado que celebra um

¹⁷² idem. p. 25

contrato de gestão com o Estado e assim é financiado parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público.”¹⁷³

Para além desse recurso (“publicização”), Bresser ainda lança mão de um outro expediente em sua formulação geral. É o que ele denomina “Leque dos mecanismos de controle.” Convém relatar muito brevemente o que significa tal noção. O autor afirma que “talvez uma teoria geral para delimitar as áreas de atuação e o grau de regulação do mercado pelo Estado não exista.” Ainda que tenha dito isso, ele busca distinguir o espaço público do privado e, no interior daquilo que é público, o público estatal do público não-estatal.

As sociedades de maneira geral usam uma série de mecanismos de controle para se coordenarem. Comumente, os fundamentais são: o Estado, o mercado e a sociedade civil. Bresser Pereira denomina critério funcional o expediente de multiplicar o número dos mecanismos de controle mais relevantes. Desse modo, em um leque que vai do mecanismo mais difuso e automático ao mais concentrado e fruto de deliberação, o autor aumenta para seis o número de mecanismos existentes. São eles: 1) mercado, 2) controle social (democracia direta), 3) controle democrático representativo, 4) controle hierárquico gerencial, 5) controle hierárquico burocrático e 6) controle hierárquico tradicional. Tanto melhor será o controle adotado que funcione de maneira mais geral, difusa e automática.¹⁷⁴ Nessa perspectiva o mercado é o mecanismo mais recomendado, por oferecer, de uma só vez, melhores resultados a um baixo custo, sem que haja a necessidade do uso do poder. Portanto, ao mercado deverá ser dado o controle sempre que for possível.

A proposta de reforma, nas questões relativas à redefinição do papel de intervenção do Estado no mercado e no social, traz, desse modo, tais controles em seu escopo.

Depois de salientar os aspectos “crise fiscal do Estado” e “necessidade de redefinição de seu papel de intervenção no econômico e no social,” chegamos ao terceiro fundamento dos pressupostos que autorizam Bresser Pereira a pensar o que viria a ser um

¹⁷³ idem. p. 29

¹⁷⁴ idem. p. 37

Estado reformado, a saber: mudança no modelo clássico burocrático de sua atuação. Aqui temos o que ele irá denominar – em acordo com vasta literatura internacional – reforma gerencial ou *New Public Management*.

Sua leitura se orienta para a obsolescência do modelo burocrático implantado no Brasil na década de 1930. Bresser Pereira identifica historicamente o período que vai de 1930 a 1960, como tendo sido marcado pelo crescimento excessivo do Estado. O mesmo teria se agigantado em virtude de haver se tornado fator direto de desenvolvimento econômico e social. Após a crise mundial dos anos 1930 (Estado Liberal), que o autor reputa ao mau funcionamento do mercado, entra em seu lugar o Estado-Social-Burocrático – social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas – que aumentou enormemente as despesas sociais e colocou em colapso as economias vigentes até então. O pós-guerra, principalmente os anos 1950-60, serão os mais prósperos e os que com mais intensidade colocarão o Estado como principal responsável pela garantia de uma razoável distribuição de renda, além de ser o agente estratégico na promoção do progresso técnico e na acumulação de capital.¹⁷⁵

Contudo, o Estado inchou em número de funcionários e despesa. No final de 1960, seu crescimento distorcido paralisaria suas funções sociais e econômicas complementares ao mercado, e poria em xeque suas derivações mundo afora. Seriam elas:

- a) nos países desenvolvidos: Estado do Bem-Estar;
- b) nos países periféricos e semiperiféricos: Estados protecionistas e desenvolvimentistas;
- c) nos países comunistas: estatização (substituição do mercado pelo Estado).

O colapso do Estado construído desde 1930, reativaria o fôlego dos entusiastas da redução de seu tamanho. Já em 1970, renasce com grande força a lógica liberal e no início dos anos 1980 ela se efetiva enquanto pensamento de direita renovado e agressivo.

¹⁷⁵ Bresser Pereira (1997a).

O autor considera que a moderna esquerda, social-democrata ou social-liberal, foi quem melhor identificou o ressurgimento de uma interpretação equivocada, de recorte demasiado liberal (posto que radical e não factível), dos problemas enfrentados pelo Estado. Evidentemente, ele atribui ao mesmo grupo a solução mais viável de sua reforma. Tratava-se também da oportunidade de colocar no bojo da reforma a idéia do “gerencialismo”, primeiramente experimentado com relativo sucesso em países como Inglaterra (também em alguns outros países da Europa), Nova Zelândia e Austrália, mas também nos Estados Unidos de 1980, em nível local, e no começo da década de 90, no nível federal.

Nos Estados Unidos a experiência na esfera federal foi descrita por David Osborne e Ted Gaebler, no livro *Reinventing Government*,¹⁷⁶ obra que, de resto, influenciaria muitos dos formuladores de reformas do Estado em todo o mundo. “Todas [as] propostas, e mais algumas outras, fazem parte de um conjunto de medidas cuja finalidade é modificar, no nível mais abrangente possível, os parâmetros da organização burocrática.” Alguns autores acreditam que “esteja surgindo um novo paradigma administrativo global [...] ocorrendo assim uma verdadeira revolução nos alicerces da burocracia moderna,” diz Fernando Luiz Abrucio, por exemplo.¹⁷⁷ (grifo nosso)

De acordo com Bresser Pereira,¹⁷⁸ existem algumas características fundamentais da chamada administração pública gerencial ou “nova administração pública”. Seriam elas:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado, e valorização de seu trabalho técnico e político

¹⁷⁶ Veja-se relação bibliográfica ao final do volume.

¹⁷⁷ Fernando Luiz Abrucio “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente” In: Bresser Pereira & Spink Orgs. (2001).

¹⁷⁸ Bresser Pereira (1997a: 42) op. cit.

- de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
 - e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
 - f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
 - g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos 1) de controle social direto, 2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e 3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
 - h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Finalmente, um último aspecto (o imediatamente identificável) do papel regulador do Estado a ser redefinido pela reforma é: “a produção de bens e serviços para o mercado”. São serviços auxiliares que devem, em princípio, ser terceirizados. Haverá, obrigatoriamente, licitação pública e terceiros poderão ser contratados, sendo sua realização operada de maneira competitiva, com significativa economia para o Tesouro. Exemplos desses serviços: limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática etc.

Realizada essa exposição englobando os três aspectos da “grande crise,” podemos partir agora para uma apreciação em bloco dos quatro problemas, que, segundo Bresser Pereira, haveriam de ser enfrentados por uma verdadeira reforma do Estado. É o que faremos na próxima seção.

2.3 Prognóstico: a reforma em sintonia com o Estado Social-Liberal do século XXI

A reforma do aparelho do Estado é parte substantiva das pretensões de Bresser Pereira e seus pares na direção da construção de um tipo novo de Estado, plasmado e festejado pela social-democracia dita moderna: trata-se do Estado Social-Liberal do século XXI.

A sucessão de modelos históricos que levam ao Estado social-liberal foi indicada de maneira sucinta anteriormente. Podemos rememorar-la a seguir:

- ◆ Estado-Liberal – modelo de Estado coordenado pelo mercado que entrou em colapso com a crise de 1929, exatamente pelo mau funcionamento deste último;

- ◆ Estado Social – modelo e marca do Estado no século XX -- podemos, não sem alguma dificuldade – localizá-lo entre 1930 e final da Segunda Grande Guerra. Após a crise de 29, os expedientes keynesianos foram imediatamente adotados por uma série de países e a presença do Estado como fator de desenvolvimento e proteção social cresceu vigorosamente;

- ◆ Estado Social-Burocrático – modelo emergencial, cujo funcionamento correspondeu e foi concomitante à prática de corte burocrático que marcou igualmente o Estado-Social. Seu auge foram os anos 1950-60, alçando o Estado à condição de vetor direto do desenvolvimento no mundo inteiro. Ele é chamado social “porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno emprego; e burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas.”¹⁷⁹

- ◆ Estado Social-Liberal – modelo que irá vigorar no século XXI, em substituição principalmente ao *modus* burocrático do Estado atuar.

¹⁷⁹ Bresser Pereira (1998) op. cit.

Social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente por intermédio de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.¹⁸⁰

Curiosamente, o que Bresser Pereira muitas vezes denomina “reforma do Estado” (*lato sensu*), é na verdade somente a proposição da alteração de seu aparelho. A confusão não se faz – a nosso ver – sem motivo. Ocorre que a proposta do autor pretendeu abranger escopo muito mais alargado do que “uma mera reforma do aparelho do Estado”, ou a mudança de um organograma. Daí a literatura e o próprio Bresser Pereira alternarem reiteradamente as denominações “reforma do aparelho do Estado”, “reforma administrativa”, “reforma da administração pública” e “reforma gerencial da administração pública brasileira”. Ao dizer que elaborou a “reforma do Estado” de 1995, o autor não se refere às numerosas reformas estruturais (ex., reforma política, trabalhista, previdenciária, tributária etc.) que foram pauta nos anos 1980. O próprio Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, hoje extinto, produziu o documento orientador da reforma com o título “*Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*”. Ainda assim, Bresser Pereira, elaborador principal do plano, utiliza em suas obras variações diversas ao nomear a proposta. Ressalte-se ainda que seu foco é o Governo Federal, mas o próprio “Plano Diretor” prevê que sua aplicação pode ser estendida para Estados e municípios, o que já está ocorrendo efetivamente em Minas Gerais com a tentativa de aprovação da reforma pela Assembléia Legislativa daquela Unidade da Federação.

A melhor indicação do que estamos a afirmar [no que se refere à pretensão de abrangência da proposta] é o rol de aspectos elencados pelo autor como problemas de

¹⁸⁰ *idem.* p. 40

relevo a serem enfrentados e solucionados para que o Estado volte a exercer seu papel precípua de coordenação social. São eles:

- Delimitação do tamanho do Estado – um problema econômico-político;
- Redefinição do papel regulador do Estado -- um problema igualmente econômico-político;
- Recuperação da governança – um problema econômico-administrativo ou a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo;
- Aumento da governabilidade – problema político ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Grosso modo, podemos -- utilizando-nos dos escritos do autor -- dizer das especificidades de cada um desses aspectos. Na seção anterior, quando esclarecemos os três pressupostos da “grande crise do Estado” (crise fiscal, crise no modo do Estado intervir no econômico e no social e crise do modelo burocrático de administração pública), já estávamos discutindo questões importantes da proposta como um todo. Queremos indicar, portanto, que o caráter integrado do modelo de Bresser Pereira obriga-nos a repetir alguns aspectos anteriormente assinalados. O expediente muito vezes serve para tornarmos mais clara uma outra idéia que tem início em algo antes apontado.

- Delimitação da área de atuação do Estado¹⁸¹ – delimitar com clareza as funções do Estado requer que distingamos três áreas de atuação, são elas: a) as atividades exclusivas do Estado; b) os serviços sociais e científicos do Estado; e c) a produção de bens e serviços para o mercado. Dentro das atividades exclusivas, portanto verticalmente, teríamos o núcleo estratégico e, horizontalmente, as secretarias formuladoras de políticas públicas e as agências executivas e reguladoras. Seguiríamos com as atividades nas áreas social e científicas (que não são atividades exclusivas de Estado, como apontamos em momento anterior). Seriam serviços desenvolvidos pelas “entidades públicas não-estatais” que, no limite, seriam qualificadas de “organizações

¹⁸¹ Bresser Pereira (1997a) op. cit.

sociais”. Abaixo, no outro extremo, encontraríamos a produção de bens e serviços para o mercado. Tais atividades seriam privatizadas e terceirizadas.

- Papel regulador do Estado – trata-se fundamentalmente de determinar o papel regulamentador do Estado nas atividades privadas. Sobre este aspecto, Bresser Pereira é enfático: “Não há dúvida de que esta é uma função específica do Estado, já que lhe cabe definir as leis que regulam a vida econômica e social. Mas até que ponto deve ir essa regulação, especialmente das atividades econômicas?”¹⁸² Para ele, houve no século XX uma regulamentação excessiva, que acarretou custos adicionais elevados e atendeu aos interesses especiais de todos os tipos. As transformações que a reforma enseja indicam uma substancial redução, apesar de que, em termos realistas, não se pode pensar na retirada do Estado de tais funções. Em muitas áreas o Estado continua a ter um papel regulamentador fundamental e, por isso mesmo, deve permanecer exercendo-o.
- Governança – segundo o autor, existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma. Diz ainda: “A crise do Estado dos anos 1980 foi antes de mais nada uma crise de governança porque manifestou-se, primeiramente, como uma crise fiscal.”¹⁸³

O aspecto *governança*, na elaboração da reforma do Estado de Bresser Pereira, aponta (mais do que qualquer dos outros aspectos) para os seguintes processos:

- superação da crise fiscal;
- reforma administrativa (transição do modelo burocrático para o gerencial);
- separação, dentro do Estado, ao nível de suas atividades exclusivas, entre a formulação de políticas públicas e sua execução.

¹⁸² idem. p. 32

¹⁸³ idem. p. 40

Dirá Bresser Pereira:

Na execução das atividades exclusivas de Estado é necessário distinguir três tipos de instituição: as secretarias formuladoras de políticas públicas, que no núcleo estratégico do Estado, em conjunto com os ministros e o chefe do governo, participam das decisões estratégicas do governo; as agências executivas, que executam as políticas definidas pelo governo; e as agências reguladoras, mais autônomas, que buscam definir os preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase natural. As agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as executivas porque não existem para realizar políticas do governo, mas para executar uma função mais permanente que é essa de substituir-se aos mercados competitivos.¹⁸⁴

- Governabilidade – para o autor, a governabilidade é o aspecto político da reforma e significa capacidade do Estado de governar, possuir legitimidade e intermediar conflitos e interesses. Ele entende que a crise de governabilidade é indissociável da crise de governança, vez que sua principal causa [dela, crise de governança] é a crise fiscal do Estado. Surpreendentemente (dado o viés econômico sempre mais destacado), ele diz que a dimensão política da reforma do Estado é ao mesmo tempo a mais importante, visto que o Estado é o ente político por excelência; e a menos clara, porque não se pode falar em uma crise política do Estado nos anos 1990. Parece-nos que o que Bresser Pereira quer dizer é, que no caso brasileiro, especificamente, o governo exerce suas prerrogativas de modo efetivo; não perdeu sua legitimidade diante da sociedade; convivemos com eleições periódicas e regulares e nossas instituições se demonstram adequadas para o poder político.

Diz o autor que nos regimes democráticos a governabilidade depende de: a) da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; b) da existência de mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade; c) da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender aquelas demandas afinal mantidas; e, principalmente, d)

¹⁸⁴ Bresser Pereira (1998) op. cit.

da existência de um contrato social básico. “É este acordo social básico, [ou] o contrato social [de tipo] hobbesiano, que garante às sociedades avançadas legitimidade e governabilidade. Nos países em desenvolvimento, especialmente nos países da América Latina, que se caracterizam por uma profunda heterogeneidade, esse acordo está muitas vezes ausente ou é imperfeito.”¹⁸⁵ (grifo nosso)

Deixamos bastante claro que o que vai nos interessar diretamente na proposta Bresser de reforma do Estado é a discussão que faz o autor sobre a questão da governabilidade. Buscou-se levar a descrição do processo da reforma até o ponto que pudéssemos municiar o leitor com elementos que o fizessem compreendê-la de maneira satisfatória, porém apenas panorâmica. O plano de reforma do aparelho do Estado é bastante rico em idéias e sugestões, e não é nosso propósito investigá-lo por inteiro. Ao esposarmos vários caracteres de seu escopo, objetivamos chegar até aqui para separarmos a temática da governabilidade e tentarmos analisá-la do seguinte modo:

- a) pelos caminhos que passa o autor até defini-la conceitualmente do modo como o faz; e
- b) para mostrarmos que *anteriormente* ou *concorrentemente* a qualquer interpretação que procure analisá-la, partindo de uma indicação de origem econômica (crise fiscal), há outro componente que deve ser considerado, qual seja: o padrão do Estado objeto da apreciação e sua conseqüente autoridade pública produzida.

Na seção que segue faremos o que foi indicado na letra “a”. A tarefa a que nos propusemos na letra “b” (de maior monta e cerne do nosso estudo), será realizada no capítulo III.

2.4 Governabilidade e reforma do Estado

Para todo e qualquer efeito governabilidade significa em Bresser Pereira, o seguinte: “capacidade política do governo de *intermediar interesses, garantir legitimidade, e*

¹⁸⁵ Bresser Pereira (1998) op. cit.

governar.”¹⁸⁶ (grifos nossos). Diz o autor que, na elaboração da reforma do Estado, este é o problema político por excelência, cujo objetivo explícito é aumentar a capacidade dos governos (ou dotá-los, quando for o caso) para que consigam efetivar as qualidades mencionadas. O autor trata esse quarto problema envolvido na reforma do Estado como sendo da ordem da reforma política. Ele entende que “a capacidade política de governar ou governabilidade deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade”.¹⁸⁷

Parece-nos um tanto confusa sua formulação do conceito de governabilidade. Em obras distintas o autor diz coisas bastante diferentes sobre o mesmo objeto. Seguem abaixo alguns trechos que evidenciam o que estamos querendo mostrar:

“[...] A governabilidade nos regimes democráticos depende [...] d) da existência de um contrato social básico. É este acordo social básico, é o contrato social hobbesiano, que garante às sociedades avançadas legitimidade e governabilidade.”¹⁸⁸ (grifo nosso)

“[...] o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.”¹⁸⁹ (grifo nosso)

“[...] Para o problema da governabilidade, porém, o mais grave – senão fatal – para os governos é perder o apoio da sociedade civil, visto que, em termos práticos, a governabilidade se confunde com a ‘legitimidade’ do governo, ou seja, com o apoio de que dispõe na sociedade civil.”¹⁹⁰ (grifo nosso)

“[...] Se tais reformas [voltadas para a solução de problemas econômicos] forem acompanhadas de reformas políticas de caráter democrático, que aumentem a transparência

¹⁸⁶ Bresser Pereira (1997a) op. cit.

¹⁸⁷ idem. p. 45

¹⁸⁸ idem. p. 46

¹⁸⁹ idem. p. 19

¹⁹⁰ Bresser Pereira (1997a) op. cit.

dos atos de governo e o nível de informação dos eleitores, facilitando a formação de novas coalizões de classes modernizantes, o Estado estará ganhando governabilidade, ou seja, maior capacidade política de governar.”¹⁹¹ (grifo nosso)

“[...] Os problemas de governabilidade não decorrem de ‘excesso de democracia’, do peso excessivo das demandas sociais, como já se pretendeu afirmar, mas da falta de um pacto político ou de uma coalizão de classes que ocupe o centro do espectro político. Nosso pressuposto será de que o problema da governabilidade foi provisoriamente equacionado com o retorno da democracia e a formação do ‘pacto democrático-reformista de 1994’, possibilitado pelo êxito do Plano Real e pela eleição de Fernando Henrique Cardoso. Esse pacto não resolveu definitivamente os problemas de governabilidade existentes no país, uma vez que esses são por definição crônicos, mas deu ao governo condições políticas para ocupar o centro político e ideológico e, a partir de amplo apoio popular, propor e implementar a reforma do Estado, e, dentro dela, a reforma administrativa.”¹⁹² (grifo nosso)

Muito embora procurando indicar que os diversos aspectos -- por nós destacados acima -- perfazem (porque integrados) uma só reflexão sobre a idéia de governabilidade, Bresser Pereira monta um mosaico onde são enfileirados aspectos tão díspares quanto “a necessidade da existência de um contrato social originário”, “a operação de instituições políticas”, “a identificação imediata entre governabilidade e legitimidade”, “o pressuposto de que reformas voltadas para a questão econômica serão suficientes para o trato da problemática da governabilidade”, e “a localização do problema na inexistência de um pacto político ou coalizão de classes que ocupe o centro do espectro político”.

Como se isso não bastasse, temos ainda o “gargalo” que nosso estudo considera ser o maior complicador da análise de Bresser Pereira sobre o tema da governabilidade, a saber: a vinculação total entre as idéias de governabilidade e governança. Ele só chega até a idéia acabada de governabilidade através das especulações sobre o conceito de governança. Até aqui não nos coube ainda emitir nossa noção (aquela que adotaremos em definitivo neste estudo) do que vem a ser governabilidade. Deixaremos isso para o capítulo III.

¹⁹¹ Bresser Pereira (1998: 33) op. cit.

¹⁹² idem, pp. 27-28

Interessou-nos, no momento, apontar apenas a formulação contida na proposta. O trabalho da seção seguinte pautar-se-á pela preocupação de discutir o tratamento dado pelo autor à questão da relação governabilidade vs. governança.

2.5 Governabilidade e governança

Ao definir governança, Bresser Pereira dirá: “capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo.”¹⁹³ Apontará também que se trata de um problema a ser resolvido no âmbito econômico-administrativo, portanto, *no interior do aparelho do Estado*. A vinculação entre recuperação da governança e crise fiscal do Estado é direta. Seja observando o modo como o autor desenrola o novelo de sua proposta, seja pesquisando sobre a centralidade da superação da crise fiscal para fins de criar uma maior capacidade gerencial no Estado, a via econômica encontra-se sempre presente. Assim, delimitar o tamanho do Estado, reduzir -- mesmo que com elevado bom senso acaciano -- o número de seu pessoal, mensurar o nível ótimo de intervenção no mercado, incluir padrões mais modernos (gerenciais) de gestão, regulamentar ou desregulamentar, tudo isso evoca superação da crise fiscal do Estado (que em parte foi resultado da crise brasileira dos anos 1980, acentuada pelo episódio da hiperinflação do início dos anos 1990).

Se quiséssemos simplificar demasiadamente e de maneira esquemática o entendimento de Bresser Pereira sobre o “reformatar do Estado”, cremos não ser exagero dizer que podia-se resumir tal idéia nos seguintes termos: 1) para haver reforma do Estado no Brasil é necessário superar a crise fiscal do Estado (daí a equação crise do Estado = crise fiscal do Estado); e 2) a superação dependeria também do modelo burocrático clássico de administrá-lo, substituindo-o por uma administração gerencial.

Esses expedientes trariam a chamada governança, que seria restituída nesses dois flancos nos seguintes termos:

¹⁹³ Bresser Pereira (1997a: 7) op. cit.

- a) *pelo retorno da capacidade financeira*: que adviria da política econômica adotada (capaz de superar a crise fiscal) e da implantação da gestão gerencial na administração pública (mais econômica, efetiva e eficiente), sem contar a diminuição da intervenção do Estado no mercado (que também é expediente de trato da saúde fiscal) ; e
- b) *pelo retorno da capacidade administrativa*: que adviria igualmente da transformação da administração burocrática em gerencial e também da limitação do tamanho do Estado. Regularizar ou desregularizar significa otimizar a estrutura administrativa .

Os dois aspectos (econômico e administrativo) estão muito imbricados, são interdependentes e praticamente iguais. O próprio autor admite em seus dizeres a indissociabilidade entre as duas dimensões: “Esta crise de governabilidade estava evidentemente imbricada com a crise de governança, na medida em que sua principal causa era a crise fiscal do Estado.”¹⁹⁴ (grifo nosso)

Vê-se que em Bresser Pereira os dois conceitos estão atados. Se entendemos (como fizemos no raciocínio há pouco) que crise do Estado = crise fiscal do Estado, que, por sua vez, produz déficit de governabilidade, podemos inferir que não se pode analisar os conceitos em separado (crise fiscal do Estado e governabilidade). E, ainda, deduzindo-se sob uma forma de alcance de raciocínio ainda mais alongada: que o “problema propriamente político da reforma” (é Bresser Pereira quem diz isso) -- qual seja, o do aumento da governabilidade -- pode ser reduzido às enormes dificuldades de ordem fiscal. Trata-se, então, de um problema de cunho econômico e não de um problema político.

Nunca é demais ressaltar que as seções deste capítulo, destinadas ao tratamento dos conceitos de governabilidade e governança, refletem apenas o pensamento de Bresser Pereira. Nossas análises sobre tais noções virão em momento oportuno.

¹⁹⁴ Bresser Pereira (1998: 27-28) op. cit.

2.6 Os limites da proposta Bresser

A idéia de reformar os Estados converge atualmente para um ponto relativamente comum: reformá-los ou reconstruí-los significa transformar (hoje mais que ontem) também a sociedade. Boaventura de Souza Santos,¹⁹⁵ da Universidade de Coimbra, Portugal, levanta sobre o assunto questão bastante pertinente. Diz o autor que a reforma enquanto transformação social da modernidade sempre foi pensada para ser realizada pelo Estado, sendo a sociedade seu objeto. Assim, se hoje é o Estado quem está em crise, a crise é do próprio reformismo. Desse modo, a quem caberá realizar a reforma? E, ainda, a quem será destinada?

É de fato uma reflexão importante. No Brasil, a idéia de ver o Estado reformado não constava do macroplano (*Brasil em Ação*) da primeira administração Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

Em artigo da revista “Reforma Gerencial”,¹⁹⁶ de 1998, Carlos Pereira, diz:

Alguns sinais desta falta de compreensão [aqui ele se refere à inexatidão do “campo de jogo”, ou melhor, dos atores que estariam ocupando a arena de interesses políticos no momento que a reforma tivesse de ser implementada] podem ser evidenciados pela ausência da própria reforma administrativa no programa de governo do então candidato FHC, bem como nos primeiros meses de seu governo. Na realidade, a reforma administrativa foi sendo absorvida como agenda de governo à medida em que ela foi incorporando aspectos fiscais, tais como o fim da estabilidade do funcionário público, com a possibilidade da diminuição de seu contingente, teto de remuneração etc. (grifos nossos)

¹⁹⁵ Boaventura de Souza Santos. “Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado” In: Bresser Pereira, Wilhelm e Sola Orgs. (1999: 243) op. cit.

¹⁹⁶ *Reforma Gerencial* – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. n.º 0 março/1998.

Estas palavras revelam, tanto quanto a inclinação excessiva de Bresser Pereira para as questões de ordem fiscal, que o governo de então encontrava-se bastante preocupado em equilibrar as questões ligadas à saúde econômica do país para cumprir dois de seus maiores desideratos em nossa opinião: inserir um Brasil competitivo no cenário internacional em época de processo acirrado de globalização e liberar as forças do mercado interno, ou seja, o desejo de fazer surgir o propalado Estado forte (enxuto administrativa e financeiramente e capaz de implementar decisões) nos marcos de uma economia de mercado.

Muito embora estivesse inicialmente ausente da pauta principal do governo FHC, a idéia de uma ampla reforma do aparelho do Estado no Brasil foi ganhando força, especialmente pela possibilidade que teria o governo de equacionar parte do déficit das contas públicas. Para se ter uma idéia, em março de 1998, o BID realizou um empréstimo no valor de US\$ 90 milhões para que fosse viabilizado o “Programa de Modernização do Poder Executivo Federal”. Esse programa visava diretamente a implementação da reforma do aparelho do Estado. O montante atingiria, em cinco anos, recursos da ordem de US\$ 180 milhões, sendo o restante do valor complementado com recursos do Tesouro nacional. Os valores foram destinados aos órgãos e entidades engajados na implementação da administração gerencial no setor público brasileiro.

A preocupação primeira do Programa – seguindo fielmente as orientações do “Plano Diretor” – foi a capacitação dos serviços desenvolvidos a nível federal. O exercício das funções de planejamento, implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas, pelo Governo Federal, seria qualitativamente aumentado de acordo com cronograma pré-definido. Foram programadas duas fases: a primeira, com duração de três anos, e recursos de US\$ 114 milhões, a serem repartidos entre BID e Tesouro. E a segunda, que seria executada em dois anos, com um custo total de US\$ 66 milhões.

Abaixo estão reproduzidos os objetivos a médio e longo prazos desse amplo Programa:¹⁹⁷

¹⁹⁷ Fonte: *Reforma Gerencial* – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº 0 março/1998.

Reforma Institucional:

- ◆ Planejamento e implantação de projetos de reestruturação institucional e melhoria da gestão em ministérios e órgãos da administração federal.
- ◆ Reestruturação e desenvolvimento da gestão em autarquias, fundações e órgãos da administração federal com vistas à sua qualificação como Agências Executivas.
- ◆ Preparação de órgãos e entidades da administração federal para a absorção de suas atividades por organizações sociais.

Gestão e desenvolvimento de recursos humanos:

- ◆ Desenvolvimento e implantação de um sistema informatizado para a gestão dos recursos humanos.
- ◆ Elaboração de uma proposta de Sistemas de Carreiras e Regimes de Trabalho.
- ◆ Documentação e Informatização da ENAP (Fundação Escola Nacional de Administração Pública).
- ◆ Formação de quadros para a segurança pública, na ANP (Academia Nacional de Polícia).

Gestão e Tecnologia da Informação:

- ◆ Planejamento da informatização e desenvolvimento de recursos humanos.
- ◆ Implantação da infra-estrutura e definição de normas e padrões tecnológicos.
- ◆ Aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e difusão da informação entre os sistemas informatizados da administração federal.

Atendimento ao Cidadão:

- ◆ Planejamento e implantação de serviços integrados de atendimento ao cidadão.
- ◆ Desenvolvimento e implantação de uma estratégia de comunicação social.
- ◆ Realização de seminários, estudos e projetos de investimento na área de cidadania e modernização do Estado.

Bresser Pereira repete sempre que “a Emenda tem um caráter emblemático. Nós tínhamos a opção ou não por uma administração moderna e gerencial. E a aprovação da

Emenda Constitucional acabou representando a opção pela administração gerencial. [...] Eu acho que esse caráter emblemático é a coisa mais importante dela. Mais importante que a própria mudança legal.¹⁹⁸ (grifo nosso)

Em meados de 1990, as elites internacionais haviam se convencido de que a tese de reforma ou reconstrução do Estado estava correta. A partir de então, os empréstimos para a reforma do Estado começaram a ser facilmente liberados. O Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial priorizaram o envio de grandes somas para essa finalidade. Houve, por parte das Nações Unidas, a criação de uma assembléia geral com a temática “administração pública”. O debate se estendeu a vários países, e a reforma do Estado virou um dos assuntos de maior importância da década.¹⁹⁹

Valeriano Mendes Ferreira Costa, em artigo que analisa exatamente a nova perspectiva do Banco Mundial sobre a temática do Estado, sugere que o interesse central das reformas dirigidas aos “países em desenvolvimento” é: como implementar reformas administrativas que fortaleçam a capacidade institucional dos Estados (dirá ele: planejamento, controle e coordenação) e que consigam trazer ao mesmo tempo “maior ‘permeabilidade’ em relação à sociedade civil organizada?” (cujos atributos, seriam: transparência, participação e descentralização). Isso tudo em um contexto onde a relação entre o Estado e a sociedade que o mantém é nova.

Como terá o leitor a oportunidade de verificar em capítulo próprio (de número três), em nossas discussões sobre o tema da governabilidade e suas relações com a decisiva e estratégica idéia de autoridade pública, somos endossados por Ferreira Costa em boa parte das preocupações que temos em relação ao modo de se processar as reformas. Em suas palavras: “aliás, este é o problema central de toda reforma política conduzida por elites reformadoras: até onde é possível induzir e controlar um processo de reforma que não apenas objetiva a transformação das próprias estruturas institucionais sobre as quais se apóiam essas elites, mas que, além disso, depende do apoio intenso e sistemático do pólo

¹⁹⁸ *Reforma Gerencial* – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº o março/1998.

¹⁹⁹ Bresser Pereira (1997a: 17) op. cit.

mais frágil da relação (a sociedade) e a quem justamente se pretende beneficiar com a reforma?”²⁰⁰ O autor, que obviamente formula essa pergunta motivado pelo trato dado pelo Banco Mundial aos problemas enfrentados pelos Estados em “países em desenvolvimento,” salienta a importância de se analisar as diferenças “nos termos” em que as políticas de reestruturação dos Estados são sugeridas para contextos bastante distintos. Continua ele:

A enorme diferença tanto estrutural como política entre os Estados dos países industrializados (OCDE) e os “países em desenvolvimento”, torna ainda mais evidente a dificuldade de conciliar num arranjo ‘pragmático’ as duas perspectivas referidas anteriormente: aquela que enfatiza a necessidade de fortalecimento da capacidade institucional do Estado; e a que propõe uma ‘reengenharia’ gerencial do Estado, especialmente no seu caráter ‘burocrático’. O problema, justamente, é avaliar se Estados “burocraticamente” frágeis – que lutam com dificuldade para evitar o comportamento predatório de suas elites, são periodicamente assaltados por crises políticas e vêm-se às voltas com uma crônica falta de confiança por parte de sua sociedade civil --, terão capacidade para realizar simultaneamente as reformas ‘burocráticas’ e ‘gerencial (Ferreira Costa, 1998, p.14-15).

Bresser Pereira ao comentar as características da reforma, não nega que a inspiração foi dada pelos grandes saltos de desenvolvimento porque passou a administração de empresas no século XX. As idéias e estratégias, desenvolvidas principalmente nos Estados Unidos e no Japão, podem, segundo ele, ser transferidas para o setor público, aumentando enormemente a eficiência no modo como se administra o bem comum. Em muitos países, prossegue ele, as estratégias de gestão por excelência (ou gestão pela qualidade) estão sendo adotadas pelo setor público com muito sucesso. Os mecanismos institucionais que eliminam as estruturas excessivamente burocráticas permitem que as decisões sejam tomadas com autonomia e responsabilidade, introduzindo, assim, o *fator qualidade* nos serviços prestados.

²⁰⁰ Veja-se Ferreira Costa (1998)

Ao avaliar o que era importante na proposta da Emenda Constitucional e não foi aprovado pelo Congresso, o economista aponta para o erro de não aprovarem sua proposta de reservar 20 por cento dos cargos nos concursos públicos para os servidores que já estão trabalhando plenamente: “Eu acho que esse sistema que obriga os servidores públicos que já estão dentro do Estado a fazerem concursos externos, competindo com gente de fora, é uma coisa muito pouco gerencial.” (grifo nosso) Para falar sobre aqueles pontos que constam da Emenda e são de fundamental importância, Bresser Pereira é enfático: “Todos sabem quais são os pontos mais importantes: a flexibilização da estabilidade, a demissão por excesso de quadros, avaliação de desempenho, o fim do regime jurídico único, a adoção de um teto e de um subteto de remuneração, a exigência de projeto de lei para a concessão de aumento de salário, a retirada da palavra *isonomia* do texto constitucional.”

A seguir, o leitor terá cada uma das questões que Bresser Pereira destaca como sendo as mais importantes. Descreveremos todas em forma de síntese.²⁰¹

Flexibilização da estabilidade:

◆ *Estágio probatório.* A duração do estágio probatório dos servidores que ingressam no serviço público passa agora para três anos. Antes era de dois. Durante o estágio, o servidor será submetido a avaliação de desempenho, que passa a ser um requisito obrigatório para aquisição da estabilidade.

◆ *Perda do cargo.* O servidor estável poderá perder o cargo se o seu desempenho for considerado insuficiente em avaliações que serão realizadas periodicamente. A forma como isso poderá ocorrer será definida na legislação complementar.

◆ *Garantias especiais.* As atividades exclusivas de Estado poderão ter critérios e garantias especiais no caso de demissão por excesso de despesas e por insuficiência de desempenho. A legislação vai estabelecer que critérios e garantias são essas.

◆ *Disponibilidade.* A remuneração dos servidores em disponibilidade passa a ser calculada proporcionalmente ao tempo de serviço.

²⁰¹ Fonte: *Reforma Gerencial* – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº 0 março/1998.

Regime jurídico do servidor:

◆ *Regime único.* Deixa de ser obrigatória a adoção de um regime único para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional.

◆ *Concurso público.* O concurso público continua obrigatório, mas poderá ter procedimentos diferenciados, conforme a natureza e a complexidade do cargo ou emprego.

Novos critérios de remuneração:

◆ *Reajustes.* A fixação ou remuneração nos três Poderes passa a depender da aprovação de projeto de lei específico, sujeito a veto presidencial.

◆ *Subsídio.* Foi criado o “subsídio” como nova forma de remuneração para os membros de Poder e outros cargos e categorias previstos na Constituição ou em lei complementar. O “subsídio” não permite acréscimos, adicionais ou parcelas remuneratórias extras.

◆ *Teto.* O teto de remuneração dos servidores dos três Poderes nos estados, Distrito Federal e municípios será equivalente ao valor do “subsídio” fixados para os Ministros do Supremo Tribunal Federal. O limite previsto pelo teto não poderá ser ultrapassado, ficando nele enquadradas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza e as situações de acumulação de remunerações ou de proventos.

◆ *Enquadramento no teto.* As remunerações e os “subsídios” serão enquadrados no novo teto constitucional, podendo haver redução nominal de valor, não existindo para este caso direito adquirido.

◆ *Sistema de remuneração.* O sistema de remuneração e os padrões de vencimento dos servidores serão fixados considerando-se as peculiaridades, complexidades, responsabilidades e exigência de cada cargo. A União, Distrito Federal, estados e municípios terão conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, com participação dos servidores.

Bresser Pereira considera que a reforma introduziu na agenda do país um assunto da maior importância e que não estava recebendo a atenção devida. O pioneirismo do Brasil enquanto país em desenvolvimento a adotar uma reforma de caráter gerencial, prova o amadurecimento político porque passou o Estado nos últimos anos. Ele reitera a essência

social-democrata do projeto e avalia que a reforma veio para alterar o Estado brasileiro também do ponto de vista ético e moral. Aposta na qualidade e eficiência dos serviços que irão ser prestados pelas organizações sociais que, diferentemente do setor privado, serão operados por meio de competição administrada.

Um assessor especial do Ministério à época, Paulo Modesto, diz que “A gestação da Emenda foi muito democrática”. E completa: “O texto aprovado é fruto de uma ampla discussão levada a cabo ao longo de todo esse tempo entre os técnicos do Ministério e representantes da sociedade civil.” Fala-se em mais de cinquenta versões antes da Emenda entrar em votação. Acadêmicos, juristas e sindicalistas, colaboraram com os debates.

Fernando Luiz Abrucio avalia²⁰² que as demandas direcionadas para o Estado tenderão a aumentar. Significa que os recursos públicos não podem ser violentamente diminuídos. A solução passaria então pelo redimensionamento das funções e da forma de gestão do Estado, o que valida e faz da reforma algo de importância indiscutível. Ele fecha com as idéias de Bresser Pereira ao dizer que “o aparelho estatal deverá ser mais regulador e indutor do que executor das atividades econômicas.”

O autor faz uma apreciação política da viabilização da reforma que é pouco comum, mas muito consistente:

Quanto à viabilidade, há primeiro o problema político. O presidencialismo, ao contrário do parlamentarismo britânico [sua referência, provavelmente, remete ao grau em que a reforma gerencial foi implantada na Inglaterra], traz um componente maior de politização à alta burocracia. Nomear e demitir, como já dizia uma raposa do PSD mineiro, é a essência do poder no Brasil. Não que o topo da administração deve ser ocupado somente por burocratas de carreira – isso não ocorre nem na Inglaterra. É bom haver um intercâmbio com a iniciativa privada e a academia para ‘oxigenar’ a administração. Mas, alguns nichos do Estado brasileiro ainda são propriedades de determinados grupos políticos, o que se reforça com o sistema de

²⁰² *Reforma Gerencial* – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº 5 janeiro/1999.

nomeação presidencial. Neste sentido, alguns órgãos dificilmente virarão organizações sociais – uma ótima idéia do Plano Diretor, diga-se de passagem – porque os que os controlam não vão querer abrir mão de um poder que viabiliza suas carreiras. E o Governo Federal depende do apoio deles no Congresso Nacional.²⁰³

Abrucio considera que o desafio de profissionalizar a administração pública brasileira, conjugado com a incorporação de práticas gerenciais, será bastante trabalhoso e demorado. Ele admite que algumas boas mudanças foram acontecendo ao longo do tempo. Cita, por ex., “a imagem dos governadores como gerentes, e não como padrinhos de empregos.” Mas, sugere, igualmente, que há uma fragilidade acentuada na gerência dos Estados, produto de uma burocracia não profissional. Observa que o diagnóstico equivocados de alguns pontos da reforma administrativa foi resultado disso.

João Geraldo Piquet Carneiro vê na quebra da rigidez do regime jurídico do servidor, a iniciativa de maior relevo da reforma. Ele faz algumas considerações em relação à difícil inserção das reformas administrativas nas agendas dos governos. Em suas palavras: “As reformas administrativas têm poucos atrativos para a classe política, porque implicam, às vezes, redução de pessoal, controle de gastos, aumento de uns controles públicos e isso não é bem visto pela classe política, principalmente em períodos eleitorais. Esse é um aspecto até mais pobre da questão, porque a questão mais séria é que de fato não há uma cultura política voltada para a administração pública.”²⁰⁴ Piquet pensa ser esta uma das causas de descontinuidade da modernização do aparelho estatal brasileiro. A segunda causa, completa, “é que a descontinuidade não varia de governo para governo, como pensam alguns; ela é cíclica, alterna períodos de reforma e ‘desmodernização.’” Sua percepção sobre esse fenômeno nos últimos anos parece-nos bastante acertada: “O que aconteceu dos anos 80 para cá, foi um processo de ‘desmodernização’ do Estado, mediante decisões pouco fundamentadas: o período Collor e Sarney foi rico em extinções, criações,

²⁰³ *Reforma Gerencial* – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº 5 janeiro/1999.

²⁰⁴ *Reforma Gerencial* – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº 5 janeiro/1999.

fusões de órgãos, tudo isso feito ora em nome de uma pseudo-racionalidade administrativa, ora em nome da conveniência política, para ter uma bandeira, para dar a impressão de estar acabando com ministérios, quando na verdade está apenas causando fortes traumas nas culturas das estruturas existentes.²⁰⁵

As observações de Flávio da Cunha Resende tentam buscar nas teorias políticas contemporâneas os elementos para avaliar o que vem a ser a introdução -- em um modelo eminentemente burocrático -- de expedientes da *new public management*. Para ele, o ponto a ser debatido é: em que medida estruturas burocráticas poderão vir a caber e funcionar em contextos democráticos? Os modelos que buscam responder a essa questão variam da *escola da escolha pública*, que rejeita a burocracia, aos *analistas institucionalistas*, que entendem o lugar e a importância das instituições, e, assim, procuram compatibilizar a burocracia nos marcos dos regimes democráticos.

Resende põe em relevo o argumento central dos analistas da “nova administração pública.” Seria ele:

As organizações do setor público podem, em alguma medida, funcionar de modo similar às organizações do setor privado e portanto seria possível buscar uma gestão orientada pela *performance*. O elemento de novidade é o de que algumas atividades nas organizações do setor público podem ser gerenciadas segundo princípios e modelos que vão além do rígido controle e da estrita obediência às regras, característico do padrão tradicional de gestão pública, passando a organizar, progressivamente, com base na *performance* e nos resultados.²⁰⁶

O professor Yehezkel Dror, da Universidade Hebraica de Jerusalém, afirma com veemência que os expedientes “gerencialistas” fazem parte de um conjunto de boas idéias, mas alerta que não são suficientes para resolver o problema como um todo. Ele pondera que

²⁰⁵ *Reforma Gerencial* – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº 5 janeiro/1999.

²⁰⁶ *Reforma Gerencial* – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº 5 janeiro/1999.

a NPM (*new public management*) deve ser usada de maneira sofisticada, mas complementada com abordagens adicionais. Para ele não há que se falar em “reinvenção” do governo, mas sim, uma importante reestruturação nas rotinas da administração pública.

Dror sublinha um aspecto a ser melhor observado em qualquer reorganização do Estado que venha a ocorrer:

Trata-se da questão política. Organizar o Estado, de fato, é bastante importante, mas não mais importante que seu aspecto político. A NPM sofisticada o tratamento para com o cidadão, flexibiliza a operacionalização das regras, introduz mecanismos de concorrência etc. Contudo, a despeito do avanço que isso representa, o que estará sendo profissionalizado é a gestão; a política é outra coisa. A política envolve a escolha das melhores estratégias e, em sendo essas escolhas mal feitas, de nada irão adiantar a eficiência ou a eficácia da gestão.²⁰⁷

Fábio Wanderley Reis²⁰⁸ por sua vez, numa apreciação do que foi sugerido especificamente pela reforma do aparelho do Estado no Brasil em 1995, apresenta argumentos pouco comuns. Com relação às ligações entre burocracia e democracia, ele diz que as feições do Estado enquanto aparelho devem estar subordinadas ao caráter de arena “em que interesses e objetivos diversos da sociedade devem poder fazer-se presentes.”²⁰⁹ Os fatores tradicionalmente morosos da ação estatal -- incluídos aí sua meticulosidade, definição apropriada de competências, regras universalistas etc. -- estão ligadas ao *modus de ser* do próprio Estado. Um dos graves problemas da formulação de Bresser Pereira, no entender de Reis, é supor o Estado como “uma espécie de máquina”, cuja questão mais saliente a ser resolvida é sua maior ou menor eficiência. A reforma pensada por Bresser Pereira tem como um dos objetivos a criação de uma estrutura que dificulte ou impossibilite a apropriação do Estado por interesses privados. Com relação a esse aspecto em particular, Reis pondera que “o que importa [referindo-se a alguns pressupostos da reforma] é que os

²⁰⁷ Revista *Reforma Gerencial* – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº 3 setembro/1998.

²⁰⁸ Reis (2002: 320-321) op. cit.

²⁰⁹ idem. p. 321

males apontados (corrupção ou controle político de índole autoritária) dificilmente poderiam ser vistos como justificando que se recomende sem mais o Estado “gerencial” em vez do “burocrático”(Reis, 2002, p.127).

Marco Aurélio Nogueira²¹⁰ tem opinião diversa daquela apresentada por Reis. Para ele, a “linguagem” da reforma alterou-se relativamente. A preocupação predominantemente quantitativa foi deixada um pouco de lado para, em seu lugar, figurar a “idéia de dignificar a função pública e superar a gestão burocrática”. Ele pondera que isso é indicado por Bresser Pereira muito embora a “perspectiva gerencial” não se expresse de modo muito claro. A seguir, Nogueira afirma que os “focos” deixaram de ser os funcionários em excesso ou incompetentes, para a proposição de uma orientação mais consistente e lógica. A perspectiva geral, porém, diz o autor, possui ainda “as cores do neoliberalismo”. Os mecanismos de descentralização, transferência de atribuições para o terceiro setor e redução do déficit público, permanecem na cartilha neoliberal. Ele vê traços de ambigüidade nas perspectivas, vez que a reconstrução do Estado é muitas vezes sua própria “desconstrução”. Para Nogueira, falta debater mais as questões relativas ao padrão de regulação e coordenação estatal.

Sérgio de Azevedo e Luiz Aureliano G. de Andrade²¹¹ enumeram *dois limites* -- decorrentes de constrangimentos internos e da nova ordem internacional -- para que o Brasil inicie um novo ciclo de expansão econômica:

- 1) apesar do impacto positivo do chamado Plano Real, não parece viável uma retomada do crescimento nos moldes dos anos 1970, isto é, um longo período de crescimento a altas taxas;
- 2) é impossível a reedição da intervenção pública, no campo econômico e social, nos moldes do chamado Estado desenvolvimentista.²¹²

²¹⁰ Nogueira (1998: 173-174) op. cit.

²¹¹ Sérgio Azevedo e Luiz Aureliano “A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira” In: Diniz & Azevedo (1997)

²¹² idem. p. 61

Diante de tais impasses, afirmam eles, *é imperioso efetuar uma reforma institucional do Estado*. Significa rever seu novo papel, a maneira como serão engendradas as instituições e como proceder a um reexame das atividades do governo.

Os autores destacam que a reforma Bresser é positivamente ambiciosa. Se anteriormente a ela tínhamos um confronto de interesses entre o “técnico” e o “político”, com acentuada margem de vantagem para o último, Bresser Pereira conseguiu elaborar seu modelo em outra perspectiva. Trouxe importantes imperativos de qualidade da administração pública norte-americana; diagnosticou muito seriamente a situação econômica do setor público; e apontou tradicionais vícios da administração pública burocrática (como o patrimonialismo e o clientelismo) sugerindo que a retirada ou minimização dos mesmos da realidade brasileira poderia vir a melhor adaptar nosso Estado à complexa situação econômico-social por que passam vários países em desenvolvimento atualmente.

Finalmente, vale destacar o aceno dos dois autores com relação ao contexto de forças políticas em que se desdobraram as propostas. Aqui, eles chancelam o plano do governo como um todo, dizendo que alterações institucionais realizadas em tal profundidade exigem:

Equipe técnica competente, projeto político, etapas de curto, médio e longo prazos, e a mobilização e envolvimento de atores interessados. As precariedades das conquistas econômicas e mesmo as suas possibilidades de retrocesso – em virtude da ainda crônica crise fiscal do Estado – têm levado paulatinamente o Governo Federal a reformular sua estratégia inicial e buscar novas alianças e apoios institucionais. Independente dos acertos e erros do governo no encaminhamento da reforma, setores expressivos da oposição, além de diversos atores da sociedade civil, têm também tomado consciência da necessidade de uma articulação mais ampla para enfrentar constrangimentos estruturais do Estado brasileiro, que transcende os eventuais ocupantes do governo. (Diniz & Azevedo, 1997, p.77)

Lourdes Sola²¹³ contribui para o debate destacando posição que nosso estudo acolhe e, que ao final, vai se constituir em parte da argumentação que estrutura a reflexão que fazemos. Afirmar a autora que a crise de Estado que está localizada no cerne dos caminhos porque passa a proposta Bresser, é mais abrangente do que as categorias “crise fiscal do Estado”, “crise no modo de intervenção do Estado na economia”, e “crise no modo de gestão”. Sua reflexão, a nosso ver, é muito lúcida. Ela entende que: “para pensar o lugar da política e da política democrática, faz-se necessário deslocar o foco analítico, situando nossa problemática em termos da *crise de legitimação* do Estado. Da qual, a meu ver, tanto a crise fiscal quanto a crise no modo de intervenção do Estado na *economia e na sociedade* são as dimensões econômica e socialmente relevantes. Mas o problema não se esgota aí.” (grifos da autora)

Claus Offe inter-relaciona as questões de “superdimensionamento do Estado” e a capacidade de sua “*performance*”. Ele reitera que reformar os Estados é atualmente questão que ocupa lugar de destaque não só na América Latina, mas também nos países desenvolvidos. Afirmar, igualmente, que o objetivo é “a restauração das capacidades estatais em desmoronamento”. Contudo, lança no debate um aspecto, no mínimo, instigante. Diz ele:

Essas deficiências na *performance* dos Estados estão sendo diagnosticadas hoje com respeito a todos os aspectos já mencionados: proteção social, lei civil, lei e ordem e poder de extração de receitas. Aparentemente, temos sido mais ameaçados pela patologia das severas deficiências estatais do que pela patologia da hipertrofia estatal, embora os liberais de mercado de forma rotineira enfatizem a segunda. Colocando de outra forma, talvez estejamos sofrendo dos males combinados de um Estado superdimensionado com uma *performance* abaixo da necessária.”²¹⁴ (grifo nosso)

²¹³ Bresser Pereira, Wilhelm e Sola Orgs. (1999: 26) op. cit.

²¹⁴ Claus Offe. “A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade” In: Bresser Pereira, Wilhelm e Sola Orgs. (1999: 135) op. cit.

Fernando Henrique Cardoso²¹⁵ propositadamente fazendo ecoar as palavras de Bresser Pereira, localiza o significado da reforma no fortalecimento do Estado e não em seu “desmantelamento”, como ele próprio diz. Reitera (como fez inúmeras vezes na condição de Presidente da República) que é necessário abandonar as visões de um passado arcaico (em seu modo de entender ainda vigente no Brasil), assistencialista e paternalista. O mote de sua reflexão é transferir para a sociedade a produção direta de bens e serviços. O passado do Estado brasileiro que – “por força das circunstâncias”, salienta ele – interferia no setor privado produzindo bens e serviços, deve ser deixado para trás. Ele argumenta também na direção da urgência do equacionamento econômico e financeiro do Estado. Argüindo a necessidade de mudar a mentalidade para melhor adequação aos atuais imperativos de governo, Cardoso sinaliza que os aumentos não podem ser indiscriminados, têm de estar condicionados à disponibilidade orçamentária e ao aumento da produção. São esses os desafios de uma reforma de caráter gerencial para ele.

Adam Przeworski, analisa os objetivos a serem alcançados pela reforma do Estado enquanto tarefa institucional. Numa síntese inteligente, ele diz o seguinte: “O objetivo da reforma do Estado é construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer.”²¹⁶

O que se pensa do papel do Estado depende do modelo econômico e do modelo do próprio Estado. Uma das questões é: ‘o que o Estado deve fazer?’ Outra: ‘que tipo de aparelho de Estado fará o que deve fazer, e apenas o que deve fazer?’²¹⁷ No Brasil, mesmo com o “sucesso” dos caminhos porque passou parte da formulação e das transformações das leis da administração pública, ele recomenda igual expediente (de recorte institucional).

William Glade,²¹⁸ professor de economia da Universidade do Texas, vê razões para que a reforma da gestão seja efetuada. Aponta três aspectos passíveis de serem identificados como motivos relevantes para tal esforço. Em primeiro lugar, ele diz que

²¹⁵ Fernando Henrique Cardoso “Reforma do Estado” In: Bresser Pereira & Spink Orgs. Orgs. (2001: 15-18)

²¹⁶ Adam Przeworski “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal” In: Bresser Pereira & Spink Orgs. (2001: 39)

²¹⁷ Bresser Pereira & Spink Orgs. (2001) idem.

²¹⁸ idem. pp. 124-136

durante muitos anos “burocracias superdimensionadas” foram as responsáveis pelo gastos elevados dos fundos alocados para questões sociais. Apesar da necessidade de investimentos, as privatizações, cujos recursos são direcionados para administrações mal operadas, em nada fazem avançar o desenvolvimento dos Estados. O segundo motivo, seria a inserção obrigatória de condições *a priori* (ambientais e de trabalho, por ex.), nas relações entre blocos comerciais importantes em todo o mundo. A longo prazo, isso faria com que as nações estivessem vinculadas a esse “enquadramento social e comercial” para serem aceitas na arena dos grandes negócios. Por último, Glade indica que continentes como o latino americano serão “forçados” a ajustarem suas normas de exportação às regras do comércio global que hoje está se delineando. Isso porque há uma tendência (nos dizeres do autor) dos países industrializados a crítica de *dumping* social para reduzir seus níveis de exportação.

A avaliação da reforma de 1995 por parte de personalidades e setores da esquerda brasileira não parece guardar muita coerência. Os discursos são contraditórios e revelam uma leitura pouco acurada do “Plano Diretor” e da proposta em geral. É o caso do presidente nacional do PT -- Partido dos Trabalhadores, Deputado Federal José Genoíno. Ainda que identificando com exatidão algumas das maiores mazelas do Estado brasileiro e concordando com o arcaísmo do modelo departamental e burocrático de organização e gestão, Genoíno insiste que a reforma administrativa e do funcionalismo pouco caminhou no Brasil, e invoca inadvertidamente os mecanismos que Bresser Pereira conseguiu consagrar na Emenda Constitucional de nº 19 para ratificar sua posição. Vejamos primeiro sua correta compreensão de alguns problemas históricos do Estado no Brasil.²¹⁹

O Estado brasileiro, do Império à República, sempre articulou privilégios funcionais e serviu de instrumento de acumulação privada de capital. Se os privilégios estamentais, burocráticos, dos políticos e de setores das elites econômicas eram evidentes no Império, a República foi incapaz de removê-los e de instituir um verdadeiro Estado republicano. Mesmo hoje, depois de 114 anos de República, temos um Estado fundado na sustentação de privilégios. As formas como são canalizadas e distribuídas as verbas públicas, o direcionamento dos investimentos e

²¹⁹ Genoíno (2003)

financiamentos estatais, certas regalias de corpos do funcionalismo e do setor público e a existência de elevados níveis de corrupção atestam a persistência de privilégios e a péssima qualidade do gasto público. Recursos públicos são apropriados privadamente com critérios anti-republicanos, contrários à justiça e à equidade. Em segundo lugar, é forçoso reconhecer que a máquina pública, nas esferas municipal, estadual e federal, é lenta, burocrática, ineficiente e inatual.

Contraditoriamente, a despeito da ostensividade das orientações contidas no “Plano Diretor,” Genoino diz que:

[...] No Brasil há, ainda, um problema adicional. Enquanto em muitos países se avança na reforma administrativa e do funcionalismo público, pouco se andou neste aspecto por aqui. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi uma inovação, mas muitos governantes a burlam com medidas que visam a elevar a arrecadação, em vez de diminuir custos. Temos, nos municípios, nos estados e na União, um excessivo número de cargos de confiança. Esses cargos servem para definir poder e privilégios de partidos e grupos e de moeda de troca política. Essa distorção faz com que a corrida por cargos e salários preceda a discussão sobre programas e projetos. É preciso reduzir o número desses cargos a um nível suficiente para garantir a orientação política dos governos que assumem. (grifo nosso)

Impressão semelhante temos ao ler artigo escrito por um assessor da liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados.²²⁰ Ele alega ter havido pouco debate sobre a PEC nº 173/95 e aponta incontáveis vícios em seu conteúdo. Dirá:

A emenda da “reforma administrativa” está em tramitação na Câmara dos Deputados desde agosto de 1995. Nestes quase dois anos (o artigo é de 1997) poderia ter se realizado um debate sobre o seu conteúdo que permitisse afinal, fosse votada num clima de dissensão menor do que o atual. Por que isso não aconteceu?

²²⁰ Santos (1997)

Porque segmentos expressivos do parlamento rejeitam as propostas²²¹ do Ministério da Administração e do Relator se são efetivamente benéficas à sociedade brasileira?

Seu artigo procura acentuar o caráter não-negociado da proposta:

Eivado de vícios decorrentes da inconformidade do Estado Democrático de Direito erigido pela Carta de 1998, o substitutivo Moreira Franco, baseados nas propostas do Ministro Bresser, prega a política de terra arrasada [sic] no serviço público, acabando com a estabilidade, com a isonomia, com o regime jurídico único estatutário, fragiliza as regras dos concursos públicos e da licitação. A sua aprovação em primeiro turno na Câmara somente foi viabilizada em face das inúmeras concessões feitas pelo governo, como o tratamento especial para as carreiras exclusivas de Estado, a regulamentação e lei complementar da demissão por insuficiência de desempenho e a fixação em três anos do estágio probatório, além, é claro, da utilização mais uma vez – do famigerado ‘balcão de negócios’ onde não faltaram as acusações de praxe sobre obtenção de votos em troca de ‘favores.’ Algumas poucas inovações louváveis foram suprimidas por meio de destaques da base governista, com o respaldo dos ‘neoclientelistas’ do Planalto, como a rejeição da regra que previa a participação do usuário na formulação de políticas públicas por meio de órgãos colegiados. E em nada se avança no rumo da institucionalização de uma gestão democrática, participativa, profissionalizada e que impeça as distorções já exaustivamente por nós apontadas e associadas ao patrimonialismo que persiste mais do que nunca em nosso país.

Continua ele com o mesmo propósito (fazer ver que a proposta não foi suficientemente debatida):

[...] O Ministro Bresser Pereira, a quem respeitamos pela sua criatividade e ousadia, encastelado em seu Ministério ou em suas inúmeras viagens talvez não tenha tido a pachorra de acompanhar a tramitação de sua proposta na Câmara; talvez desconheça

²²¹ Lembremos, que, afinal, em 1998, a reforma foi aprovada praticamente na íntegra.

as emendas apresentadas pelos Partidos do Bloco de Oposição, contemplando, inclusive, a demissão do servidor por insuficiência de desempenho mediante processo administrativo simplificado, com garantia do direito de defesa; talvez não saiba que os aliados do governo impediram na Comissão Especial um debate aprofundado sobre a reforma e seu substitutivo enquanto lá estavam os partidos de oposição dispostos a isso. Por fim, confunde sua disposição para convencer e ensinar, como professor que é, com disposição para o diálogo e o debate.

Afora outras críticas, a nosso ver, bem menos consistentes, a reforma parece não ter suscitado enfrentamento mais acirrado. As questões efetivamente contestadas por esses setores são aquelas que tradicionalmente são argüidas quando um grupo forte e numeroso -- como é o caso dos servidores públicos -- é atingido em seus interesses. O Fórum Permanente das Carreiras e Categorias Típicas de Estado – Fórum CTE²²², por exemplo, aponta a fragilização do regime jurídico administrativo, a adoção de contratos de gestão, a flexibilização dos concursos públicos e a suposta “privatização” (é assim que esse grupo denomina o “gerencialismo” proposto por Bresser Pereira), como mecanismos de “desmonte da Administração”.

Em artigo semelhante²²³ dois sindicalistas destacam alguns pontos por eles considerados como tendo colocado os servidores públicos na condição de ‘bode expiatório’ da situação de “ineficácia da máquina pública”. São eles: a) a natureza do regime jurídico; b) a criação do Conselho de Política e Administração e de Remuneração de Pessoal; c) a estabilidade; e d) a disponibilidade, “acrescentando a importância de se garantir o direito a ampla defesa, neste caso”. Eles entendem que a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 representa um “retrocesso”

[...] jurídico [e] constitucional [...] quando estabeleceu regras novamente inerentes à Constituição de 67-69 [sic] ou seja a duplicidade de regimes jurídicos na administração pública (criando e/ou disseminando as desigualdades entre ocupantes de cargos e/ou funções de denominações assemelhadas, porém vinculadas à regime

²²² Fórum – CTE (1996)

²²³ Inácio e Barbosa (2000)

diverso), o que culminou com a insatisfação de algumas categorias, que embora exercessem atividade idêntica recebiam vencimentos diferenciados em virtude do regime a que estavam sujeitos. Previu também, a proporcionalidade de proventos ao servidor colocado em disponibilidade, quando extinto o cargo; fez com que surgissem várias dúvidas sobre os direitos dos empregados públicos, admitidos pela administração pública, em confronto com os estatutários. Cabe lembrar que o governo, mais uma vez, tomou uma iniciativa que tende ao malogro, uma vez que tais medidas na prática não tornarão mais ágeis os setores da máquina administrativa e nem tampouco irão reduzir os gastos públicos, ao menos na dimensão que vem sendo divulgado pelo Governo Federal.

Uma última menção merece ser feita. Trata-se de um artigo²²⁴ que supostamente quer “oferecer uma leitura com base em uma perspectiva marxista”. Nas palavras do seu autor “a diferença que guarda nossa análise sobre o Estado em relação àquela que consta no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,” editado pelo MARE em 1995, é de cunho epistemológico e conceitual. Epistemológico porque o trabalho do antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado utiliza conteúdos fundamentais do positivismo: a neutralidade, a desistorização, a ilusão de partir do dado imediato. Conceitual porque apresentam conceitos que são verdadeiras totalidade caóticas, que não explicam e não podem dar conta do movimento histórico que engendrou o capitalismo brasileiro no final do século passado, além de apresentarem bases conceituais ‘jus naturalistas’ ou ‘liberais’ de política (por mais que neguem tal vínculo).”

Apresentamos análises de aspectos selecionados de um grupo de autores e partícipes interessados que têm realizado esforços de reflexão sobre as reformas do Estado em todo o mundo e – nesta seção, em particular – no Brasil. A literatura sobre a reforma brasileira pós-aprovação, promulgação e publicação da Emenda Constitucional de nº 19, de 1998, é ainda bastante reduzida. Daí não sublinharmos muito os desdobramentos da lei em vigor na administração pública de nosso país depois dessa data. Isso, contudo, não compromete analiticamente nossa pesquisa, vez que o propósito foi redigir um capítulo onde o leitor

²²⁴ Alves (2002)

pudesse se inteirar das idéias de Bresser Pereira (consubstanciadas no Plano Diretor) de maneira relativamente satisfatória, para, em seguida, colocarmos em discussão a interpretação do autor acerca do tema da governabilidade.

Ainda assim, temos como apontar – na forma de um balanço sucinto e provisório -- alguns fatos que dizem respeito ao tratamento dispensado pelo governo ao setor da administração pública até por volta do ano 2000.

Com efeito, a reforma gerencial da administração pública brasileira teve para Bresser Pereira dois objetivos fundamentais: a) reduzir custos; e b) tornar a médio prazo a administração pública mais eficiente e mais moderna. Os dispositivos da Emenda estiveram voltados essencialmente para a redução de custos e para o ajuste fiscal, aspectos que objetivaram consolidar as conquistas do Plano Real em dois ou três anos após a promulgação da nova lei. Não há na relação dos países em desenvolvimento (exceto México e Chile, parcialmente) quem esteja realizando modificações na área pública de igual abrangência. O Brasil está na dianteira desse processo num grupo que inclui um imenso número de países.²²⁵

Entretanto, as alterações de fato têm tido pouca visibilidade. Para a opinião pública (em especial, boa parcela dos intelectuais) ficou retida a idéia de que a reforma foi um mero expediente de redução de gastos. O impacto político-institucional foi grande o suficiente para impor obstáculos à vigência do projeto. Há também aspectos muito positivos.²²⁶ Em se tratando das dimensões da proposta e de seu público (o funcionalismo e seu gigantesco aparato de resistência), a reforma avançou com um número reduzido de percalços no Congresso e foi aprovada sem desfigurar-se. Deve-se salientar ainda, que o extinto MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), queria o foco da proposta voltado para a redução de gastos, mas também para as questões de eficiência, eficácia e

²²⁵ Revista *Reforma Gerencial* – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº o março/1998.

²²⁶ A redação dos últimos parágrafos desta seção está quase que inteiramente baseada em artigo de Silvio Bressan. Veja-se Lamounier & Figueiredo Orgs. (2002)

transparência. O MARE enfrentou o ímpeto da equipe econômica da época preocupada quase que somente em reduzir custos e aumentar a produtividade.

Os sistemas de informatização do governo federal foram decisivamente incrementados. O número de máquinas, redes e outros mecanismos, aumentou sensivelmente. Exemplo disso foi a concretização de dois projetos: a Rede Governo e a integração dos sistemas administrativos informatizados. Cargos de função duplicada foram extintos. O recurso à terceirização foi aumentado e facilitado para funções antes inexistentes. A estabilidade acabou por flexibilizar-se e o regime jurídico único foi revisto.

É inegável que o modelo corporativista e patrimonialista arraigado do setor público brasileiro sofreu um abalo significativo. Silvio Bressan²²⁷ elencou algumas modificações que alteraram o perfil dessas práticas tradicionalíssimas no Brasil:

- eliminação de grande quantidade de entraves legais para a modernização administrativa;
- aprovação de importantes alterações constitucionais;
- eliminação de privilégios e disfunções;
- melhoria e integração dos sistemas informatizados;
- implantação e desenvolvimento de programas específicos para modernizar a máquina pública e premiar desempenhos;
- introdução de novos parâmetros e conceitos na administração pública.

O MARE acabou por ser extinto e incorporado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 1998. A incorporação ao Planejamento fragilizou a continuidade da implementação prevista pela reforma. As preocupações passaram a focar somente a questão econômica e financeira (redução de gastos), e a opção estratégica e simbólica de Bresser Pereira – que desde o início pouco sensibilizou a todos – foi quase esquecida.

Um propósito da reforma muito relevado pelo autor, as organizações sociais, engatinham em relação ao seu implemento. É uma das tantas boas idéias (juntamente com

²²⁷ idem. pp. 381-382

as respectivas boas intenções) que figuram no plano geral, mas que não vingaram como o previsto. O mesmo destino foi dado às Agências Executivas. Estas não se tornaram factíveis principalmente em função da exigência dos contratos de gestão. As lideranças dos órgãos que seriam afetados pela novidade não foram suficientemente capazes de convencer seus subordinados das vantagens da alteração. Estes últimos estavam receosos de perderem a flexibilidade que hoje dispõem em função de transições políticas, econômicas ou sociais.

A reforma perdeu seu principal líder e mentor. Bresser Pereira afirma que a decisão de transferir o MARE para o Planejamento foi tomada por ele próprio, com o aval do ex-ministro Clóvis Carvalho. A fusão acabou por retirar de cena o condutor mais importante do processo. Sua ausência significou o fim da determinação e da combatividade que marcaram a fase de elaboração e divulgação da proposta.

Valeriano Mendes Ferreira Costa, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e responsável pelo estudo que informou o artigo sobre a área “reforma administrativa” da obra em tela, vê na proposta problemas de origem conceitual. Dirá ele: “ao contrário do que se supõe, o principal problema da administração pública é a fragilidade e não a força excessiva da sua burocracia. O que falta é profissionalismo, prestígio, espírito de corpo e, principalmente, autonomia institucional”. Ele sugere a formação de carreiras fortes e integradas ao processo decisório para que haja, de fato, uma reforma.

O maior obstáculo a ser enfrentado é o controle dos altos cargos da administração pública federal por pessoas indicadas pelos partidos governistas (resultado da formação de coalizões). Para que haja alteração no perfil da administração estratégica do país, tais lugares deveriam ser ocupados por servidores de carreira. Até que isso aconteça, os interesses privados e político-partidários influenciarão a direção das decisões de modo ilimitado.

Um aspecto ignorado: o federalismo brasileiro

O que se objetiva nesta seção é trazer à memória um aspecto que imaginamos ter sido esquecido pelo projeto de reforma administrativa de 1995: a relevância que tem a discussão sobre as relações intergovernamentais no Brasil para qualquer proposta de alteração no funcionamento do aparelho do Estado. Estamos a falar aqui de um aspecto estratégico e político da maior importância. Seus reflexos financeiros e administrativos devem ser acolhidos como pressupostos de reflexão *sine qua* quando o que está em jogo é remodelar a estrutura organizativa do Estado brasileiro.

Fernando Luiz Abrucio e Valeriano Mendes Ferreira Costa²²⁸ elegem os problemas que seguem como complicadores para que haja na América Latina uma reforma do Estado no sentido forte da expressão. Especialmente no caso do Brasil, os pontos destacados por ambos os autores são bastante esclarecedores. Vejamos:

1. O degrading da situação financeiro-fiscal na América Latina na década de 1980. A região se recusou (como assinalamos anteriormente) a realizar o ajustamento fiscal nos anos 1970 (época em que vários países desenvolvidos o fizeram), isso tornou a situação das finanças públicas insustentável nos anos seguintes. A década de 1980, portanto, foi ainda mais crítica, com a absoluta impossibilidade de manter o recurso da política econômica de substituição de importações e com a eclosão da crise da dívida externa.
2. A simultaneidade da grave crise financeira com a redemocratização.
3. A grande desigualdade econômica existente na região.
4. A questão federativa e suas implicações para os aspectos financeiros e administrativos do Estado.

²²⁸ Abrucio & Ferreira Costa (1999) op. cit.

Evidentemente que nesse momento é o quarto fator elencado que nos interessa. Na relação que acabamos de reproduzir, temos então: questão fiscal, questão fiscal mais processo de redemocratização, problemas de distribuição de renda e riqueza e, finalmente, o atual modelo federativo brasileiro. Não seremos ingênuos a ponto de pretender ir adiante numa discussão que por si só representa um desafio monumental. Com a inclusão desta seção, buscamos cumprir apenas uma função: indicar que Bresser Pereira foi descuidado ao ignorar um aspecto de tamanha repercussão para seus propósitos.

Desse modo, tanto quanto possível, tentaremos esboçar a problematização do tema sempre tendo em vista sua vinculação com o processo de reforma do Estado.

Um aspecto saliente que os autores mencionados procuram analisar logo nas primeiras reflexões, é o erro estratégico na separação entre a questão fiscal e a reforma do Estado. É sabido que a reforma da previdência está na agenda do país desde a década de 1990, assim como a reforma tributária. Em 1995, entretanto, perdeu-se a oportunidade de gerenciar de maneira satisfatória a aprovação de ambas as propostas em conjunto. Tal expediente viabilizaria financeiramente o setor público, considerado ponto basilar da proposta de reforma. Foram enviadas ao Congresso no ano de 1995, três emendas à Constituição. No “Plano Diretor” está escrito:

Finalmente, temos as duas emendas da reforma administrativa, também já no Congresso, e a emenda da previdência na parte que diz respeito aos servidores públicos. Estas emendas visam, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, principalmente nos estados e municípios, onde existe excesso de quadros, mas também na União no que diz respeito ao sistema previdenciário. A médio prazo visam possibilitar a modernização da administração burocrática prevalente no núcleo estratégico e a introdução da administração gerencial no setor de prestação de serviços do Estado. Visam também, através da definição de tetos para as remunerações dos funcionários ativos e para os proventos dos pensionistas, e através da exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes, eliminar privilégios e desequilíbrios, que caracterizam o sistema

remuneratório público brasileiro. Acompanhando a reforma constitucional será necessário aprovar no Congresso toda uma legislação infra-constitucional.²²⁹

Talvez pudéssemos atribuir o fracasso da aprovação da Emenda da Previdência Geral ao ímpeto e interesse com que Bresser Pereira se dedicou à Emenda da proposta administrativa. Obviamente que, por motivos de interesse político e conveniência, a primeira não vingou e acabou por ser excessivamente alterada. Mas, em boa medida, o esforço envidado por Bresser Pereira foi como soubemos (ele viajou por todo o país divulgando a reforma em fóruns com ampla representação da sociedade civil), fundamental para fazer passar a reforma do aparelho do Estado. Certamente que a conjugação das reformas (administrativa e previdenciária) tornou dificultada sua aprovação. Entretanto, podemos especular (como o fazem Abrucio & Ferreira Costa) que o aumento das dificuldades oriundas de interesses múltiplos atingidos, e o cansaço que o próprio processo de persuasão pública impõe, fizeram com que Bresser Pereira abandonasse à própria sorte a reforma previdenciária para se dedicar somente a do setor público.

Deixemos que Abrucio e Ferreira Costa nos tragam análise mais balizada:

É importante notar ainda que a junção das duas reformas -- da Previdência Geral com a do setor público -- aumentou o número de interesses atingidos e, por conseguinte, tornou mais difícil o processo decisório. Daí, os resultados foram a tramitação mais lenta e as negociações mais custosas. Além disso, houve uma corrida à aposentadoria nos dois sistemas, o que não teria ocorrido se a Previdência Pública fosse a única atingida pela reforma.

O segundo equívoco [continuam os autores] deriva em boa medida do primeiro. Explicando melhor, o Governo Federal teria inicial e prioritariamente que atacar o problema da Previdência Pública. Mas para isso, a melhor estratégia seria ter juntado a reforma da administração pública com a da Previdência, esta concentrada no problema do setor público. A divisão delas, resultante da distribuição política dos

²²⁹ Brasil (1995) op. cit

ministérios a fim de conseguir maioria parlamentar, tornou mais lentas e custosas a aprovação de ambas as reformas, e, sobretudo, criou uma confusão entre elas, que impediu a obtenção de um diagnóstico mais acurado a respeito da questão fiscal que envolve a reforma do Estado. No seu aspecto federativo, a estratégia do governo foi mais desastrosa porque os estados, concentrados no problema do excesso de gastos e na respectiva aprovação da flexibilização da estabilidade, só começaram a tratar seriamente da questão previdenciária em 1997, depois de dois anos de mandato dos governadores (Abrucio & Ferreira Costa, 1999, pp.70-71).

O desfile dos obstáculos anteriormente apontados, reflete, em termos ainda miúdos, a dimensão do problema da não integração de aspectos que só se efetivam inter-relacionalmente. A estrutura federativa desenha e define, na maior parte das vezes, o modo e a direção das decisões. É nas condições de arbitragem do jogo cooperação vs. competição entre os níveis de governo e, mais ainda, no surgimento de relações financeiras predatórias entre estados e União, que devemos nos deter para fins de observar os desdobramentos de tais eventos para a existência real de reformas administrativas.

Sobre essas questões em específico, Abrucio publicou estudo²³⁰ importante que indica o estrangulamento na gestão da aparelhagem nacional do Estado causado pelas severas disputas em que as mesmas se fazem presentes. Ele nos informa que o colapso do modelo nacional-desenvolvimentista, ou seja, do tipo de intervenção do Estado na economia, somado a fatores de origem externa, fragilizaram financeiramente o Governo Federal. Os governadores, ao contrário, conseguiram seu fortalecimento. Portanto, pendeu para um só lado a “balança federativa do poder”.

Nos anos 1980, e início dos 1990, nenhum pacto de dominação de âmbito nacional foi reconstruído. A política do período passou a ser pautada pela dinâmica perversa de “táticas defensivas e jogos de competição não-cooperativa”. Após a redemocratização formou-se “um federalismo estadualista”, cujas características foram o fortalecimento dos

²³⁰ Veja-se Abrucio (2002)

estados concomitantemente à ausência de “coalizões hegemônicas de poder no plano nacional para reconstruir o Estado e o sistema político.”²³¹

Foram fundamentalmente importantes os fatores abaixo para o fim do antigo modelo de federalismo brasileiro e inauguração do que Abrucio denomina de período dos “barões da Federação”:

- ◆ crise financeira do Governo Federal no início da década de 1980;
- ◆ conquista dos governos estaduais pela oposição
- ◆ papel dos governadores na transição;
- ◆ finalmente, as regras estabelecidas pela Constituição de 1988.

O federalismo estadualista foi quem produziu os “barões da federação”: governadores estaduais influentes no plano nacional, controladores de suas respectivas bancadas na Câmara Federal. Tiveram ainda os governadores seu poder aumentado em detrimento da força do presidente da república no sistema político brasileiro.²³² Esse tipo de federalismo produziu unidades adversárias que nunca negaram a necessária existência de uma ordem federativa, mas estavam preocupadas única e tão-somente com a defesa de seus próprios interesses, impossibilitando qualquer ação de caráter nacional e coordenado. Os momentos em que os interesses e as ações convergiam coincidia com a distribuição de recursos, competências e poder político. Daí a motivação em fazer prevalecer a ordem federativa então vigente.

Em outras palavras, o federalismo estadualista fez aumentar, no âmbito nacional, o poder de veto dos governadores. Isso evidentemente multiplica a criação de obstáculos em relação ao implemento efetivo da reforma administrativa.²³³ A distribuição de recursos e encargos dentro da Federação (no caso da reforma tributária, por ex.) não é alterada em virtude da prática das coalizões estaduais de veto. A adoção de mecanismos de patronagem por parte dos governadores é o instrumento por excelência desse tipo de poder. Entre os

²³¹ idem. pp. 22-23

²³² idem. p. 107

²³³ Abrucio & Ferreira Costa (1999: 36) op. cit.

chefes dos Executivos estaduais e os parlamentares, viceja a reciprocidade e o conluio. Ambos ganham com o sistema de barganha política. Os congressistas votam de acordo com a orientação e os interesses dos governadores, e estes, em troca, recebem dos líderes estaduais cargos públicos a serem fartamente distribuídos entre seus correligionários e cabos eleitorais.²³⁴

O poder negociado nos termos que expusemos acaba por fazer com que os Estados se tornem independentes do Governo Central. A independência, porém, será utilizada como recurso predatório. Os Estados buscarão capturar as riquezas existentes na União de duas formas: a) via apropriação direta do Governo Federal; e b) sob a forma de proteção financeira diante de eventuais perdas.

Contudo, o grande poder político dos governadores não fez surgir lastros de fidelidade, alianças mais duradouras, ou, na melhor das hipóteses [para eles, obviamente], um projeto político hegemônico. Abrucio insiste em frisar que as únicas alianças que se formavam tinham “caráter meramente defensivo e pontual.”²³⁵

Um dado especialmente curioso para nossos propósitos nesta seção: as reformas ditas de “ajuste ou estruturais” (também, ou melhor especialmente, as chamadas reformas do Estado), tais como: “reforma tributária, repartição equilibrada entre as competências dos níveis de governo, criação de mecanismos eficazes para atacar os desequilíbrios regionais, e até a privatização”, necessitam que haja modificação no atual pacto federativo. Abrucio coloca em relevo tal questão citando importante assertiva de Aspásia Camargo a respeito: “a Federação é a coluna vertebral que pode ou não dar consistência e viabilidade ao conjunto de reformas econômicas, sociais e políticas que o Brasil pretende realizar.”²³⁶

Daremos aqui um bom exemplo da mencionada “coluna vertebral”. A reforma administrativa supõe a criação de agências de regulação e controle de diversos setores. Nesse item, especificamente, surgem duas perguntas pertinentes: a primeira, refere-se ao

²³⁴ idem. p. 66

²³⁵ idem. p. 217

²³⁶ Abrucio (2002) apud Aspásia Camargo p. 186

que dizia-mos há pouco, a saber: como serão contornados os graves problemas de desequilíbrio e desigualdades regionais? A segunda, diz respeito ao desafio que terão profissionais contratados -- de perfil eminentemente técnico -- para lidar com disputas entre forças políticas regionais e locais.²³⁷

Boa parte dos desequilíbrios regionais poderia ser sanada com a criação efetiva de um pacto federativo de tipo novo. Seu pressuposto teria de passar pela constituição de um acordo de abrangência nacional. O modelo do federalismo estadualista até aqui vigente não fez outra coisa senão “jogar contra” esse projeto.²³⁸ Com relação às mudanças das políticas sociais – atualmente tema de interesse da maior parte dos governos responsáveis – Abrucio e Ferreira Costa ilustram com bastante precisão a urgência da criação de um modelo federativo que atue sincrônica e harmonicamente e não o contrário. Na palavra dos próprios: “as mudanças [...] dependem diretamente da reestruturação das relações intergovernamentais e da constituição de um sistema federativo e coordenado, no qual devem imperar os princípios da responsabilidade política e fiscal nas relações entre as esferas de governo e de garantia das liberdades políticas e da igualdade de condições sociais e econômicas entre as Regiões e os cidadãos que nelas habitam.”²³⁹

²³⁷ Abrucio & Ferreira Costa (1999: 109) op. cit.

²³⁸ idem. pp. 192-193

²³⁹ Abrucio & Ferreira Costa (1999: 109) op. cit.

Capítulo III – A importância da introdução da idéia de autoridade pública na discussão do tema da governabilidade

Esta última etapa do nosso estudo – na qual relacionamos as possibilidades de enriquecimento das análises sobre o tema da governabilidade pela introdução da idéia de autoridade pública em seu âmbito teórico – é o capítulo central da dissertação. Nos valeremos essencialmente de alguns importantes autores que têm contribuído com vários dos aspectos que serão acolhidos em nossa análise. São eles: Max Weber, Reinhard Bendix, Elisa Pereira Reis e Fábio Wanderley Reis. Serão apreciados: a) o conceito de autoridade pública; b) o mesmo em sua relação possível com o tema da governabilidade; c) o cotejo entre a idéia de autores que há muito analisam o tema da governabilidade e o conceito de Bresser Pereira sobre esse aspecto; d) a síntese conclusiva do balanço que fizemos dos desdobramentos históricos e políticos da formação do Estado nacional brasileiro para sua institucionalização incompleta; e) os motivos pelos quais há no Brasil uma acentuada incapacidade por parte do Estado em aplacar conflitos e dissensões entre os diversos setores e grupos sociais; e, por fim, f) breves observações de caráter conclusivo sobre os desafios que terá de enfrentar o país para, num contexto democrático, estabilizar e arbitrar, através de uma autoridade pública efetiva, as colisões permanentes de interesses que resultam de um país extremamente desigual.

3. Demarcando a idéia de autoridade pública

Este capítulo terceiro, a começar pela presente seção, está pleno de orientações weberianas. Max Weber, analista por excelência dos fenômenos da burocracia e da autoridade, encontra-se fortemente presente na formulação dos teóricos que fundamentalmente utilizaremos na última etapa de nosso estudo. Com a exceção de Fábio Wanderley Reis, os autores restantes, Reinhard Bendix e Elisa Pereira Reis, elaboram suas

reflexões tendo como base direta as linhas weberianas de pensamento. Os demais também se valem, de um modo ou de outro, das reflexões do notável pensador alemão.

Antes mesmo de ser um modo de administração racional e teoricamente mais eficiente, a burocracia significa e envolve essencialmente poder e controle. É uma estrutura social de dominação. Ações de caráter histórico e anteriormente comunitários, passam a ser ordenados racionalmente; são transmutados em ações societárias com finalidades claramente definidas. Nas palavras do próprio Weber: “Portanto, como instrumento de ‘socialização’ das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem – para quem controla o aparato burocrático.”²⁴⁰

A “ação societária” racionalmente ordenada (nos termos em que Weber define essa situação) é superior às demais. É uma forma de poder que se estabelece com caráter de prolongamento e perenidade. Trata-se de uma organização de coordenação social que foi historicamente delimitando seu modo e seu âmbito de exercício ordenado e racional de poder. A burocracia traz consigo tarefa de fundamental importância: estender seu *modus* de operação ao conjunto da sociedade. Com efeito, a estrutura do poder estatal perpassa e determina a cultura e outros aspectos decisivos na conformação de uma dada coletividade. A “vida exterior” – fora dos domínios do Estado – é um amálgama das relações estabelecidas pelo que “vem de dentro” (das camadas que retém um dado grau de riqueza e conseguem influenciar o Estado), e aquelas estabelecidas pelo ritmo das trocas naturais nos registros materiais e ideais.

Este aspecto (grau de riqueza acumulada) é de importância estratégica para o funcionamento e características específicas da burocracia. É Weber quem vai sublinhar tal especificidade:

Quanto a isso, a maior burocratização é uma função da maior posse de bens usados para consumo, e da técnica mais complexa de modelar a vida exterior – técnica que corresponde às oportunidades proporcionadas por essa riqueza. Isso influi no padrão

²⁴⁰ Weber (1982) op. cit

de vida e determina uma crescente indispensabilidade subjetiva de uma provisão organizada, coletiva, interlocal – e portanto burocrática – das necessidades mais variadas, que anteriormente eram desconhecidas ou satisfeitas localmente ou por uma economia privada.²⁴¹

Ademais, os fins visados pela maior burocratização incluem ainda a necessidade crescente de tornar as sociedades “habitadas à pacificação absoluta”, processo que não se faz sem a aplicação da ordem e da proteção nos mais variados campos. A comparação com os meios antigos de proteção aos indivíduos é muito simples: os homens, destituídos de um estrutura burocrática de arbitragem, entregavam seus direitos e sua segurança aos membros de seu clã, que deveriam garantir-lhes obrigatoriamente e permanentemente com promessas de vingança. Quanto mais o Estado se complexifica do ponto de vista civilizacional, maior será a necessidade de burocratizá-lo.

Historicamente, o desenvolvimento moderno do conceito de autoridade pública, com prolongamento no tempo e separação do domínio privado, encontra-se na idéia dos órgãos colegiados. De início, as autoridades que compunham esses órgãos tinham caráter (“enquanto o conhecimento especializado dos negócios administrativos foi o produto exclusivo de uma longa prática empírica, e as normas administrativas não foram regulamentos, mas elementos da tradição”²⁴²) meramente consultivo. A elas cabia o oferecimento de sugestões. A mudança radical ocorreu quando -- com a alternância de governos -- a existência desses organismos foi mantida. O resultado foi a apropriação de parte do poder real pelos órgãos colegiados.

Ainda no itinerário traçado por Weber quanto ao processo embrionário do que entendemos atualmente por autoridade pública, há que se destacar que os órgãos localizados nas estruturas burocráticas da moderna economia privada, montados por meio da admissão de notáveis (“representantes decisivos de grupos de interesse econômico”), sobretudo nos setores bancários e de capital, se diferem radicalmente dos antigos órgãos colegiados. Estes grupos que atuam no setor privado controlam e ocupam posição dominante, não se

²⁴¹ *idem.* p. 247

²⁴² *idem.* p. 274

tratando, portanto, de pessoas que têm somente a incumbência de sugerir caminhos. Foram eles os precursores do que conhecemos atualmente como *conselheiros*.

A própria regularidade fez com que o princípio burocrático colegiado fosse estendido da autoridade central para as autoridades inferiores.

Assim descreve Weber:

Dentro de unidades localmente fechadas, e especialmente dentro de unidades urbanas, a administração colegiada é a forma original do Governo dos notáveis [...] Originalmente, ela funcionava através de ‘conselheiros,’ órgãos colegiados de ‘magistrados’, de curiões e ‘jurados’, eleitos, e mais tarde habitualmente, ou pelo menos em parte, através desses mesmos elementos, escolhidos entre si. Tais órgãos são um elemento normal do ‘Governo autônomo’ organizado, ou seja, a direção dos assuntos administrativos pelos grupos de interesse locais, sob o controle das autoridades burocráticas do Estado.²⁴³

As raízes desse tipo de governo estiveram localizadas nas associações políticas locais. Mas não tardaram a desaparecer. Tão logo a sofisticação dos meios de comunicação e as exigências técnicas da administração complexa e ampliada exigiram, a administração colegiada, no seio do Estado burocrático, deixou de existir. Decisões rápidas e sem ambigüidades e o significativo aumento das demandas motivaram a burocratização. O desaparecimento da administração burocrática colegiada ocorre no mesmo momento em que a liderança administrativa rigorosamente unificada parece -- para os objetivos dos governantes -- ter maior serventia que o mero preparo minucioso das decisões. Tão logo surgem as instituições parlamentares, as críticas do exterior e a publicidade, a opção pela unicidade administrativa é adotada em definitivo.

Weber nos indica -- e lança a França como exemplo -- que nessas condições modernas, onde o sistema é totalmente racionalizado (com a existência de ministros e

²⁴³ idem. p. 275

prefeitos departamentais), as práticas da velha forma não encontram mais terreno para vigorar. Assim, o novo sistema de liderança administrativa utilizar-se-á da participação consultiva de grupos de interesse privado influentes econômica e socialmente.²⁴⁴

Uma vez burocratizados o Estado e o direito, haverá uma separação conceitualmente clara: de um lado, a “ordem jurídica” estabelecida, objetiva; de outro, o indivíduo e seus direitos que passam a ser exigidos “subjctivamente”. Enfim, opera-se a tradicional repartição entre direito público e privado. Com efeito, efetua-se simultaneamente a separação conceitual do Estado. Este agora irá figurar como ente abstrato de prerrogativas soberanas, produtor de normas jurídicas e criador de autorizações pessoais para os indivíduos. A separação entre o *privado* e o *público* se deu primeiramente nas comunidades urbanas. As eleições periódicas para indivíduos ocupantes de postos estratégicos, deixaram para trás o poder individual exercido pelo homem (mesmo de alta posição) por “sua própria conta.” A direção administrativa -- através da burocracia -- acabou por neutralizar e despersonalizar o exercício de direção dos negócios do Estado. Desse modo, o direito racional e sistematizado operou cabalmente a cisão entre o público e o privado.²⁴⁵

O patriarca ou (“líder natural”), rotinizador do dia-a-dia, transportou-se para a racionalidade e a sistematização. As regras racionais e permanentes da burocracia criaram uma estrutura capaz de atender as necessidades “previstas e repetidas por meio de uma rotina normal”. Este novo domínio é o grande Estado moderno, dependente de uma base burocrática para organizar as relações altamente complexificadas surgidas em seu interior.

Destacado o fato de a burocracia representar um instrumento altamente concentrador de poder, podemos passar para um outro aspecto tão importante quanto: a especificidade do exercício de sua dominação.

²⁴⁴ idem, p. 276

²⁴⁵ idem, pp. 276-277

A dominação – nos termos mesmos de Weber – é “a probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato.”²⁴⁶ Para que a relação entre dominantes e dominados não enfraqueça, deve ela estar apoiada internamente em *bases jurídicas*, fundamento de sua “legitimidade”. Weber notabilizou-se, entre outros, pela caracterização dos três tipos puros de dominação legítima. Essa clássica tripartição foi e ainda é amplamente conhecida. A despeito disso, não podemos nos furtar, mesmo que brevemente, de sua descrição.

O primeiro dos três tipos puros de dominação legítima – e aquele que será objeto de especial interesse – é a dominação *legal ou racional-legal*. Esta se expressa em definitivo pela burocracia, seu tipo mais puro. É a estrutura moderna do Estado, mas refere-se ainda a todo e qualquer quadro administrativo numeroso e organizado hierarquicamente. É o tipo de dominação que não pode prescindir de um estatuto. Desde que sancionado legal e formalmente, poderá haver criação ou alteração de direitos ali contidos. Desloca-se a obediência ou o comando da pessoa para a *regra estatuída*. Esta estabelece a quem se deve obedecer e o quanto se deve obedecer. Um ponto importante: quem ordena igualmente obedece. É fixada uma “lei” de caráter e validade universal; o direito e o âmbito de mando estão previamente elencados num conjunto de regras estatuídas. Weber destaca a supremacia desse tipo de dominação na época moderna: “Toda a história do desenvolvimento do Estado moderno, particularmente, identifica-se com a da moderna burocracia e da empresa burocrática, da mesma forma que toda a evolução do grande capitalismo moderno se identifica com a burocratização crescente das empresas econômicas. As formas de dominação burocráticas estão em ascensão em todas as partes.”²⁴⁷ (grifos nossos)

O segundo modelo tipificado por Weber é a dominação *tradicional*. Dá-se pela existência prolongada “da crença na santidade das ordenações e dos poderes senhoriais de há muito existentes”. Viceja nas associações de caráter comunitário. Estabelece a relação entre “senhores” e “súditos”; respectivamente, quem comanda e quem encontra-se submetido aos comandos. A obediência é lastreada pela fidelidade e consagrada pela

²⁴⁶ Cohn (1999)

²⁴⁷ idem. p. 130

tradição, e os limites das normas fixadas pelo senhor podem variar muito. Os pontos de vista que fazem valer o domínio são pessoais, bem como as preferências que vão ou não ratificá-lo.

O terceiro e último tipo é a dominação *carismática*. Valendo-se do apego e fascínio afetivos, a pessoa do senhor e o grau de seus dotes sobrenaturais, a saber, mágicos, heróicos, intelectuais e outros, definem o indivíduo que manda. Tais atributos mantêm o carisma do “líder” apenas enquanto houver da parte de quem obedece o reconhecimento da existência dessas qualidades. O “apóstolo” (ou aquele que obedece) pode se submeter ao profeta, ao herói guerreiro ou mesmo ao grande demagogo. A diferença na escolha de quem irá comandar é bastante grande dos demais tipos de dominação: “O quadro administrativo é escolhido segundo carisma e vocação pessoais, e não devido à sua qualificação profissional (como o funcionário), à sua posição (como no quadro administrativo estamental) ou à sua dependência pessoal, de caráter doméstico ou outro (como é o caso do quadro administrativo patriarcal). Falta aqui o conceito racional de ‘competência’, assim como o estamental de ‘privilégio.’”²⁴⁸ (grifo nosso)

Ao tipificar a dominação, Weber está a analisar tipos particulares do exercício do poder. O poder em Weber é a possibilidade de grupos de pessoas ou de um indivíduo impor sua vontade sobre outra(s). Na relação entre dominante e dominados, o primeiro acredita ter o direito de exercer o poder sobre outros. Os últimos, de seu lado, consideram uma obrigação obedecer às ordens de quem manda. Podemos nominar dominação um tipo consagrado de autoridade. O exercício do poder encontra-se fundamentado em princípios ou crenças que o tornam legítimo. A dominação estável necessita dessa legitimação, esteja ela baseada em princípios gerais ou no estado de crença individual.

O conceito de dominação *lato sensu* interessa-nos aqui – exatamente por se referir à noção de autoridade – muito particularmente. Em primeiro lugar (por mais óbvio que possa parecer), é necessário lembrar que os tipos de dominação apontados por Weber podem aparecer mesclados, ora compondo uma determinada configuração, ora desfazendo outras.

²⁴⁸ *idem.* p. 135

Gabriel Cohn, em conhecida obra dedicada ao esquema analítico weberiano,²⁴⁹ redige todo um capítulo e traz importante contribuição ao conceito de dominação.

Ele entende que os valores que fundamentam a capacidade de mando dos dominantes obtêm legitimação da parte dos próprios dominados. Significa dizer que a legitimação se assenta na omissão ou repressão (dos dominados) na busca de valores que sejam alternativos àqueles oferecidos. Aos dominantes caberia a criação de valores (com o propósito de manter e aumentar a capacidade de mando) novos para além dos já existentes. Os dominados, por sua vez, capacitariam a legitimação ao renunciarem a busca de valores alternativos que não estariam sendo ofertados.²⁵⁰

Entre dominantes e dominados, o autor aponta um elemento estratégico e elucidativo. Nas palavras de Cohn:

O fato é que há um mediador entre dominantes e dominados no esquema weberiano, e com características muito peculiares. Trata-se do ‘quadro administrativo,’ que é assinalado por Weber como componente de qualquer tipo de dominação que tenha vigência ao longo do tempo. [...] Quanto mais Weber enfatiza a eficácia de um tipo de dominação, ou seja, quanto mais ele se aproxima do exame da dominação de tipo racional-legal, cujo quadro administrativo é de tipo burocrático, mais se acentua a consistência interna e a durabilidade desse mediador privilegiado, que é o quadro administrativo intercalado entre dominantes e dominados.²⁵¹ (grifo nosso)

De acordo com o que foi visto nos parágrafos anteriores, a dominação é um dos meios através das quais o poder se expressa. Ela emana da vontade concreta do dominante que a exerce sob a forma de uma ação comunitária. A burocracia é o vetor através do qual uma comunidade social sem caracteres de conjunto, adquire o *modus* racional e dirige-se para uma finalidade. Isso ocorre por meio da “ação comunitária,” que ao final é um dos aspectos da dominação.

²⁴⁹ Veja-se Cohn (1979)

²⁵⁰ *idem*, pp. 121-123

²⁵¹ *idem*, p. 123

Uma vez manifestada pelo dominante sua vontade expressa, as ações dos dominados dirigem-se para uma situação de submissão. Da parte dos dominados haverá o acolhimento do conteúdo da vontade de mando dos dominantes como se deles (dominados) fosse. A submissão dos dominados reveste-se do caráter de autoridade contingente, o que significa que a eles caberia o acatamento obrigatório e não qualquer influência na execução ou direção dos comandos.

Um subtipo – se é que assim podemos compreendê-lo -- da chamada dominação tradicional, é a *dominação estamental*. Nossas preocupações com a noção de autoridade pública nos obriga a indicá-la. Trata-se de um aspecto da dominação tradicional, mais próxima porém da administração burocrática, em que o elemento definidor é o privilégio. Este fixa competências e encontra-se supostamente exercido sob a égide de “normas jurídicas” na qualidade de garantidor. Nas palavras de Weber:

Toda forma de dominação estamental baseada numa apropriação mais ou menos fixa do poder de administração encontra-se, relativamente ao patriarcalismo, mais próxima da dominação legal, pois reveste, em virtude das garantias que cercam as competências dos privilegiados, o caráter de um “fundamento jurídico” de tipo especial (consequência da “divisão de poderes estamental”), que falta às configurações de caráter patriarcal, com suas administrações totalmente dependentes do arbítrio do senhor. Por outro lado, porém, a disciplina rígida e a falta do direito próprio do quadro administrativo no patriarcalismo situam-se tecnicamente mais próximas da disciplina do cargo da dominação legal do que a administração fragmentada pela apropriação e, por conseguinte, estereotipada das configurações estamentais (Cohn, 1999, p.134). (grifo nosso)

Para os fins da compreensão da idéia de autoridade pública, o estudo dos pressupostos do tipo *racional-legal* junto de alguns aspectos selecionados do tipo *tradicional* – como o *viés estamental*, por ex., -- parece-nos indicar o melhor caminho para a apreensão de uma noção mais balizada de nosso objeto. Façamos esse exame.

O Estado – ou mais precisamente, seu aparelho – exerce seu poder de mando através da dominação racional-legal. É a organização mais bem acabada desse tipo puro de dominação. A condição inescapável de sua existência -- como já assinalamos -- é a regra estatuída. Compõe-se de *funcionários* e realiza *serviços* para a coletividade. Sua competência é concreta, delimitada e especializada. Os profissionais arregimentados trabalham, em tese, de modo estritamente formal, racional e objetivo. É possuidor de um quadro coercitivo constituído dos meios judiciais e policiais na execução das atividades que atendam essa finalidade. O Estado mantém relações contratuais com seus funcionários, o que consagra à relação uma qualidade essencialmente legal. Contudo, nenhuma dominação burocrática o é exclusivamente. Um dos motivos, é que nem todos os funcionários são contratados. O tipo burocrático, racional-legal, não se apresenta (como sublinhado em momento anterior) em seu estado puro. Há um amálgama, uma troca entre os tipos. O resultado é o hibridismo. Em cada contexto um determinado tipo tomará contornos mais identificáveis. Ademais estamos lidando com tipos-ideais, o que por si só conduz aos caracteres de natureza apenas aproximativa.

Ao procurarmos pontos de similitude entre a dominação racional-legal e a tradicional (em especial, a dominação estamental), estaremos encurtando o espectro de especificidade da noção de autoridade pública que desejamos sugerir. Com efeito, já dissemos em momento anterior que a dominação tradicional (estamental) carrega importantes elementos do tipo racional-legal. Isso se observa principalmente “nas garantias que cercam as competências dos privilegiados”. Embora a dominação tradicional seja sabidamente destituída de direitos formais, nela predomina (ou ela se reveste) de “uma combinação de princípios éticos-sociais e utilitário-sociais”. São preceitos reconhecidamente -- do ponto de vista jurídico -- “informais e irracionais de equidade e justiça.”²⁵² É precisamente nesse ponto que pedimos a atenção do leitor: *tal desenho remete ao Estado da época pré-burocrática.*

²⁵² idem, p. 133

Trazendo a análise para o Brasil – nosso objeto de investigação – cabe fazer duas breves e importantíssimas observações: 1) fala-se muito que o processo de burocratização do Brasil nunca se completou. De fato, não temos em nosso país uma burocracia profissional (no sentido forte do termo), prestigiada, com espírito de corpo, ou mesmo autônoma institucionalmente;²⁵³ e 2) o processo de formação e instalação definitiva de uma burocracia profissional estabelece estreita vinculação com “um mínimo de acordo com relação às regras que devem governar a resolução de conflitos. [...] Muitos países [...] não conseguiram obter nem mesmo um mínimo de estabilidade a longo prazo [com relação ao conhecimento e introjeção de tais regras].”²⁵⁴

Diante do exposto acima, devemos destacar a dominação tradicional – em particular, o modo estamental – em suas conexões com a burocracia racional-legal, para efeito de pensarmos a formação efetiva de uma ordem pública no Brasil. Começemos com as palavras do próprio Weber:

Em contraste com as classes, *os grupos de “status”* são normalmente comunidades. Com freqüência, porém, são do tipo amorfo. Em contraste com a “situação de classe” determinada apenas por motivos econômicos, desejamos designar como “situação de *status*” todo componente típico do destino dos homens, determinado por uma estimativa específica, positiva ou negativa, de *honraria*. Essa honraria pode estar relacionada com qualquer qualidade partilhada por uma pluralidade de indivíduos e, decerto, pode estar relacionada com uma situação de classe: as distinções de classe estão ligadas, das formas mais variadas, com as distinções de *status*. A propriedade como tal nem sempre é reconhecida como qualificação estamental, mas a longo prazo ela assim é, e com extraordinária regularidade.²⁵⁵

Portanto, temos “situação de classe” e “situação de *status*”. A segunda não necessariamente precisa estar relacionada com a primeira, mas pode acontecer que esteja. O elemento “propriedade”, igualmente, em princípio, pode não figurar no rol das distinções

²⁵³ Lamounier & Figueiredo (2000) op. cit. p. 392

²⁵⁴ Bendix (1996) op. cit.

²⁵⁵ Weber (1982: 218-219) op. cit.

que levam em conta o *status*, mas, em prazos mais dilatados, ele é distintivo e além disso reveste de estabilidade a situação. Estamos a discutir aqui *grupos comunitários sem contorno algum, qualificados em função de uma honraria estimada* positiva ou negativamente. Essa honraria pode prescindir da ligação com uma situação de classe específica, ou até mesmo, se opor “às pretensões de simples propriedade”. Proprietários e não-proprietários podem pertencer ao mesmo estamento sem que advenha qualquer prejuízo de tal relação. Weber, contudo, adverte: “Essa ‘igualdade’ da estima social pode, porém, a longo prazo, tornar-se precária.”²⁵⁶

A forma como a honra funciona no interior de uma organização estamental é bastante atípica. O que existe é a expectativa (aquilo que podemos chamar também estimativa) de um *estilo de vida*. A expressão da honraria estamental é dada pelo que esperam os outros em relação ao comportamento de um indivíduo ou de um grupo. Daí mencionar-se “a tal expectativa”. Ocorre, porém – e aqui encontra-se uma constatação mais objetiva para a situação – que essas expectativas ensejam restrições ao relacionamento “social”. Em outras palavras: os relacionamentos devem ser motivados por critérios “funcionais”, como, por ex., a realidade econômica de um indivíduo. Tal situação pode levar, entre outras situações, aos círculos de casamento em âmbitos onde prevalece determinado *status*. Dirá Weber: “Tão logo deixa de haver uma mera imitação individual, socialmente, irrelevante, de outro estilo de vida, para haver uma ação comunal consentida com esse caráter de fechamento, o desenvolvimento do *status* estará em processo.”²⁵⁷ (grifo nosso)

Também a “situação estamental”, portanto o privilégio, necessita estabilidade, duração no tempo. O estamento é uma forma de estratificação. Assim que tenha havido a estratificação de uma dada ordem social, e que se tenha conseguido vivê-la e estabilizá-la através “da distribuição [...] do poder econômico”, estará desenvolvido o estamento.

²⁵⁶ idem. p. 219

²⁵⁷ idem. p. 220

A essa altura podemos expor nosso entendimento do que vem a ser a idéia de autoridade pública. Acolhemos o conceito do sociólogo Reinhard Bendix²⁵⁸ que entende ser a construção das nações uma decorrência da formação paulatinamente ordenada de uma autoridade nacional, de natureza e abrangência públicas. Estado e autoridade nacional assim se constituem simultaneamente. A autoridade pública ou ordem pública legítima compõe-se da relação equilibrada e contingencial entre funcionários públicos legalmente instalados e o público que é submetido aos comandos expressos em leis promulgadas e universais. Exige o conceito ainda, que a autoridade presuma que o consentimento e a confiança individuais estejam disponíveis e se tornem manifestamente efetivos (para quem irá exercer o poder de mando) quando o público submetido a tais normas legais permitir que as ações e decisões da autoridade sejam tomadas em seu nome.

É possível extrair do conceito acima, no caso específico do Brasil, o seguinte: desde o Império, o Estado brasileiro padece da incapacidade relativa de irradiar por todo (ou na maior parte dele) o território nacional (até por conta de sua extensão), uma autoridade pública que consiga, a um só tempo, aplacar os conflitos sociais e econômicos de interesses de grupos ou setores sociais e controlá-los efetivamente pelo monopólio dos meios de violência física. O mapa das cores de Guillermo O' Donnell²⁵⁹ para a aferição do grau de institucionalização do Estado na América Latina, citado por Adam Przeworski,²⁶⁰ no capítulo primeiro, ilustra de modo cabal o que estamos a afirmar.

Essa análise [a saber: (in)capacidade de institucionalização do Estado no Brasil e, conseqüentemente, de sua autoridade pública] *deve incluir, ainda, no nosso entendimento, as contribuições de Weber com relação às dominações racional legal e tradicional; especialmente, o tipo de organização estamental*. Deixemos, porém, essa discussão para a seção 3.2 deste capítulo.

²⁵⁸ Bendix (1996) op. cit.

²⁵⁹ Veja-se O' Donnell (1993) e O' Donnell (1998)

²⁶⁰ Veja-se Bresser Pereira, Wilhelm e Sola Orgs. (1999) op. cit.

3.1 Autoridade pública e governabilidade: relação possível

Novamente, apenas para lembrarmos, governabilidade para Bresser Pereira significa: “capacidade política do governo de *intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.*”²⁶¹ (grifos nossos) A partir desse entendimento, e de acordo com o que viemos discutindo desde o início do trabalho, poderíamos dizer que a existência de um Estado cuja autoridade pública é mal institucionalizada põe em xeque as condições de uma governabilidade de melhor qualidade (especialmente se considerarmos para efeito de análise o conceito de governabilidade apresentado por Bresser Pereira). Senão vejamos. *Os interesses são mal intermediados* pelos governos, posto que a relação entre servidores públicos legalmente instalados e o público submetido pelas normas é precária. Utilizando-nos do raciocínio de Bendix, podemos afirmar que não houve ainda no país um mínimo de acordo (vale dizer, *consenso estável*) acerca das regras que devem arbitrar conflitos. Assim, quem comanda está revestido de autoridade do Estado para tal, mas desconhece as minúcias e o caráter ético e moral dos comandos e da atividade de executá-los. Por sua vez, quem obedece, adota postura de subserviência – quando não temor – visto que padece dos mesmos defeitos de quem sobre ele exerce o comando. Em outras palavras: “quem manda, manda mal; quem obedece, obedece mal”. Fica evidenciado o caráter autoritário da relação. A ignorância e o desconhecimento sobre os requisitos de legitimidade e troca ali presentes (de ambos os atores) é profunda. Voltando aos pressupostos do conceito de governabilidade de Bresser Pereira de que falávamos acima, pode-se igualmente afirmar que a *legitimidade* é frágil, posto que o indivíduo desconfiado e temeroso não reconhece inteiramente aquele a quem está submetido. E, finalmente, a atividade de *governar* estará comprometida, já que um governo (ou um Estado, para melhor trabalharmos o caráter histórico do processo que estamos a indicar) de legitimidade vacilante e frágil tem solapado seu consenso.

No capítulo segundo do nosso estudo, pudemos, ainda que rapidamente, compreender as linhas gerais da proposta de Bresser Pereira para a reforma do aparelho do Estado. Entre as idéias principais figura o aumento da governabilidade. Vimos que o expediente utilizado pelo autor para sugerir uma governabilidade restituída, a saber: o

²⁶¹ Brasil (1997a) op. cit. p. 7

atrelamento entre superação da crise fiscal, recuperação da governança e o consecutivo aumento da governabilidade, evidencia a opção de tratamento do Estado enquanto “máquina”. Como tal, os problemas que o envolvem devem ser solucionados “por dentro”. Não há que se falar – no constructo de Bresser Pereira – em alterar algo que não esteja localizado no interior do Estado.

Lembremos ainda que, na introdução deste estudo,²⁶² ratificando posição de Fábio Wanderley Reis, dissemos que modificar a “máquina” do Estado na perspectiva técnica do aumento de sua eficácia e eficiência, não soluciona o problema político de alcance efetivamente mais longo, qual seja: “a operação democrática do Estado”.²⁶³ Em outras palavras, enxergar o Estado como uma “máquina” a ser aperfeiçoada pelo gênio dos especialistas ao toque de uma reforma, sem que se perceba tratar-se de um problema de origem político-institucional, é simplificar em demasia assunto bastante complexo. Sem contar a sugestão do aumento da governabilidade pela via que, ao final, não é outra senão *a habilidade do manipular o intrincado engenho financeiro do Estado*. Nosso trabalho busca indicar uma ótica diferenciada para o entendimento do mesmo objeto, a saber: *o grau de governabilidade de um dado país será melhor aferido se considerarmos as condicionantes políticas e históricas da formação de seu Estado, e a especificidade da autoridade pública que o mesmo foi capaz de plasmar em consonância com sua respectiva sociedade*. Como dirá Reis: “o atributo de ser mais ou menos governável é um atributo daquilo que é governado, ou seja, da sociedade.”²⁶⁴ Em última análise, esse nosso argumento [de que o Estado institucionalizado de maneira incompleta produziu uma autoridade pública fraca] é de natureza semelhante ao de Reis em sua crítica à reforma elaborada por Bresser Pereira: trata-se de um problema político-institucional e não meramente operacional. Nossa ênfase, entretanto, aponta para um aspecto adicional: o processo de formação do Estado nacional e suas determinantes históricas e políticas.

Convém partirmos desde logo para a tentativa de fazer entender o que significa governabilidade em nosso estudo. Como frisamos diversas vezes, adotaremos como nossa a

²⁶² Veja-se p. 5

²⁶³ A expressão é de Fábio Wanderley Reis.

²⁶⁴ Reis (2001).

perspectiva de Fábio Wanderley Reis sobre essa expressão. Reis aponta para o equívoco instalado quando, no debate acadêmico, governabilidade passa “a referir-se à aparelhagem estatal e é tomada como sinônimo de capacidade de governar”.²⁶⁵ O autor propõe, então – acatado o argumento de que as condições de maior ou menor governabilidade se dão no plano da sociedade – três tipos de crise de “ingovernabilidade.”²⁶⁶ São elas: ingovernabilidade de “sobrecarga”, “pretoriana” (tomada, como já vimos em outro contexto, de Samuel Huntington) e “hobbesiana”. Sobre cada uma delas, dirá ele: “A primeira corresponde às circunstâncias que deflagraram a crise das social-democracias há aproximadamente um quarto de século; a segunda, à condição de precariedade institucional e instabilidade política própria de muitos países da periferia do capitalismo mundial no século XX; a terceira, às conseqüências políticas que se esboçam com os desdobramentos sociais da globalização e da reafirmação do mercado, acopladas à penetração do narcotráfico (violência urbana, criminalidade intensificada, insegurança).”²⁶⁷ (grifo nosso)

Muito embora nesse texto específico²⁶⁸ Reis faça um conjunto de observações que apontam para direções outras dos propósitos de nossa análise (chegando, portanto, a lugares também distintos), podemos acolher “*o aspecto crise de ingovernabilidade*” “pretoriana” como a ferramenta teórica que nos conduzirá para mais próximo da situação que desejamos apontar. Há de ser destacada de modo especial, porém, sua análise sempre presente sobre a fragilidade institucional do Estado brasileiro. Reis sobre isso, dirá: “[A] situação [foi] caracterizada pela precária solução ou acomodação institucional do problema ‘constitucional’ posto pelo tenso convívio de diferentes classes ou categorias sociais que o processo de desenvolvimento capitalista do País criava ou mobilizava.”²⁶⁹ [ao referir-se à época da ditadura militar].

A questão mais saliente colocada aqui (até com mais força nos dias de hoje) é perceber o quão relevante é “a idéia do desafio constitucional de acomodar tensões sociais

²⁶⁵ idem. p. 2

²⁶⁶ Expressão de Reis.

²⁶⁷ idem. p. 2

²⁶⁸ Reis (2001).

²⁶⁹ O autor está a se referir a instabilidade política experimentada pelo país durante o regime autoritário implantado em 1964.

por meio de mecanismos político-institucionais.”²⁷⁰ As instituições da democracia representativa no Brasil são ou não capazes de desempenhar um bom papel nesse sentido? Parece-nos acertado dizer que a resposta é negativa.

Reis salienta que a formulação das concepções que enfatizaram a crise das democracias na década de 1970, utilizou-se da aferição do tipo de manifestação de descontentamento dos cidadãos com relação à atitudes e disposição de caráter cívico. Sobre esses antigos estudos, ele entende que:

A idéia de disposições cívicas que se tornam escassas e ameaçam resultar em crise da democracia é reafirmada com vigor [...] salientando-se importante volume de Robert Putnam referido aos Estados Unidos. Retomando, em forma extensa e recheada de dados abundantes, um artigo de grande repercussão publicado em 1995, o volume aponta, nos Estados Unidos dos dias que correm, o colapso da cultura cívica e da vida comunitária e a corrosão do ‘capital social’, que se manifestariam em fatos que vão da intensificação das disputas banais no trânsito à queda da participação em associações de todo tipo e da dedicação ao trabalho voluntário inspirado por motivos religiosos e solidários (Reis, 2001, p.6)

Aqui o fracasso se manifestaria pela baixa *performance* das instituições democráticas existentes. Ora, no caso do Brasil, cremos que esse desempenho medíocre se deve especialmente à autoridade pública precária resultante da formação institucionalmente incompleta do Estado nacional. Dito de modo mais direto: o Estado mal institucionalizado produz autoridade pública mal institucionalizada e, conseqüentemente, frágil.

Para corroborar o que dissemos na introdução do presente estudo (a saber: que a propensão à “desobediência e efetuação de delitos de menor importância” perpassa as mais diversas classes no Brasil), dados de pesquisa recente (publicada em 2001 e citada pelo próprio Reis), revelam que, a despeito do inequívoco aumento das disposições cívicas e democráticas entre os brasileiros, são justamente os mais educados, de maior escolaridade e

²⁷⁰ Reis (2001) op. cit.

sofisticação, “os que se mostram mais prontos a substituir o civismo pela defesa desembaraçada ou cínica do interesse próprio sempre que as circunstâncias indiquem que, pelas dificuldades quanto à coordenação das ações de todos, o civismo pode se tornar menos eficaz”.²⁷¹

O problema “constitucional” é (como frisado anteriormente) central nas preocupações de Reis.²⁷² Trata-se do convívio tenso de diferentes classes ou categorias sociais em circunstâncias de desconfiança recíproca, onde inexistente acordo até mesmo com relação à aparelhagem institucional básica que deveria ser adotada para operar. Esse estado geral é normalmente agravado por situações de profunda crise econômica. O desenvolvimento das instituições políticas no Brasil, ou mais exatamente, o desafio de construí-las, teria como objetivo fundamental, portanto, responder “ao problema prático da organização sóciopolítica (o problema ‘constitucional’) que se dá no convívio dos atores individuais e coletivos envolvidos no processo.”²⁷³

Esse impasse criado pelo problema “constitucional” possui relação direta com a situação de (in)governabilidade no Brasil. As sucessivas crises sóciopolíticas (leia-se: instabilidade permanente) porque passa o país, também. É o próprio Reis quem vai nos esclarecer a questão:

Assim, apesar do que há de apropriado em ligar, em princípio, o problema constitucional com a afirmação e a penetração do capitalismo e com a conseqüente necessidade de acomodação nas relações entre novos atores e categorias sociais que o capitalismo desloca e ‘mobiliza’, a eventual exacerbação da crise sócioeconômica tende a empurrar a questão constitucional para uma radical desagregação social, de desgoverno e talvez ingovernabilidade, onde podem recolocar-se até mesmo inquietudes relativas à própria viabilidade nacional.²⁷⁴ (grifo nosso)

²⁷¹ idem. p. 10

²⁷² Reis aqui se utiliza de reflexões de Adam Przeworski sobre a necessidade na América Latina de pactos “constitucionais”. Veja-se Reis (2000) op. cit. p. 177

²⁷³ idem. p. 195

²⁷⁴ idem. p. 201

As dificuldades expressas no encaminhamento da solução do problema constitucional no Brasil (nos termos em que Reis o utiliza), enseja o estabelecimento de uma situação de *governabilidade instável*. O gargalo encontra-se exatamente na relação entre governabilidade e institucionalização.

Vale dizer, que no nosso entendimento, o problema do aumento da governabilidade (diferentemente de Bresser Pereira, portanto) passa pela solução ou mitigação do problema constitucional. E, em sintonia aberta com as reflexões de Reis, governabilidade ou “o exercício eficaz e estável das funções governamentais”, significa a implantação de uma institucionalidade de maior abrangência e a correspondente maximização das condições capazes de garanti-la. Nesse sentido, há que se assegurar que o processamento institucional e regular do mais complexo conjunto de fins objetivados pela máquina governamental, seja o produto do encaminhamento e incorporação efetivos dos interesses dos mais diversos atores sociais envolvidos.²⁷⁵

Se a chave do problema que estamos a indicar encontra-se exatamente na relação entre governabilidade e institucionalização -- ou nos termos mais apropriados de Reis, no problema constitucional -- nosso estudo quer indicar que o padrão de formação do Estado nacional no Brasil (incompleto institucionalmente) e a precária efetividade de sua autoridade pública, devem ser considerados com especial atenção.

Mais uma vez, é Weber quem nos fornece elementos para pensar a questão. Com pena de cairmos na obviedade de indicarmos o que significam, para o autor, ação e relação social, convém que façamos, pelo simples motivo de serem decisivas para o entendimento de questões mais amplas que estamos a tratar. Pois bem. Weber esclarece “ser a sociologia uma ciência voltada para a compreensão interpretativa da ação social e, por essa via, para a explicação causal dela no transcurso e nos seus efeitos”.²⁷⁶ É notória a importância da ação social para a montagem de sua reflexão. Nesse sentido, ação social é o *modus* de ser da ação; seu sentido específico ou o sentido associado pelo próprio agente a ação. Relação social, por sua vez, é a forma como agentes diversos irão orientar-se reciprocamente de

²⁷⁵ *idem*, p. 369

²⁷⁶ Cohn (1999) *op. cit.* p. 26

acordo com um conteúdo que é próprio do sentido das suas ações. No exemplo bem ilustrativo,²⁷⁷ um aperto de mão é uma ação social, vez que a conduta de cada um que participa é orientada pela dos outros. Quando o que está envolvido é um conteúdo de sentido a orientar regularmente a ação de cada indivíduo em relação aos outros todos possíveis, trata-se de uma relação social. Neste caso, podemos exemplificar tal situação com a amizade (que extrapola e se distingue do mero aperto de mão).

Aqui o que nos interessa especificamente é que as ações e relações sociais podem ser pautadas pela existência de uma ordem legítima. Chama-se “vigência” da ordem a probabilidade de que isso venha a acontecer. Quando dizemos que uma determinada ordem está vigendo, estamos a nos referir à ação de indivíduos ou grupos conduzida não apenas pelo hábito, ou pela situação de seu(s) interesse(s) ou conveniência(s), mas sobretudo pela “vigência” de uma ordem (regulamento de serviço), cujo descumprimento implica não apenas o mero prejuízo, mas também reprimendas racionais referentes a valores, como é o caso do “sentimento do dever”.

Para situações em que exista relação social, o conteúdo de sentido chama-se “ordem” no caso de vir orientada “por máximas indicáveis”. Essa “ordem” vai viger (ou é “vigente”), quando as “máximas” mencionadas forem conduzidas, entre outros motivos, com respeito a ação (na forma de obrigações ou modelos de comportamento).

Dirá Weber:

Mas as circunstâncias de que, *ao lado* dos outros motivos, para pelo menos uma parte dos agentes essa ordem aparece como algo modelar ou obrigatório e, por isso, como *devendo* ter vigência, aumenta naturalmente, e muitas vezes em grau considerável, a probabilidade de que por ela se orientem as ações. [...] Mas esta [a “ordem” observada apenas por motivos racionais com referência a um fim], por sua

²⁷⁷ Em Cohn (1999) idem. p. 30

vez, é ainda mais mutável do que uma ordem que aparece com o prestígio de ser modelar ou obrigatória, ou, conforme dizemos, “*legítima*”.²⁷⁸ (grifos do autor)

Portanto, o “prestígio” ou o “revestimento” de condição modelar ou obrigatória da relação social, legitima e torna vigente a ordem.

A legitimidade de uma ordem pode estar *garantida*:²⁷⁹

I – unicamente pela atitude interna, e neste caso:

1. de modo afetivo: por entrega sentimental
2. de modo racional referente a valores: pela crença em sua vigência absoluta, sendo ela a expressão de valores supremos e obrigatórios (morais, estéticos ou outros quaisquer);
3. de modo religioso: pela crença de que de sua observância depende a obtenção de bens de salvação;

II – Também (ou somente) pelas expectativas de determinadas conseqüências externas, portanto: pela situação de interesses, mas: por expectativas de determinado *gênero*. Uma ordem é denominada:

- a) *convenção*, quando sua vigência está garantida externamente pela probabilidade de que, dentro de determinado círculo de pessoas, um comportamento discordante tropeçará com a reprovação (relativamente) geral e praticamente sensível;
- b) *direito*, quando está garantida externamente pela probabilidade da *coação* (física ou psíquica) exercida por determinado quadro de pessoas cuja função específica consiste em forçar a observação dessa ordem ou castigar sua violação.

No caso de legitimidade da vigência, Weber aponta o seguinte:

Vigência *legítima* pode ser atribuída a uma ordem, pelos agentes:²⁸⁰

²⁷⁸ Veja-se Weber (1998:19)

²⁷⁹ Retirado de Weber (1998: 20-21) op. cit.

²⁸⁰ Retirado de Weber (1998: 22) op. cit.

- a) em virtude da *tradição*: vigência do que sempre foi assim;
- b) em virtude de uma crença *afetiva* (especialmente emocional): vigência do novo revelado ou exemplar;
- c) em virtude de uma crença *racional* referente a valores: vigência de que se reconheceu como absolutamente válido;
- d) em virtude de um estatuto existente em cuja *legalidade* se acredita.

Esta legalidade [d] pode ser considerada *legítima* [pelos participantes]:

1. em virtude de um acordo entre os interessados;
2. em virtude da imposição (baseada na dominação julgada *legítima* de homens sobre homens) e da submissão correspondente.

Com efeito, para os fins da análise de nosso estudo das relações possíveis entre autoridade pública e governabilidade, fica retido o seguinte:

As ações que ocorrem sob a égide da vigência de uma *ordem* ou *autoridade pública*, envolvem especialmente motivações internas que se traduzem na forma de *obrigações* ou *modelos de comportamento*, cuja *legitimidade* encontra-se assentada na racionalidade referente a valores maiores e obrigatórios; ou seja, na crença da existência absoluta destes. Externamente (no que respeita às conseqüências da ação), a ordem pública vigente está baseada na *convenção* e no *direito*. No primeiro caso, sua garantia será determinada pela certeza de que, num determinado grupo de pessoas, um comportamento discordante será reprovado. Quanto ao direito, a garantia é a probabilidade mesma de coação (física ou psíquica) por parte de um grupo de pessoas a quem cabe observar o cumprimento das regras. Finalmente, o viger legítimo da ordem pública ocorre em virtude de uma crença *racional* relativa a valores que em algum momento foram validados. E ainda: na formalização, ou percepção da existência de um estatuto cuja legalidade seja crível.

Com relação ao estatuto legal (esse último apresentado), dois aspectos devem ser sublinhados:

- a) pode ser ele resultado de um acordo entre os interessados; ou

b) talvez venha a ser produto da imposição legítima de uns sobre os outros (ao menos tomada por legítima), e o respectivo submetimento suscitado.

O ponto nevrálgico de nosso estudo é ressaltar que o Estado institucionalizado de maneira incompleta, produz uma autoridade pública precária que, por sua vez, traz problemas (ou nele se inclui) para o rol dos obstáculos que poderiam vir a prejudicar a efetivação de uma governabilidade melhorada. É o desafio de conjugar autoridade pública e governabilidade que esta seção busca enfrentar. Nesse sentido, este estudo entende que o esgarçamento das disposições cívicas e democráticas entre os brasileiros, é o resultado do problema da organização sóciopolítica de um ponto de vista prático (o impasse ‘constitucional’),²⁸¹ ou, mais especificamente, *é o problema da governabilidade*. Porém (aqui incluímos um elemento novo), em nossa opinião – e os esforços desse trabalho são todos voltados para essa reflexão – as condições de governabilidade encontram-se enormemente comprometidas pela fraca autoridade pública de que dispõe o Brasil. Fruto de um Estado que ao longo de muitas décadas não logrou institucionalizar-se por completo, nossa ordem pública é fluida, especialmente no que concerne à relativa incredulidade existente entre quem manda *legitimamente* e quem se submete aos comandos. O Estado brasileiro não foi capaz de construir consentimento e crédito em nível suficiente para que a sociedade submetida às normas gerais permita que em seu nome a autoridade seja efetivamente exercida. O resultado, na prática, é a postura cínica de ambos os lados, traduzida no “atropelamento” reiterado de normas gerais de conduta e convivência.

3.2 Estado no Brasil: institucionalização incompleta

Como assinalamos por mais de uma vez em momento anterior, o Brasil teve ao longo de sua história imensa dificuldade em levar a todos os pontos de seu território uma autoridade de caráter nacional. Grupos locais rivalizaram em poder de mando mesmo quando aparentemente o Estado havia centralizado o poder. Tal capacidade permitiria a ele irradiar de lá suas decisões, subordinando o conjunto do país à sua vontade. Neste quesito, a precariedade de coordenação deu o tom no decorrer de muitas décadas.

²⁸¹ Nunca é demais mencionar: nos termos em que Fábio Wanderley Reis o elabora.

Em comparação que obviamente traz alguns limites, a sociedade medieval possuía caráter eminentemente pluralista. Quando surge o Estado absoluto – que se difere radicalmente da sociedade medieval onde o direito originava-se de *fontes* distintas e ela estava organizada socialmente em *ordenamentos jurídicos* diversos – essa característica desaparece, mas também não por completo.²⁸² A esse fator das jurisdições fragmentadas -- que atualmente no Brasil (de modo um tanto estilizado) pode ser transposto para a dificuldade encontrada por pessoas que habitam regiões inóspitas ou áreas muito pobres em ver atendidos seus interesses e suas necessidades básicas – soma-se as graves e duradouras crises financeiras porque sempre passou o país (lembrando que crises financeiras são componentes do nosso problema “constitucional” não resolvido).

Em suma: o Estado no Brasil não logrou institucionalizar-se completamente. Fábio Wanderley Reis, sempre tendo como perspectiva a teorização sobre as possibilidades do desenvolvimento político, diz o seguinte:

Não obstante o caráter equívoco das ressonâncias ligadas à expressão desenvolvimento político e a complexidade das questões envolvidas em sua conceituação, não há como desconhecer o fato de que alguns países equacionaram de maneira mais estável e relativamente consensual certos problemas básicos postos pela convivência de seus membros, enquanto outros se debatem em situações que apresentam, em maior ou menor medida, o caráter de impasse na confrontação de projetos ou forças sociais antagônicas ou envolvem a supressão violenta -- até quando? – da possibilidade de se manifestarem politicamente determinados interesses ou projetos (Reis, 2000, p. 124). (grifo nosso)

Reis está uma vez mais a falar sobre os desafios político-institucionais ou a precária “constitucionalização” como característica marcante do Brasil. Na seção 3, neste mesmo capítulo, pedíamos a atenção do leitor para o seguinte aspecto: muito embora não haja no âmbito da *dominação tradicional* weberiana direitos legalmente constituídos, ela encontra-

²⁸² Veja-se Bobbio (1995)

se revestida de uma *jurisdicionalidade* de natureza “informal”. Nesse tipo de dominação, lança-se mão de princípios socialmente éticos e, principalmente, utilitários. Isso confere “*legitimidade*” (de corte muito precário, evidentemente) -- elemento este de que todos os modelos de dominação necessitam para ter vida longa. Ao leitor, dizíamos: “tal desenho remete ao Estado da época pré-burocrática”.

Pensamos que o Estado no Brasil combina *essencialmente* dois tipos de dominação: a *racional legal ou burocrática* e a *tradicional*, com surpreendente acento, nesta última, de elementos de dominação *estamental*. Mesmo se insistirmos nessa persistência histórica de caracteres estamentais, está claro que o Estado brasileiro passa longe de ser pré-burocrático. A burocracia instala-se aqui nos anos 1930 em caráter definitivo. Diversos analistas,²⁸³ entretanto, insistem em sua condição de organização incompleta. Ela não teria sido inteiramente profissionalizada. Desse modo, acreditamos que o exame da existência de traços estamentais no padrão híbrido de Estado que resultou no país (entre outras variáveis), possa revelar-nos elementos para compreendermos a incompletude de sua institucionalização.

Com efeito, no arcabouço weberiano, a existência da dominação (ela se afigura em quase todas as áreas da ação social) organiza de maneira racional e associativa o que antes eram apenas ações destituídas de forma. Em outros casos, a estrutura da dominação e seu posterior desenvolvimento, moldam a ação social e, numa primeira fase, determinam sua orientação para um objetivo. Existem numerosos tipos possíveis de dominação. Contudo, assinalemos dois tipos importantes e radicalmente opostos: a dominação em virtude de uma multiplicidade de interesses (uma situação de monopólio, por ex.) e aquela que se assegura em virtude de uma autoridade (poder de mando e dever de obediência).²⁸⁴ Adverte Weber, no entanto, que a primeira forma pode vir a assumir o caráter da segunda. Ou seja, a dominação em virtude da situação de interesses (posição monopolizadora) pode, gradualmente, surgir sob a forma de dominação autoritária.²⁸⁵

²⁸³ Incluindo Bresser Pereira.

²⁸⁴ Veja-se Weber (1999) op. cit.

²⁸⁵ idem. p. 189

Para que isso aconteça, é necessário que haja um processo homogêneo e gradual que envolva: a) controle por parte daqueles que portam, em princípio, os interesses; b) a tendência a inscrevê-los [os interesses] em regulamentos; c) criação de instâncias e hierarquias para dirimir dúvidas; e, por fim, d) formas acabadas e rigorosas do mencionado controle de interesses. As relações de poder (ou “a relação”, no singular) envolvidas podem chegar a transmutar-se em relações de *autoridade*. (incluindo, especialmente no nosso caso, autoridade de instância burocrática e estatal).

Vejamos o que Weber tem a dizer sobre essa “transformação:”

Em todos estes casos, trata-se de formas de poder baseadas em situações de interesses, idênticas ou semelhantes à relação de poder que reina no mercado, mas que, no decorrer de um desenvolvimento, podem facilmente transformar-se em relações de *autoridade* formalmente regulamentadas, ou mais correto: numa heterocefalia, baseada numa relação associativa, do poder de mando e do aparato coativo.²⁸⁶ (grifo nosso)

A dominação, nessa perspectiva, assume feições novas, *feições de autoridade*:

Por ‘dominação’ compreenderemos, então, aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (‘mandado’) do ‘dominador’ ou dos ‘dominadores’ quer influenciar as ações de outras pessoas (do ‘dominado’ ou dos ‘dominados’), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (‘obediência’).²⁸⁷ (grifo nosso)

Ressalte-se que “um mínimo de vontade de obedecer, isto é de interesse (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação.” E ainda, que nem toda espécie de possibilidade de exercício do “poder” ou “influência”, significa “dominação.” Quer dizer que “em cada caso individual, a dominação (‘autoridade’) assim

²⁸⁶ idem. p. 191

²⁸⁷ idem. p. 191

definida, pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão: desde o hábito inconsciente até considerações puramente racionais, referentes a fins.²⁸⁸

Encerrada essa nossa tentativa de apontar em Weber uma definição um pouco melhorada do conceito de *dominação*, importante será (para a compreensão da incompleta institucionalização do Estado brasileiro) que nos detenhamos na sua variação *estamental*. Pois bem. Já introduzimos no decorrer de nosso estudo o conceito de estamento.²⁸⁹ Dizíamos de sua vinculação com as noções de privilégio e honra. O que faremos a seguir é somente estabelecer alguns parâmetros para o seu entendimento.

Weber afirma que “A dominação patrimonial e especialmente a patrimonial-estamental trata, no caso do tipo puro, igualmente de todos os poderes de mando e direitos senhoriais econômicos, e as oportunidades econômicas privadas apropriadas.”²⁹⁰ O autor, entretanto, distingue esses poderes qualitativamente. Quando apropriados, o são de forma regulada e em ordem de importância. Assim, a apropriação de poderes senhoriais judiciais ou militares coloca o apropriante em posição *estamentalmente* (é Weber quem destaca a expressão) privilegiada, até mesmo mediante apropriação apenas econômica -- como é o caso de domínio, tributos ou emolumentos -- de natureza patrimonial ou extrapatrimonial (fiscal). Os direitos senhoriais de todos os tipos e as possibilidades que os mesmos fazem surgir, são tratados de igual modo em relação as oportunidades de âmbito privado.²⁹¹

A *situação estamental*, como anteriormente assinalado por nós, redundava num privilegiamento positivo ou negativo, que diz respeito à situação social, desde que devidamente reivindicada. Pode estar baseada em alguns elementos. Por exemplo:

- a) no modo de vida (educação formal em oposição à aprendizagem empírica);
- b) no *modus* racional e sua correspondente forma de vida;
- c) no prestígio quanto à descendência ou profissão;

²⁸⁸ Weber (1998:139) op. cit

²⁸⁹ Nunca é demais repetir. “Denominamos ‘estamento’ uma pluralidade de pessoas que, dentro de uma associação, gozam efetivamente de consideração estamental especial e eventualmente [...] de monopólios estamentais especiais.” Veja-se Weber (1998:202) op. cit

²⁹⁰ idem. p. 155

²⁹¹ Weber (1998) op. cit.

É comum na situação estamental o monopólio das oportunidades de aquisição privilegiadas, ou – o que cria efeito semelhante – a estigmatização de determinados modos de aquisição. Cabe aqui encontrar²⁹² no próprio Weber como se originam os estamentos:

- a) primariamente, de um modo de vida estamental próprio e, dentro deste, particularmente, da natureza da *profissão* (estamento por modo de vida e por profissão);
- b) secundariamente, de modo carismático-hereditário, com base em pretensões eficazes de prestígio, em virtude de descendência estamental (estamentos por nascimentos);
- c) da apropriação estamental de poderes de mando políticos ou hierocráticos, como monopólios (estamentos políticos ou hierocráticos). (grifo nosso).

Os estamentos podem se desenvolver também por nascimento, o que é uma forma de *apropriação hereditária de privilégios* em virtude de associações ou indivíduos qualificados enquanto tal. “Toda apropriação fixa de determinadas possibilidades, especialmente a de mando ou a de aquisição, tende a levar à formação de estamentos. E toda formação de estamentos tende a levar à apropriação monopólica de poderes de mando e oportunidades aquisitivas.” (Weber, 1998, pp.202-203) (grifo nosso)

Chamamos *institucionalização incompleta do Estado brasileiro*, o que Fábio Wanderley Reis considera ser um problema *político-institucional* ou “*constitucional*” (expressão que o autor entende ser mais apropriada, como dissemos inúmeras vezes). A despeito da diferença de nomenclatura, elas indicam o mesmo impasse. Ademais, sob esse aspecto, adotamos a própria reflexão teórica de Reis em nossa análise. *Implicam as expressões, igualmente, governabilidade dificultada*. Essa deficiência se expressa numa autoridade pública fraca, incapaz de coordenar regras e normas básicas e gerais de convivência. Os “governados”, que é a quem devemos o atributo de ser mais ou menos “governáveis”,²⁹³ encontram obstáculos na relação com o Poder Público (no sentido de não

²⁹² Retirado de Weber (1998: 202) op. cit.

²⁹³ Lembremos que é Reis quem nos adverte para essa especificidade.

verem seus interesses processados efetivamente pela estrutura estatal), e, noutro aspecto, estabelecem uma relação de desobediência aberta aos comandos emanados pelos funcionários públicos formal e legalmente investidos com o poder de mando.

Reis esclarece importante ambigüidade entre as noções de “institucional” e “institucionalizado.” Em se tratando de categorias centrais de nosso estudo, vale a pena reproduzir tal distinção:

Por um lado, “institucional” ou “institucionalizado” é usado para indicar os aspectos da vida social que se mostram afins à idéia durkheimiana da “coerção” social, ou seja, que dizem respeito ao caráter objetivo e “pronto” da vida social, da qual os indivíduos e gerações aparecem como o produto mais ou menos passivo. Por outro lado, aquelas palavras (especialmente “institucional”) são também usadas em correspondência com a idéia de “mecanismos” e “procedimentos” -- o nível “meramente institucional” --, os quais, por contraste com a rigidez e opacidade dos aspectos salientados no primeiro sentido, aparecem como suscetíveis de manipulação deliberada. Ou seja, fala-se do institucional tanto como “contexto” quanto como “objeto” (Reis, 2000, p. 282).

Atualmente -- e isso remonta a inúmeras décadas da história política brasileira, o modo como se relacionam a burocracia e o poder Executivo, revela um déficit que contabiliza simultaneamente a ausência de um corpo de profissionais do setor público qualificados e prestigiados em virtude da atividade que executam, e ainda, uma relação altamente promíscua, envolvendo grupos privilegiados na ocupação e controle da aparelhagem pública do Estado. É nesse sentido, que procuramos em Weber os critérios que compõem a *situação estamental*. Acreditamos que o Estado brasileiro expressa sua insuficiente institucionalização por meio de uma burocracia destituída de profissionalismo e prenhe de estamentos. Grupos do Executivo (em todos os níveis) e suas burocracias coordenam atividades e decisões em grande parte orientadas por meio de *trade off* de natureza *estamental*.

É nessa linha de raciocínio que as idéias de Bendix informam o estudo que aqui se apresenta. A formação dos estados nacionais se comunica e interdepende da ordem pública que vai se construindo. São processos concomitantes os de institucionalização do Estado e da ordem ou autoridade pública. No caso do Brasil, como mostramos insistentemente, os interesses privados influenciaram bastante a autoridade pública produzida. Ainda na Primeira República, Rio de Janeiro antigo, mostramos que a especificidade da relação entre uma população politicamente estéril e os vários grupos de interesses dominantes que a manipulavam, qualificou as bases de um Estado que ali estava se formando. Ora, com a autoridade pública que dali resultaria, dar-se-ia o mesmo.

Como permite ver Elisa Pereira Reis,²⁹⁴ a afirmação da vontade do indivíduo coletivo facilita o aparecimento da autoridade e, conseqüentemente, faz criar e fortalecer laços solidários entre os indivíduos. Nessa perspectiva, não há como prescindir do Estado: ele tutela de maneira irrefutável o processo de formação e institucionalização da ordem pública. *O Estado brasileiro parece ruir e esgarçar-se ante a ausência histórica de um indivíduo coletivo bem institucionalizado.* A autoridade pública – especialmente nos dias atuais, de igual modo. A pergunta que deve e merece ser feita aqui é: *como aumentar a governabilidade nesse contexto?* Se ignorarmos o padrão de Estado que se formou ao longo de muitos anos e seu grau de institucionalização somada à frágil autoridade pública que o mesmo foi capaz de produzir, a tarefa de pensar a *governabilidade* será grandemente facilitada (vez que adotamos, como o faz Reis, a máxima que expressa ser o atributo de “governabilidade” destinado aos “governados”). Caso contrário, estaremos diante de um tema que merece investigação – e sobretudo aplicação -- mais criteriosa.

3.3 Incapacidade estatal na arbitragem dos conflitos

Caso decantemos o que estamos a analisar desde o primeiro capítulo do presente estudo, restaria-nos o seguinte quadro: o padrão de Estado que foi formado ao longo de muitas décadas no Brasil produziu uma autoridade pública fraca, relativamente incapaz de enquadrar legal e simbolicamente setores e grupos sociais de interesses conflitantes.

²⁹⁴ Veja-se apresentação em Bendix (1996) op. cit.

Estamos, pois, diante de um problema político-institucional, ou “constitucional”, que compromete a capacidade de *governabilidade* do país, e que, ao cabo, pode mesmo confundir-se com esta última. A construção institucional e o desafio de subscrevê-la nos marcos da legitimidade política necessita esforços concentrados e a criação gradativa de consenso em torno da questão. Pensamos que essa não é uma tarefa de curto e médio prazos. Isso não impede que tentemos aperfeiçoar de imediato os meios que poderão permitir a solução do problema. Exemplo desse esforço, é a possibilidade de mitigar os efeitos das crises financeiras agudas (e aqui concordamos com Bresser Pereira na pressa que demonstra na estabilização efetiva da economia) que vez ou outra acometem o país. Mas isto não basta. A recente reforma do Estado de 1995, traz em seu bojo duas questões presentes em qualquer discussão sobre a reconstrução da aparelhagem do Estado, a saber: 1) que tamanho deve ter o Estado; e 2) quais seriam as funções das quais ele não poderia se furtar. Pois bem. A tentativa de encaminhamento bem sucedido dessas questões suscita, segundo Reis, “postura esquizofrênica perante o Estado que tem caracterizado os diversos setores de opinião.”

Em termos próprios:

[...] Nos meios empresariais é notória a tensão entre o desejo de “conter” o Estado e restringir os inconvenientes do intervencionismo estatal, por um lado, e, por outro, as demandas de que o Estado forneça infra-estrutura, incentivos, empreitadas, financiamentos (que redundam freqüentemente em autênticas e volumosas doações, como nos empréstimos a juros reais negativos cedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Nos setores de opinião de esquerda, por sua parte, se o Estado surge com freqüência como um possível instrumento de defesa do interesse público contra interesses particulares poderosos e estreitos, é também em princípio suspeito, não só por razões ideológicas que fazem dele essencialmente um instrumento de domínio de classe a ser suprimido, mas também em função do preconceito anticorporativo (em que ‘corporativo’ se torna sinônimo de ‘autoritário’) resultante da história política mais ou menos recente. O resultado global é que as práticas correspondentes aos esforços de apropriação privatizante do

Estado pelos interesses ‘corporativos’ de categorias e grupos particulares (uma característica central do próprio populismo e do pretorianismo em geral, como vimos) se combinem com o ‘furor anti-Estado’ que todos crescentemente compartilham no nível retórico – e que uma coisa não seja em boa medida senão a contraface da outra (Reis, 2000, pp. 348-349). (grifo nosso)

A capacidade do Estado na arbitragem de conflitos, envolve, desse modo e entre outras coisas, a tentativa de equilibrar interpretações e posturas bastante díspares. O Estado tem de possuir tato e mecânica suficientemente apurados para separar os interesses que melhor atendam a coletividade daquelas postulações particularíssimas, que não repercutem o desejo de ver contornados problemas relativamente gerais e consensuais.

Devemos ressaltar novamente o seguinte: há uma simbiose entre “nacionalidade” e “Estado” (Elisa Pereira Reis, apoiando-se em Weber, é quem insiste nesse aspecto). Os dois dificilmente podem ser distinguidos conceitualmente. Ademais, o Estado nacional não é uma organização social acabada.²⁹⁵ Ele será continuamente modificado pelo processo histórico. Esses processos envolvem classes e grupos que trocam influências e práticas concretas. Características políticas, econômicas e culturais próprias de cada sociedade, moldam o Estado nacional correspondente.

Diante do exposto acima, buscamos indicar o seguinte: essa reciprocidade entre “Estado” e “nação” organiza direitos e deveres que qualificam seus membros à condição de *postulantes* e, assim, estabelecem naturalmente lugares de *mando* e *obediência*. Naturalmente, também, estabelecem o “grau” de legitimidade e a conseqüente suscetibilidade dos cidadãos para o acatamento ou não de ordens públicas. Assim, da construção do Estado nacional, dependerá uma maior ou menor facilidade em instalar (construir historicamente) e enquadrar uma autoridade pública efetiva. Estados nacionais se diferem, portanto, com relação aos graus variados através dos quais autoridade e solidariedade se inter-relacionam de modo próprio. Conflitos agudos ou interesses

²⁹⁵ Indicamos anteriormente este aspecto

meramente diferenciados, devem ser equacionados tendo em vista esse esteio, essa formação por meio da qual o Estado nacional tem destacada sua especificidade.²⁹⁶

O fator “crises financeiras” (que Fábio Wanderley Reis destaca como parte do problema “constitucional”) encontra eco nas reflexões da autora (Pereira Reis). Dirá ela: “a medida que a autoridade pública deixa de ser vista como guardião natural do organismo social e as tentativas de desenvolvimento econômico enfrentam permanentes bloqueios, parece não haver bases sociais para a solidariedade.”²⁹⁷

A pobreza e a desigualdade excessivas a preocupam no tocante à efetivação de uma solidariedade social mais substantiva. Os matizes da solidariedade social são profundamente alterados quando há carestia e níveis de desigualdade muito acentuados. O compartilhamento de valores e crenças certamente revelar-se-á inconsistente. Desse modo, as deficiências dos mecanismos que mantêm as pessoas unidas evidenciará diferenças irreconciliáveis entre grupos e setores socialmente propensos à cisão. Sobre este aspecto a autora é enfática: “agudas disparidades nas experiências de vida geram diferenças tão grandes nas orientações cognitivas, que sentimentos de pertencimento simplesmente não podem se fixar.”²⁹⁸ Esse estado de coisas afeta os níveis de “legitimidade” e “vontade expressa” de obediência. Modifica, portanto, a percepção dos atores com relação aos valores e mecanismos envolvidos na operação da autoridade pública disponível.

Pereira Reis analisa com muita precisão o papel desempenhado pelas “antigas” e “novas” burocracias. Mais que isso, ela destaca a percepção da própria ciência social sobre o papel e a postura dos burocratas que tem-se modificado se comparados ao setor privado. Isso influi decisivamente nos níveis de solidariedade social e, conseqüentemente, no alcance da autoridade pública no país. Vejamos o que ela tem a dizer:

Nesse contexto, a questão de como conceber o papel das burocracias públicas em uma era de contração estatal constitui um desafio crucial que ainda não recebeu a

²⁹⁶ Veja-se Pereira Reis (1998: 68-70) op. cit.

²⁹⁷ Trata-se aqui do evidente enfraquecimento da ordem pública. Pereira Reis (1998: 129) op. cit.

²⁹⁸ idem. p. 134

devida atenção dos cientistas sociais. Se a partir de meados deste século o consenso desenvolvimentista concedia à administração estatal um papel preponderante, agora que a virada do século se aproxima a tendência é mais de favorecer o setor privado: privatização econômica, organizações não-governamentais, associações voluntárias, iniciativas filantrópicas e outros fenômenos semelhantes dominam a imaginação do público e as pesquisas em ciências sociais. Por mais relevantes e inovadores que sejam esses ‘novos temas,’ não devemos deixar de lado o exame crítico do desempenho das burocracias públicas no passado, nem a análise detalhada do modo como os burocratas estão reagindo às tendências atuais, e de como eles poderão ajudar a fazer com que a política se torne uma alternativa viável para maximizar a solidariedade social.²⁹⁹

Para tratar do lugar ocupado pelo “mercado” nas condições mais ou menos propícias ao aumento da solidariedade, Pereira Reis distingue analiticamente a busca de interesses materiais e ideais, em conformidade com a obediência aos comandos ou a resignação para com os mesmos. Assim, ela identifica o “mercado” aos interesses materiais, e a solidariedade, aos interesses ideais. Em outro lugar, destaca-se a autoridade, que teria a ver com o exercício do poder legítimo.³⁰⁰

Sobre a capacidade do Estado mediar conflitos divergentes, Pereira Reis mostra como após 1945 os governos enfatizaram e promoveram exclusivamente o desenvolvimento econômico no Brasil. Por outro lado, foi ignorada a necessidade da negociação entre interesses conflitantes. Tratava-se do empreendimento político e democrático por excelência. O não desenvolvimento de uma tradição pluralista e a excessiva preocupação com os interesses (sobretudo econômicos) de caráter nacional, sobrepuseram os interesses particulares de classes e grupos. Os benefícios econômicos que supostamente atingiriam a todos, obliteraram o engenho institucional democrático, que certamente teria maximizado a capacidade arbitral da autoridade pública.

²⁹⁹ idem. p. 218

³⁰⁰ idem. p. 219

Atingida e fragilizada por sucessivas crises econômicas ao longo de sua história, a autoridade ou ordem pública no Brasil,³⁰¹ do alto de sua incapacidade, deixa de compensar as desigualdades produzidas pelo mercado. Na vigência de uma ideologia privatizante (como parece ainda ser o caso atualmente) “o papel de integração social historicamente desempenhado pela autoridade pública é também deslegitimado.”³⁰²

A autoridade pública e sua conseqüente incapacidade de arbitragem, é a dimensão imediatamente visível da crise do Estado, que vê esgarçado o tecido social no tocante a pelo menos três pontos essenciais: 1) inexistência relativa da capacidade legal de empregar meios monopólicos de coerção física para dirimir conflitos; 2) incapacidade de fazer valer simbólica e culturalmente a imagem de garantidor da ordem, paz e segurança públicas; e, finalmente 3) inefetividade para o oferecimento de bens e serviços públicos minimamente dignos.

A burocracia pública é o ente intermediador (nem por isso isenta de conflitos, muito antes pelo contrário) entre o Estado e seus cidadãos. Desse modo, os valores, normas e práticas administrativas, são decisivas para o desenho da ordem política e, naturalmente, da autoridade pública. Ações ou omissões da administração, bem como seu sucesso em áreas vitais para o contágio individual e positivo dos cidadãos com relação as ações do Estado, refletem direta e imediatamente – em maior ou menor grau -- sua condição de “garantidora” da paz social por intermédio da autoridade burocrática legalmente instalada. O monopólio sobre o controle da violência (elemento nevrálgico da autoridade pública) poderá ser mantido ou arrefecerá de acordo com o *modus* da administração pública e de seus agentes.

Não sem motivo, as preocupações teóricas sobre a maior ou menor consistência dos laços de solidariedade social, figuram com lugar destacado nas discussões sobre a capacidade de aplacar conflitos da autoridade pública constituída. Tais laços se destacam na possibilidade de haver integração social. Reis explica que podem existir distintos focos de solidariedade e cada qual corresponder a um feixe de interesses. A apresentação destes últimos ultrapassa sua condição restrita de interesses coletivos, tornando-os públicos na

³⁰¹ Estaremos sempre a tratar as expressões como sinônimas.

³⁰² Pereira Reis (1998: 225) op. cit.

medida em que pretendem revestir-se de caráter universal, e, mais ainda, ao se associarem a uma forma de dominação que busca ampliar-se sobre grandes coletividades de base territorial. O projeto de organização será definido em função da forma de dominação escolhida e do modo como será exercida no território em questão.

O avanço do processo de institucionalização política que tanto temos insistido ao longo de nosso estudo, requer a instauração e expansão de uma solidariedade de ampla abrangência territorial. Isso exige que pensemos duas questões: uma corresponde a instalação de uma aparelhagem governamental, cuja presença e efetividade possam constituir um foco que consiga irradiar decisões relevantes para toda a coletividade. A outra, diz respeito à legitimidade. Trata-se do grau mais ou menos consensual de aceitação do aparato governamental pela população ou de sua percepção “como estando [ele, o aparato] em correspondência com regras estabelecidas para o exercício do poder.”³⁰³

Nos termos do próprio Reis:

O problema em questão consiste [...] na necessidade de se fazerem presentes, junto à generalidade dos membros potenciais da coletividade, dos instrumentos organizacionais e dos símbolos de toda ordem em torno dos quais se configura o projeto coletivo ou nos quais se funda a pretensão de determinada aparelhagem governamental de vir a constituir-se em fonte de decisões que se tornem efetivas em todo o âmbito de determinado território.³⁰⁴

A definição de uma identidade pessoal que acene para a coletividade, também se decide aí. Do ponto de vista subjetivo, a presença do aparato governamental contribui em alguma medida para que o sujeito individual seja mobilizado coletivamente. Ainda no trato de “indivíduos” e “coletividades”, Reis oferece reflexão bastante sofisticada (tendo em vista, na maior parte das vezes, a solidariedade social). Ele diz que, mesmo em situações em que hipoteticamente conseguíssemos altíssimos níveis de igualdade de oportunidade (ou seja, maioria esmagadora de indivíduos coletivos), nos veríamos às voltas com “resíduos”

³⁰³ Reis (2000: 139) op.cit.

³⁰⁴ idem, p. 139

de manipulação, decorrentes dos mecanismos institucionais “de encaminhamento dos problemas a serem objeto de deliberação por parte das agências de decisão da coletividade.”³⁰⁵ O autor está a se referir a um tipo especial de manipulação: a tecnocrática. Além de contribuir para a despolitização do processo, os titulares do poder poderiam optar pela “não-decisão”, ao invés de decisões. Reis considera, contudo, um avanço o fato do arcabouço institucional mostrar-se “parcialmente autônomo” com relação “ao substrato estrutural da sociedade”.

Importante destacar o que o autor define com a expressão “política pré-ideológica”. Pela proximidade com as condições brasileiras, é prudente indicarmos o que isso vem a ser. Essa análise remete ao problema da integração territorial e ao processo de *state building*. Mais uma vez o objeto de discussão é a importantíssima questão do grau de solidariedade. Nesse caso, trata-se do estágio social cujos núcleos de solidariedade disponíveis são em menor número se comparados aos atores de relevo para o processo político. A desproporção produz excesso de vínculos particularíssimos que solucionam seus problemas no “mercado político.” O resultado é o aumento indesejado de “canais” estreitos e precários de solidariedade, ao longo dos quais os recursos de comunicação são muito baixos e a limitação à integração muito alta.

Os temas centrais em Reis, são: construção político-institucional (ou “constitucional”), condições de solidariedade, territorialidade e capacidade efetiva de desenvolvimento político através de meios democráticos. Nós adotamos o desafio político-institucional ou “constitucional”, como instrumento teórico efetivo para a análise tanto da governabilidade quanto para as questões que envolvem o que chamamos “institucionalização incompleta do Estado brasileiro”. A negativa de nossa parte em acolher o conceito de governabilidade de Bresser Pereira tem reiterado aqui o sentido de ser. Além do motivo anteriormente evocado (a saber: que a solução do problema da governabilidade passa pela “operação democrática” do Estado, ou sua capacidade de dar expressão efetiva aos mais diversos grupos e setores sociais), outra questão, conexas à primeira (por conta de pertencer aos requisitos de “constitucionalização”), se apresenta: a efetividade da presença

³⁰⁵ idem. p. 148

da aparelhagem estatal no maior nível de abrangência possível. Quer dizer: a presença do aparato governamental “em todos os níveis e regiões e sua capacidade de se constituir em centros de decisões relevantes para a coletividade como um todo.” Conforme Reis: “trata-se aqui, [...] da questão da institucionalização da autoridade, questão esta cuja emergência traz para primeiro plano os problemas da igualdade e da legitimidade uma vez que os processos de consolidação territorial do aparato estatal e de mobilização social tenham sido levados a um ponto avançado.”³⁰⁶

Entendemos que um Estado será tanto mais efetivo -- e portanto fará funcionar sua autoridade pública na mediação de conflitos, imposição da ordem e precepção (o termo é este mesmo: “precepção”) da integração social – quanto maior for sua capacidade de levar (o mais possível) normas e regras públicas por seu território, fazendo com que a sociedade se comprometa (solidarizada) simbólica e efetivamente na consecução de finalidades de natureza coletiva.

³⁰⁶ idem. p. 240

IV. Conclusão

O processo inconsistente e incompleto de formação do Estado nacional brasileiro compromete fundamentalmente dois aspectos:

1) Sua *burocracia racional-legal* (por conseguinte, a capacidade de dominação estatal pela utilização desse tipo weberiano). Ainda que façamos efetivamente a transição para uma administração pública gerencial -- como bem assinala Bresser Pereira: não há razão para acreditarmos que a *dominação racional-legal burocrática desaparecerá*. Não estamos a falar de seu completo desaparecimento dentro de algum tempo. Em algumas organizações (sobretudo aquelas que contam com o monopólio dos meios de coerção física) é esse tipo de dominação que deverá prevalecer. Pouco profissionalizada, de livre nomeação (em grande parte das vezes para as altas funções estratégicas) e autonomia reduzida, setores importantes da burocracia no Brasil estiveram desde sempre obrigados com a troca de favores e fidelidades múltiplas. Se no período imperial o desafio era consolidar um único centro de poder que irradiasse suas determinações por vastíssimas áreas com povoamento escasso, minando assim o poder das jurisdições autônomas até o ponto de extingui-las, com a transição para a República o problema persiste. A despeito da introdução da estrutura federativa, as oligarquias locais mantiveram seus domínios por meio da aliança com a autoridade central. Como bem disse Marco Aurélio Nogueira em trecho anteriormente citado nesse trabalho: “[...] O resultado será a sua conversão em espaço e instrumento de conciliações intermináveis que o impedirão [o Estado] de se tornar moderno e autenticamente republicano.” Entre outros fatores, a iniciativa e o imperativo na construção de um Estado sem que antes houvesse um esboço mínimo de identificação nacional, inviabilizou o *constructo* do indivíduo coletivizado (e ideologicamente necessário) capaz de reforçar a autoridade do Estado e alçá-lo à condição de tutor da sociedade. Em conseqüência, o poder infra-estrutural (ou a “capacidade do Estado de penetrar efetivamente a sociedade civil e logisticamente implementar decisões políticas”) de que nos fala Elisa Pereira Reis, arrastou-se por muitas décadas até conseguir de forma precária sua ampliação em níveis razoavelmente satisfatórios. O controle e a autoridade exercidos

efetivamente pelo poder central (de modo a abarcar as regiões mais remotas do país) caminharam muito lentamente e, sabemos, ainda não se completou.

2) Sua capacidade de gerar *solidariedade social e territorial*. Essa condição diz respeito ao entendimento de normas, regras e valores que a todos contamine de modo teoricamente igual. Em termos mais objetivos: refere-se à nação. Agentes individuais só irão calcular seus interesses práticos tendo em vista tal pressuposto. *O compartilhamento equilibrado e eficiente de interesses apresentados pela coletividade facilita o controle político estável, o que, por sua vez, reforça a autoridade pública existente.* A construção material e ideal da realidade é determinada desse modo pelas combinações entre solidariedade e autoridade. Estado e nação atuam simultânea e permanentemente por meio de trocas. Essa reciprocidade faz surgir um arranjo onde se colocam organizadamente *direitos e deveres*. A importância de tal situação encontra-se na parte em que os indivíduos ver-se-ão na condição de *postulantes*, o que possibilita a definição de lugares de *mando e obediência*. Como dissemos no decorrer do trabalho: “Naturalmente, também, estabelecem o ‘grau’ de legitimidade e a conseqüente suscetibilidade dos cidadãos para o acatamento ou não de ordens públicas”. A paulatina formação do Estado nacional (o substrato social que amalgama o político) produz organização política, e esta última encontra suporte no consentimento e no exercício da dominação. Desse modo, autoridade (em sentido lato) e solidariedade são determinantes para a robustez da autoridade pública, desde que (até por conta da existência dessas duas dimensões) sejam elas universalmente válidas e consensualmente aceitas.

O que dissemos acima indica principalmente o seguinte: *a afirmação do indivíduo coletivo é um aspecto decisivo para a formação da autoridade pública*, que, por sua vez, faz crescer os laços solidários entre os indivíduos. Isso inclui em alta conta o compartilhamento de interesses e, portanto, o nível de solidariedade disponível. O indivíduo coletivo mal institucionalizado, ao contrário, põe abaixo as tentativas mais rudimentares de controle e coordenação social. Nesse caso, regras e normas básicas de convívio são ignoradas e começa a vigorar entre as pessoas a comodidade de recorte cínico e indiferente.

Entendemos que o aumento da governabilidade no Brasil deve levar em consideração a implantação (nos termos que sugere Fábio Wanderley Reis) de um projeto político-institucional (constitucional), o que fortaleceria (e supriria) institucionalmente o Estado e a autoridade de que atualmente dispomos. O problema “constitucional” envolve:

A afirmação e a penetração do capitalismo em uma estrutura de tipo tradicional, com os conseqüentes deslocamentos populacionais e a redefinição da articulação entre identidades pessoais e coletivas e os interesses correspondentes, cria-se a necessidade de acomodação no convívio de categorias e grupos sociais importantes em particular as classes sociais. Um aspecto essencial da dinâmica que assim se deflagra tem a ver com o efeito corrosivo exercido pelo igualitarismo inerente aos princípios do mercado sobre os componentes de desigualdade e hierarquia da estrutura social tradicional.” (Reis, 2000, p.328)

O objetivo precípua do desenvolvimento ou construção efetivos de instituições políticas no Brasil (ou a solução do problema “constitucional”) é responder “ao problema prático da organização sócio-política que se dá no convívio dos atores individuais e coletivos envolvidos no processo [e, frise-se, num “mesmo e determinado território”].”

Afora a tentativa de amainar esse estado de coisas, *há que ser incluído no exame do “grau” de governabilidade existente, a idéia de autoridade pública, que supõe um amplo acordo com relação ao conjunto de regras de convívio e normas legais que devem governar a resolução de conflitos e dissensões.* Tal condição não pode prescindir de estabilidade e prazos longos, e deve (por meio da criação de mecanismos de garantia institucional) mitigar os sobressaltos (incluídos aqueles de ordem econômica) que, de modo geral, acometem sociedades cuja vulnerabilidade é mais alta.

Um segundo aspecto -- não menos importante -- para que tenhamos a capacidade de governabilidade aumentada, diz respeito à diminuição do componente de domínio *estamental* (tradicional) do aparelho burocrático do Estado no Brasil. Isso se faria impedindo que as funções da alta burocracia fossem preenchidas através de livre indicação,

e sim, por servidores de carreira. Por esse motivo, buscamos em Weber os critérios que compõem a *situação estamental*. O estudo que aqui apresentamos quer indicar (destacamos esse aspecto em momento anterior) que “o Estado brasileiro expressa sua insuficiente institucionalização por meio de uma burocracia destituída de profissionalismo e prehe de estamentos. Grupos do Executivo (em todos os níveis) e suas burocracias coordenam atividades e decisões em grande parte orientadas por meio de *trade off* de natureza estamental.” Já havíamos mencionado as palavras do professor Valeriano Mendes Ferreira Costa a este respeito³⁰⁷. O próprio ex-ministro Bresser Pereira busca contemplar em sua proposta de reforma esse aspecto proporcionando autonomia, prestígio e treinamento ao chamado “núcleo estratégico do Estado”. Não obstante, percebemos em nosso estudo que o acento estamental é excessivamente forte, o que multiplica a dificuldade da tarefa de fazer ver diminuídos os arranjos de patronagem e os “atalhos amigos” existentes no setor público. Como sublinhado pouco acima, os indivíduos não calculam na prática seus interesses em ambientes desiguais. A persistir a facilitação da ocupação da alta burocracia pela nomeação conveniente dos indivíduos escolhidos pelos grupos que detém a propriedade de nichos políticos, o processo de institucionalização do Estado brasileiro e, conseqüentemente, a legitimidade de suas ações, permanecerão ainda por um bom tempo inacabados.

³⁰⁷ Lamounier & Figueiredo Orgs. (2002: 393)

V. Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz (1998). *Os Barões da Federação – os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Ed. Hucitec.

_____. FERREIRA COSTA, Valeriano M. (1999). *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. – São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, *Série Pesquisas*, N° 12.

ALVES, Eduardo (2002) *Uma análise crítica do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. (mimeo)

BENDIX, Reinhard (1996). *Construção Nacional e Cidadania*. – São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. – Rio de Janeiro: Ed. Contraponto.

BOBBIO, Norberto (1995). *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. – Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

BRASIL (1995). Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília, Imprensa Nacional.

BRASIL (1995a). Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, Imprensa Nacional.

BRASIL (1996). Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, Imprensa Nacional.

BRASIL (1996a). Presidência da República. *Brasil em Ação – Investimentos para o desenvolvimento*. Brasília, Imprensa Nacional.

BRASIL (1996b). Presidência da República. *Plano Plurianual (PPA) 1996/1999*. Brasília, Imprensa Nacional.

BRASIL (1997). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A Reforma Administrativa na imprensa: seleção de artigos produzidos no MARE*. Brasília: MARE.

BRASIL (1997a). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Brasília: MARE.

BRASIL (1997b). Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, Imprensa Nacional.

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Emenda Constitucional nº 19.

BRASIL (1998). Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, Imprensa Nacional.

BRASIL (2001). Presidência da República. *Avança Brasil – Programas Estratégicos*. Brasília, Imprensa Nacional.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1977). *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. – São Paulo: Ed. Brasiliense.

_____. (1981). *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. – São Paulo: Ed. Brasiliense.

_____. (1992). *A Crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. – São Paulo: Ed. Nobel.

_____. & MARAVALL, José María, PRZEWORSKI, Adam. Orgs. (1996). *Reformas Econômicas em Democracias Novas – uma proposta social-democrata*. – São Paulo: Ed. Nobel.

_____. (1996). *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil – Para uma nova interpretação da América Latina*. – São Paulo: Ed. 34.

_____. (1997). *Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública*. Brasília: MARE.

_____. (1997a). Cidadania e Res Publica: A emergência dos direitos republicanos. In: Revista de Filosofia Política – Nova Série, vol. I. (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul).

_____. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. – São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP.

_____. (1999) “Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995”. *Revista do Serviço Público*, 50 (4)

_____. & NURIA, Cunill Grau. Orgs. (1999). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. – Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas.

_____. & WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes. Orgs. (1999). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP.

_____. & SPINK, Peter. Orgs. (2001). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. – Rio de Janeiro: Ed. FGV.

_____. & NAKANO, Yoshiaki (2002). *Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade*. (Mimeo)

CARVALHO, José Murilo de (1997). *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. – São Paulo: Cia. das Letras.

_____. (2001). “Cidadania, Estadania e Apatia”. – *Jornal do Brasil Online*.

_____. (2003). *Cidadania no Brasil – O longo caminho*. – Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.

CHEIBUB, Argelina, LIMONGI, Fernando, VALENTE, Ana Luzia (2000) “Governabilidade e concentração de poder institucional – o Governo FHC” In: Tempo Social; Rev. Sociol. USP, São Paulo.

COHN, Gabriel. (1979) *Crítica e resignação: fundamentos da sociologia de Max Weber* – São Paulo: Ed. T. A. Queiroz.

_____. Org. (1999) *Weber*. Col. Grandes Cientistas Sociais – São Paulo: Ed. Ática.

COSTA, Emília Viotti da (1999) *Da monarquia à república: momentos decisivos*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP.

CUNHA, Mário Wagner Vieira da (1963). *O sistema administrativo brasileiro*. – Rio de Janeiro: Ed. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais.

DALAND, Robert T (1969). *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. – Rio de Janeiro: Ed. Lidador.

DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sérgio de (1997). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. – Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

_____. (1997). *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-1995*. – Rio de Janeiro, Ed. Getúlio Vargas.

DONATI, Pierpaolo (1997) *El desarrollo de las organizaciones del tercer sector en el proceso de modernización y más allá*. – In: Revista Reis, 79/97.

DOUGLAS, Mary (1998). *Como as instituições pensam*. – São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo.

FAORO, Raymundo (1977). *Os donos do poder - A formação do patronato político brasileiro*. - Porto Alegre: Ed. Globo.

FÓRUM CTE (1996) *A favor do cidadão e contra o desmonte da administração*. (mimeo)

FERREIRA COSTA, Valeriano M. (1998). *O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado*. Lua Nova. São Paulo. CEDEC, nº 44.

GENOINO, José (2003) “A reforma do Estado”. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18 jan.

GIDDENS, Anthony (2000). *A Terceira Via – reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. – Rio de Janeiro: Ed. Record.

GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal (1994). *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil: poder e lógica de ação*. – Tese de Doutorado. UNICAMP. Campinas.

HUTTON, Will (1998). *Como será o futuro Estado*. – Brasília: Instituto Teotônio Vilela.

INÁCIO, Aparecido, BARBOSA Esnel Cunha (2000) *A reforma administrativa do Governo Federal e seus efeitos (desastrosos) para os servidores públicos*. (mimeo)

JAGUARIBE, Hélio. Org. (1998). *A Proposta Social Democrata*. – Instituto de Estudos Políticos e Sociais. Instituto Teotônio Vilela. Rio de Janeiro: Ed. J. Olympio.

KUGELMAS, Eduardo, SOLA, Lourdes (2000). “Recentralização – Descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90” In: Tempo Social; Rev. Sociol. USP, São Paulo.

LAMOUNIER, Bolívar, FIGUEIREDO, Rubens. Orgs. (2000). *A Era FHC – um balanço*. São Paulo: Ed. Cultura Editores Associados.

LAMOUNIER, Bolívar (1977) “Formação de um pensamento autoritário na primeira República: uma interpretação”. In: Boris Fausto (org.), *História Geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel.

MARTINS, Luciano (1985). *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. – Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

MERCADANTE, Aluizio (1990) *Armadilha neoliberal*. Teoria & Debate.

MOTA, Carlos Guilherme Org. (2000) *Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000). Formação: histórias*. São Paulo: Ed. SENAC.

NOGUEIRA, Marco Aurélio (1998). *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. – São Paulo: Ed. Paz e Terra.

NUNES, Edson (1997). *A Gramática Política do Brasil – Clientelismo e Insulamento Burocrático*. – Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar; Brasília, DF; ENAP.

O' DONNELL, Guillermo (1993). *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries*. World Development.

_____. (1996). *Uma outra institucionalização*. Lua Nova. São Paulo. CEDEC, nº 37.

_____. (1998). *Accountability Horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova. São Paulo. CEDEC, nº 44.

_____. (1998a). *A (in)efetividade da lei na América Latina*. Novos Estudos. São Paulo, nº 51, julho.

OSBORNE, David, GAEBLER, Ted (1998) *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. – Brasília: MH Comunicação.

PALERMO, Vicente (2000). *Como se Governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo*. Dados. Rio de Janeiro, vol. 43, nº 3.

PEREIRA REIS, Elisa (1998). *Processos e Escolhas – estudos de sociologia política*. – Rio de Janeiro: Ed. Contra Capa Livraria.

PETRUCCI, Vera, SCHWARZ, Leticia. Orgs. (1999) *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. – Brasília: Ed. da Universidade de Brasília: ENAP.

PRADO JR., Caio (1999) *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Ed. Brasiliense.

REIS, Fábio Wanderley (1994). “‘Governabilidade’ e instituições políticas”. In: João Paulo dos Reis Velloso (coord.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. – Rio de Janeiro: Ed. J. Olympio.

_____. (1997). O Republicano e o Liberal – Comentários ao artigo de L. C. Bresser Pereira. In: Revista de Filosofia Política – Nova Série, vol. I, (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul).

_____. (2000). *Mercado e Utopia – teoria política e sociedade brasileira*. – São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo.

_____. (2001) Brasil ao Quadrado? Democracia, subversão e reforma. Rio de Janeiro. INAE – Instituto Nacional de Altos Estudos.

_____. (2002). *Tempo Presente – do MDB a FHC*. – Belo Horizonte: Ed. da UFMG.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1997) *Col. Os Pensadores*. Vols. I e II São Paulo: Ed. Nova Cultural.

SANTOS, Luiz Alberto dos (1997) *Reforma, ufanismo e retórica*. (mimeo)

SIMONSEN, Mário Henrique (1990) “Liberar o comércio exige coragem”. *Revista Exame*, fevereiro.

_____. (1992) “O inventário da década perdida”. *Revista Exame*, março.

TILLY, Charles (1996). *Coerção, capital e Estados europeus*. – São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo.

TRAGTENBERG, Maurício (1977) *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ed. Ática.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (1997) *O Presente como História: economia política no Brasil pós-64*. Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. Org. (1990). *Modernização Política e Desenvolvimento*. – Rio de Janeiro: Ed. J. Olympio.

_____. Org. (1991). *O Leviatã Ferido: A Reforma do Estado Brasileiro*. – Rio de Janeiro: J. Olympio.

_____. Org. (1995). *Governabilidade e Reformas*. – Rio de Janeiro: Ed. J. Olympio.

WEBER, Max. (1982). *Ensaio de Sociologia*. – Rio de Janeiro: Ed. Guanabara Koogan.

_____. (1998). *Economia e Sociedade*. vol. I. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

_____. (1999). *Economia e Sociedade*. vol. II. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

WORLD BANK (1997) *World Development Report 1997: The State in a changing world* – Washington: The World Bank.

Revistas do MARE

REFORMA GERENCIAL. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº 0 Março/1998

REFORMA GERENCIAL. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº 3 Setembro/1998

REFORMA GERENCIAL. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº 4 Novembro/1998

REFORMA GERENCIAL. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. nº 5 Janeiro/1999