



Fundação

CECIERJ

Consórcio **cederj**

Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

Estado e Administração Pública

Volume 1

Aluizio Belisário



GOVERNO DO
Rio de Janeiro

SECRETARIA DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA

**UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Apoio:



FAPERJ

Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Rua da Ajuda, 5 – Centro – Rio de Janeiro, RJ – CEP 20040-000

Tel.: (21) 2333-1112 Fax: (21) 2333-1116

Presidente

Carlos Eduardo Bielschowsky

Vice-presidente

Masako Oya Masuda

Coordenação do Curso de Administração

UFRRJ - Silvestre Prado

UERJ - Luiz da Costa Laurencel

Material Didático

ELABORAÇÃO DE CONTEÚDO

Aluizio Belisário

Departamento de Produção

EDITOR

Fábio Rapello Alencar

CAPA

Fernando Romeiro

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO

Ronaldo d'Aguiar Silva

PRODUÇÃO GRÁFICA

Verônica Paranhos

DIRETOR DE ARTE

Alexandre d'Oliveira

Copyright © 2011, Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, mecânico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, da Fundação.

B431e

Belisário, Aluizio.

Estado e administração pública. v. 1 / Aluizio Belisário. – Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2013.

118p.; 19 x 26,5 cm.

ISBN 978-85-7648-741-8

1. Estado. 2. Administração pública. 3. Democracia. I. Título.

CDD 351

2013.2/2014.1

Referências Bibliográficas e catalogação na fonte, de acordo com as normas da ABNT.

Governo do Estado do Rio de Janeiro

Governador
Sérgio Cabral Filho

Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia
Gustavo Reis Ferreira

Universidades Consorciadas

**UENF - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO
NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO**
Reitor: Silvério de Paiva Freitas

**UFRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO**
Reitor: Carlos Levi

**UERJ - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO**
Reitor: Ricardo Vieiralves de Castro

**UFRRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL
DO RIO DE JANEIRO**
Reitor: Ricardo Motta Miranda

UFF - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
Reitor: Roberto de Souza Salles

**UNIRIO - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO**
Reitor: Luiz Pedro San Gil Jutuca

APRESENTAÇÃO DO CURSO

Numa época caracterizada pela perplexidade, face à crise das utopias comunista e capitalista na construção de uma sociedade mais justa, a busca de novos referenciais teóricos para as práticas relacionadas à questão pública: formulação e implementação de políticas, gestão pública, etc., é tarefa que une teóricos, pesquisadores e práticos. Estudar o papel do Estado na condução dos interesses públicos é atividade essencial no processo de formação profissional.

Será que para governar basta ter experiência? Ou seria bom-senso? Ou ter um razoável conhecimento técnico sobre a área de atuação? Será possível ser um bom governante estudando administração pública? Ou seria melhor dominar uma área específica de conhecimentos, tipo saúde, educação, transportes, etc.? Ou será que por trás de uma ação governamental eficiente está a conjugação de tudo isso? E qual a origem das teorias e outras proposições que fundamentam estas ações? Como elas podem influenciar estas ações?

Numa época caracterizada pela perplexidade, face à crise das utopias comunista e capitalista na construção de uma sociedade mais justa, a busca de novos referenciais teóricos para as práticas relacionadas à questão pública: formulação e implementação de políticas, gestão pública, etc., é tarefa que une teóricos, pesquisadores e práticos. Estudar o papel do Estado na condução dos interesses públicos é atividade essencial no processo de formação profissional.

INTRODUÇÃO

Este Curso está dividido em 3 Módulos de Estudo: Estado & Ação Governamental, Estado & Capitalismo e Estado & Democracia.

Uma clara compreensão do conceito de Estado, bem como das principais funções da Administração Pública é imprescindível para o desempenho profissional, em qualquer área de atuação.

O entendimento do processo político que caracteriza a gestão pública passa pela análise de um complexo de ações teóricas e práticas que caracterizam o Estado. Mais que isto, o entendimento do Estado no contexto econômico concreto em que estas ações se desenvolvem é condição "*sine-qua-non*" para uma clara compreensão das relações que se estabelecem na sociedade.

Assim, estudar os fundamentos do sistema burocrático responsável pela condução dos negócios públicos e as contradições deste sistema, bem como procurar desvendar a argumentação utilizada pelos gestores públicos em busca de justificativa para suas ações, é tarefa básica para o entendimento da Administração Pública.

Ainda no campo da administração pública, parece essencial que se busque compreender com se dá o processo de formação de vontade política que, em última análise, determina a direção das ações governamentais e, conseqüentemente, a formulação de políticas públicas.

Do mesmo modo, é imprescindível que se procure despir o Estado de uma pretensa neutralidade e que se o caracterize claramente como o instrumento fundamental no processo de reprodução de uma estrutura de dominação social calcada na hegemonia do capital, desnudando-se seu caráter de instrumento ideológico de dominação, o que pode ser feito através de uma análise mais cuidadosa do papel do Estado no contexto capitalista.

Para uma análise mais completa torna-se necessário ainda, que se proceda a uma avaliação das principais alternativas de construção de um Estado independente, voltado para a superação das contradições sociais que permeiam a economia capitalista, tais como a gestão municipal e os projetos de descentralização administrativa e promoção da participação popular.

MÓDULO I

ESTADO & AÇÃO GOVERNAMENTAL

MÓDULO I – ESTADO & AÇÃO GOVERNAMENTAL

O entendimento do processo de desenvolvimento das ações públicas em um contexto democrático, passa pela clara compreensão da lógica da estrutura burocrática que reveste a organização governamental, bem como pelo entendimento da lógica da argumentação governamental em busca de legitimação de suas ações, com base em sua pretensa racionalidade.

Além disso, é essencial que se estude mais detidamente o processo de formação da vontade política, como elemento fundamental da formulação de políticas públicas.

O objetivo deste Módulo é descrever criticamente as idéias básicas de Max Weber sobre a burocracia, bem como analisar a lógica da argumentação governamental em defesa da racionalidade e legitimidade de suas ações e conduzir uma discussão sobre o processo de formação da vontade política.

TEXTO DE INTRODUÇÃO MODULAR – I

Acostumamo-nos a ouvir falar mal da "burocracia" – termo que ficou associado a "excesso de regras", "lentidão na ação pública", "ineficiência dos serviços públicos", etc. Entretanto o conceito de burocracia, na verdade, pouco tem a ver com estas afirmações.

Max Weber analisou a burocracia como um fenômeno da sociedade moderna e industrializada, como instrumento central no processo de dominação. No seu modo de ver, a organização burocrática seria, na verdade, o instrumento através do qual os grupos hegemônicos na sociedade justificariam e ampliariam sua dominação tendo como base o "saber".

No primeiro Tópico deste Módulo são apresentadas as idéias básicas de Max Weber a respeito da burocracia, bem como algumas observações críticas sobre suas proposições, permitindo uma compreensão mais acurada do conceito de burocracia.

Outro aspecto de suma importância no estudo do Estado diz respeito à argumentação dos governos em sua tentativa de conquistar adesão às suas propostas, na defesa da racionalidade que revestiria suas ações, garantindo assim a legitimidade de sua ação. Assim, ainda neste Tópico, é apresentada, de forma sistemática, a série de argumentações utilizadas pelos governos sobre a pretensa racionalidade e legitimidade de suas ações administrativas.

No segundo Tópico é analisado o processo através do qual se forma a vontade política responsável última pelas ações governamentais, que priorizam o atendimento dos interesses dos grupos dominantes, em detrimento do atendimento da vontade ou necessidades dos setores dominados da sociedade.

Em resumo, este segundo Tópico, trata de descrever criticamente o processo de formação de vontade política, através da análise das instituições características da sociedade democrática: os partidos políticos, as associações e sindicatos e o parlamento.

TÓPICO 1

BUROCRACIA E DOMINAÇÃO

TÓPICO 1 – BUROCRACIA E DOMINAÇÃO

Burocracia: Modelo de Burocracia do Tipo Ideal de Max Weber. Críticas. Racionalidade & Legitimidade: A crise de legitimidade da ação administrativa e suas conseqüências - o autoritarismo tecnocrático e propostas de administração consensual.

A humanidade tem se caracterizado pela construção de sociedades fundadas em "estruturas de dominação", seja do branco sobre o negro, do homem sobre a mulher, do "desenvolvido" sobre o "subdesenvolvido", etc. Há várias formas de se discutir a "dominação" – uma das mais importantes e que tem um forte relacionamento com a ação governamental tem como base a proposta de Max Weber, de que a burocracia constitui-se na base principal da dominação social. Além disso, discutir as diversas formas de argumentação do Estado quanto à racionalidade e legitimidade de suas ações é essencial para a compreensão, não apenas do "discurso oficial", mas principalmente para um melhor entendimento da lógica que move as ações governamentais.

Os objetivos deste Tópico são:

- 1. Levar o estudante à compreensão do papel representado pelas instituições públicas na reprodução de sistemas ideológicos de dominação social, como base na discussão de um texto de Max Weber.**
- 2. Descrever e discutir as diversas formas de argumentação da racionalidade e legitimidade das ações governamentais.**

BUROCRACIA

Procure fazer o Exercício Interativo 1 que se encontra no Caderno de Exercícios e após verificar sua resposta dê continuidade aos estudos do texto!

Qual a relação que pode existir entre burocracia e dominação?

Max Weber, ao analisar a organização do trabalho na sociedade industrializada afirma ser a burocracia o instrumento mais racional de dominação e ao definir o conceito de burocracia de tipo ideal, apresenta a idéia de que o saber - elemento essencial na Burocracia - é o principal elemento no estabelecimento e reprodução de uma estrutura de dominação social.

As observações de Weber sobre a constituição da sociedade burocratizada e seus conceitos de burocracia do "tipo ideal", são essenciais para a compreensão da sociedade moderna porém, a questão da dominação não se esgota no saber, senão, vejamos:

Para Weber, a efetividade do exercício da autoridade legal, esta fundamentada em alguns pressupostos:

"Toda norma legal pode ser estabelecida por acordo ou imposição, visando fins utilitários ou valores racionais - ou ambos."

Quem impõe estas normas ?

Ora, aceitando-se o estabelecimento da "norma" por imposição reconhece-se a possibilidade da existência de uma relação de dominação prévia, o que garante ao grupo hegemônico a determinação das normas que lhe garantam ou ampliem uma relação de dominação existente.

Mas Weber prossegue:

"**Todo Direito consiste, essencialmente num sistema integrado de normas abstratas.**

A pessoa que representa tipicamente a autoridade ocupa um "cargo".

É possível alguma conclusão a partir destas duas afirmações, com relação à dominação ?

Estas afirmações, evidentemente, nos fazem supor a existência de uma estrutura formal de divisão do trabalho, que já implica no reconhecimento de um processo ideológico de dominação.

Continuando com as observações "weberianas":

"**A pessoa que obedece à autoridade o faz, como é usualmente estabelecido, apenas na qualidade de "membro da associação".**

Os membros da associação, enquanto obedientes àquele que representa a autoridade, não devem obediência a ele como indivíduo, mas à ordem impessoal."

O que é possível depreender-se destas últimas afirmações ?

Ora, considerando a quase impossibilidade de, na sociedade moderna, alguém não ser membro de alguma associação; considerando ainda que para se tornar "membro da associação" é absolutamente imprescindível a aceitação de suas "normas" e; considerando ainda a abrangência destas "associações", é evidente que o papel destinado aos que ocupam postos de trabalho numa estrutura de trabalho fragmentado é o da **obediência**.

Ainda segundo Weber, seriam as seguintes, as categorias fundamentais para o exercício do que ele denomina "**autoridade racional-legal**":

1. Uma organização contínua de cargos, delimitados por normas.
2. Uma área específica de competência, implicando em:
 - a. uma esfera de obrigações no desempenho das funções, diferenciadas como parte de uma sistemática divisão do trabalho;
 - b. atribuição ao responsável da necessária autoridade para desempenho das funções;
 - c. definição clara dos instrumentos necessários de coerção e limitação de seu uso a condições definidas
3. Uma unidade organizada de tal forma que no exercício da autoridade será denominada *órgão administrativo*.
4. A organização dos cargos obedece ao princípio da hierarquia

5. As normas que regulam o exercício de um cargo podem ser regras técnicas ou normas. Em ambos os casos, se sua aplicação pretende ser plenamente racional, torna-se imprescindível a especialização.
6. No tipo racional, é questão de princípio que os membros do quadro administrativo devam estar completamente separados da propriedade dos meios de produção e administração.
7. No tipo racional há também completa ausência de apreciação do cargo pelo ocupante.
8. Atos administrativos, decisões, normas, são formulados e registrados em documentos, mesmo nos casos em que a discussão oral é a regra ou mesmo prescrita.
9. A autoridade legal pode ser exercida dentro de uma ampla variedade de formas diferentes.

Procure fazer o Exercício Interativo 2 que se encontra no Caderno de Exercícios e após verificar sua resposta dê continuidade aos estudos do texto!

Que observações podem ser feitas a respeito destas "categorias" ?

Em primeiro lugar, mais uma vez, assumindo o processo de "divisão do trabalho" como necessidade do atendimento de uma lógica técnica específica da produção, não é possível ignorar que a consequência maior desta "divisão e/ou "fragmentação" do Trabalho caracteriza uma relação de subordinação de interesses, essencial ao desenvolvimento de uma estrutura de dominação social.

Mais adiante, quando fala dos "instrumentos de coerção", ainda que limitados a determinadas condições, torna-se claro que, se é necessário que se exerça a "coerção" para o exercício da autoridade, é porque há conflitos de interesse entre os "membros da associação".

No Item 5, ao afirmar que as "regras que regulam o exercício de um cargo podem ser técnicas ou normas (e recordando que estas podem ser estabelecidas por **imposição**), mais uma vez, parece clara a existência de uma relação de dominação anterior à criação do "órgão administrativo".

Quanto à proposição de os membros do quadro administrativo estarem separados da propriedade, é evidente que isto não implica na não-exigência de que se integrem ideologicamente aos interesses dos "proprietários", o que pode levar à "apreciação" do cargo, pelo ocupante, descaracterizando a impessoalidade do exercício da autoridade, defendida anteriormente.

Mas continuando com as observações de Weber:

Para Weber, há várias espécies de Autoridade Suprema apropriada a um sistema de autoridade legal, podendo se identificar vários tipos de dominação que, em função da Autoridade Suprema, pertencem a outras categorias: carismático-hereditário (monarquias hereditárias); carismático-puro (Presidente escolhido por plebiscito); combinação de tipo carismático com componentes burocráticos (Chefe de Gabinete).

Entretanto, no seu modo de ver, o tipo mais puro de exercício da Autoridade Legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático.

Aqui, Weber nos brinda com o que denomina "critérios de atuação de funcionários nomeados" – fundamentais para o exercício de uma atividade burocrática de "tipo ideal":

1. Individualmente livres e sujeitos apenas à autoridade quanto às suas obrigações oficiais (os limites desta liberdade parecem muito estreitos, em uma sociedade na qual o processo de

desvalorização do Trabalho torna o trabalhador "prisioneiro" de uma lógica de organização que não privilegia seus interesses).

2. Organizados numa hierarquia de cargos claramente definida (e que, via-de-regra, privilegia o saber formalmente adquirido em detrimento da experiência).
3. Cada cargo possui uma esfera de competência, no sentido legal (sentido definido, evidentemente, pelo grupo hegemônico na sociedade).
4. O cargo preenchido mediante livre relação contratual - livre seleção (nem tão livre assim, na medida em que podem ser estabelecidos limites ideológicos para a realização desta seleção).
5. Os candidatos devem ser selecionados com base em qualificações técnicas.
6. As remunerações devem ser estabelecidas com salários fixos em dinheiro.
7. O cargo deve ser considerado como a única ou, ao menos, principal ocupação do funcionário.
8. O cargo estabelece os fundamentos de uma carreira - sistema de promoção baseado na antiguidade e/ou mérito.
9. O funcionário trabalha desligado da propriedade dos meios de administração e não se apropria do cargo.
10. O funcionário sujeito a uma rigorosa e sistemática disciplina e controle no desempenho do cargo (mais uma vez, a questão do rigor no controle, o que implica no reconhecimento da existência de conflitos inconciliáveis).

Para Weber, com base nestas observações, o tipo mais puro de organização administrativa é capaz, numa perspectiva puramente técnica (e seria possível tal isolamento das características técnicas, em relação às ideológicas?), de atingir o mais alto grau de eficiência e, neste sentido, seria, formalmente, o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos.

Em sua visão, o desenvolvimento da moderna forma de organização coincide em todos os setores, com o desenvolvimento e contínua expansão da administração burocrática e o sistema capitalista, embora não somente ele, desempenha um papel fundamental no desenvolvimento da burocracia – sem ela, a produção capitalista não persistiria e todo tipo racional de socialismo teria simplesmente que adotá-la e incrementar sua importância.

A seguir, Weber afirma:

"O capitalismo constitui a base econômica mais racional para a administração burocrática e lhe possibilita o desenvolvimento sob a forma mais racional porque, do ponto de vista fiscal, fornece-lhe os recursos monetários requeridos.

A fonte principal da superioridade da administração burocrática reside no papel do conhecimento técnico que, através do desenvolvimento da moderna tecnologia e dos métodos econômicos na produção dos bens, tornou-se totalmente indispensável – sendo indiferente que o sistema econômico seja organizado em bases capitalistas ou socialistas."

A questão seria então e sempre, a de quem controla a máquina burocrática – com prevalência dos profissionais.

Conclui Weber, que a administração burocrática significaria, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Este seria o traço que a tornaria racional: **conhecimento – poder.**

Que conclusões tirar destas observações ?

Ora, mesmo considerando-se as observações de Weber sobre a burocracia como instrumento da dominação social, caberia uma questão:

Quem, numa sociedade onde a existência de vastos "exércitos de reserva de mão-de-obra" pressiona a massa empregada na luta pela "ocupação dos postos de trabalho existentes", onde o saber formalmente obtido tem alto custo e "vagas limitadas", consegue obter este conhecimento?

Ora, é claro que a necessidade de especialização, característica da sociedade burocratizada, impõe o prolongamento do tempo dedicado à obtenção formal de conhecimento, privilegia o grupo que pode prescindir por um bom período de sua vida, do "engajamento" em postos de trabalho limitados e limitantes, do ponto de vista do desenvolvimento humano. Em outras palavras, o grupo economicamente mais poderoso na sociedade - o que implica em afirmar que, se o saber é instrumento de dominação, sua obtenção é privilégio do grupo dominante.

Este Texto constitui-se em uma análise crítica do texto de Max Weber: WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In, WEBER, Max et alli. WEBER, Sociologia da burocracia. Zahar, Rio, 1966. (16 - 27)

RACIONALIDADE E LEGITIMIDADE DA AÇÃO ADMINISTRATIVA

Procure fazer o Exercício Interativo 3 que se encontra no Caderno de Exercícios e após verificar sua resposta dê continuidade aos estudos do texto!

O que legitima as ações da administração pública ?

Para Weber, o desenvolvimento da moderna forma de organização coincide com o desenvolvimento e contínua expansão da administração burocrática. O sistema capitalista desempenhou papel fundamental no desenvolvimento da burocracia, tendo sido criada, sob seus auspícios, a necessidade de uma administração estável, rigorosa, intensiva e incalculável, sendo esta necessidade, a responsável por revestir a burocracia de um papel central em nossa sociedade.

É ainda Weber, quem afirma que a administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber, sendo este, o traço a torná-la especificamente racional.

Tratando criticamente a afirmação de Weber - não reconhecendo esta pretensa "racionalidade em princípio", mas considerando a ação burocrática como instrumento central de realização da dominação, torna-se essencial, procurar entender como se dá o processo de legitimação desta ação que, em última análise, lhe possibilita atuar eficientemente na reprodução de uma estrutura de dominação vigente na sociedade.

No caso, trata-se de procurar compreender os mecanismos alternativos de legitimação da ação administrativa da burocracia governamental.

E como definir racionalidade ?

MUDANÇAS ESTRUTURAIS NA RACIONALIDADE DA AÇÃO ADMINISTRATIVA

Dreitzel (DREITZEL, H.P. et alli. *Tecnocracia e ideologia*. Tempo Brasileiro, Rio, 1975), trata a questão da conceituação da racionalidade de duas formas: no sentido pré-científico e num sentido rigoroso.

O sentido pré-científico da ação racional não diferencia entre o sensato, razoável e racional, quando os motivos e as finalidades de uma ação são compreensíveis e seu desenvolvimento julgado adequado, isto significa a concordância das regras comportamentais do ator e do observador.

Num sentido rigoroso, exige-se que o ator tenha conhecimento claro sobre os objetivos, os meios e os efeitos da ação, sendo problemático o fato do conhecimento depender da situação biográfica do ator e do observador, daí a imprevisibilidade das percepções da racionalidade, já que a previsibilidade só existe na medida em que as ações são orientadas por padrões compartilhados.

Mas esta racionalidade, afinal, existe ?

Numa visão clássica (Weber), a racionalidade da ação burocrática supostamente não existe, ou seja, a questão da legitimidade não é uma questão vital. A burocracia é responsável pela execução de comandos recebidos da instância dominante, sendo racional ao não se deixar contaminar pelo interesse próprio - o não possuir vontade própria implica em aceitar a separação entre administração e política, o que significa entender a racionalidade da ação administrativa como implementação rotinizada do interesse dominante, o qual se revestiria de uma racionalidade própria.

O que então legitimaria a ação burocrática ?

A legitimação não seria um problema a ser resolvido pela burocracia, mas sim pela fonte de comando. Sua legitimidade seria consequência automática da manutenção dentro dos padrões de legalidade estabelecida, o que define a legalidade como uma premissa da ação administrativa.

Como pode se dar esta legitimação ?

NECESSIDADE DE PROCESSOS NÃO-LEGAIS DE LEGITIMAÇÃO

O desenvolvimento do Estado Capitalista passa a exigir a adoção de parâmetros de ação diferentes, não mais esperando que a ação burocrática mantenha-se nos parâmetros da legalidade, mas sim, que provoque resultados (estado de bem-estar), ou seja, a sociedade exige uma racionalidade finalística que a burocracia não pode atingir, por permanecer atada à legalidade.

Um exemplo claro desta situação é a questão do Orçamento Público que, na visão clássica programava suas ações a partir da expectativa de arrecadação de impostos, enquanto na visão do Orçamento Programa, a projeção de programas de ação não tem como preocupação central a questão da arrecadação, mas sim com formas de viabilização dos programas.

Quais as consequências disto para a ação administrativa ?

Com a legalidade passando de premissa a instrumento, ao mesmo tempo em que se vê a burocracia atada à legalidade, impedida de criar esta mesma legalidade, por exemplo, impedindo-a de desenvolver uma política de arrecadação - o que implica em sua não instrumentalização - cria-se um paradoxo: exige-se eficiência, porém a sociedade não permite que a burocracia crie a legalidade.

Tais fatos levam a um conflito entre a racionalidade formal e as necessidades funcionais, tornando a burocracia problemática, exatamente pela observação da legalidade (buropatologia). Como a

legalidade torna-se insuficiente como legitimação automática, a ação administrativa torna-se dependente de processos não legais de legitimação, buscando alternativas por cima ou por baixo da lei.

Alternativa Supra-Legal: O Autoritarismo

Com a legalidade tendendo a deixar de ser o argumento central da racionalidade, surge a afirmação unilateral da racionalidade, ou seja, sua associação direta com a posição de autoridade. Em outras palavras, a Autoridade passa a encarnar a racionalidade e legitimidade, os ocupantes de funções de autoridade possuiriam uma racionalidade intrínseca, não tendo que afirmar-se: "**autoridade é autoridade**".

Formula-se então, a Ideologia da Ordem, afirmando princípios absolutos de ordenamento, mascarados de legalidade. Tome-se como exemplos, a utilização de jargões tipo: "**manutenção da lei e da ordem**", "**ame-o ou deixe-o**", "**questionamento antipatriótico - eleição indireta de Tancredo Neves**", "**não negocio sob pressão**", "**subversão do princípio da autoridade**", etc.; justificando a repressão direta à pretensa subversão da autoridade.

"... não negocio sob pressão ..."

Aqui, apenas a título de curiosidade, citamos uma afirmação do então Ministro da Educação, Eduardo Portela, a este respeito:

"Só negocio sob pressão, pois obviamente quem negocia sem sofrer qualquer tipo de pressão revela-se um péssimo negociador, já que a inexistência de pressão não exige qualquer tipo de negociação".

Esta argumentação é uma tentativa extemporânea de recuperação do conceito já superado de Racionalidade x Legalidade, sendo, entretanto, insuficiente para produzir uma legitimação estabilizada.

O que fazer então para buscar a legitimação ?

Alternativa Sub-Legal: Busca de Base de Sustentação Consensual

Que se trata de uma série de alternativas freqüentemente utilizadas pela ação burocrática, na busca de formas concretas de legitimação.

Consenso Postulado: o Tecnocratismo

Esta alternativa desenvolve-se em torno de 3 Teses fundamentais:

Tese da Tecnocracia - haveria uma crescente competência do Estado na mediação dos conflitos sociais; a mediação estatal passaria cada vez menos pelos canais clássicos de participação política - donde haveria cada vez menos conflitos de interesse e sim, de objetivos e; a legitimidade, não existindo questões sociais, seria substituída pela eficiência técnica organizada pelo Estado, ou seja, sendo a ação técnica, objetiva, ela detectaria o problema, deduzindo as soluções devidas.

Crítica à Tese da Tecnocracia - a mediação do Estado não é objetiva e sim interessada (o Estado não é geral, mas sim Estado Capitalista), intermedia a partir do interesse do Capital; por trás das determinações objetivas" redescobre-se a **força dos interesses dominantes**; embora a legitimação

seja crescentemente manipulável, ela continua como categoria fundamental para o questionamento do poder – fosse ela irrelevante, o que justificaria os altos investimentos em propaganda política feitos pelos militares, no auge da Ditadura ?

... força dos interesses dominantes ...

Por exemplo: na fórmula Custo x Benefício, quem define o que deve ser considerado como **custo** ou **benefício** é o ângulo de interesse do Capital - a construção de uma estrada representa um Custo para a Sociedade, ou é um Benefício - por si mesma e pela geração de emprego ?

Ou seja, embora tenha se criado o potencial de manipulação da questão da legitimidade, isto não esconde o fato de que é a partir de seu questionamento que os conflitos sociais continuam se produzindo.

Crise de Legitimação do Tecnocratismo - a expansão do ambiente de ação do Estado amplia a necessidade de sua legitimação, em outras palavras, quanto mais o Estado faz, mais tem que se legitimar, na medida em que, cada vez mais, configura-se que a instância de realização das ações burocráticas, é o cidadão (aumenta a dependência da ação individual do cidadão - **é ele quem tem de parar no sinal vermelho à noite**); o esvaziamento dos canais clássicos de participação política faz com que as reivindicações desemboquem diretamente no Estado e isto ocorre de forma indisciplinada (face à eliminação dos canais de intermediação), sendo os conflitos sociais encaminhados ao Estado sem amortecimento (partidos políticos); cresce a percepção dos setores sociais, da diferença entre o possível e o realizado, em outras palavras, cresce a percepção de que as possibilidades abstratas de realização de progressos técnicos estão **bastante distantes de realizações concretas**, sendo a razão de ser deste distanciamento, social, daí o questionamento do Estado, como incapaz de reverter este distanciamento, levando à percepção de uma imagem inversa da pretendida pelo planejamento - se a ação do Estado Tecnocrático é legítima, racional e planejada e, ainda assim, não conduz a bons resultados, supõe-se portanto, que estes maléficis resultados são perversamente planejados (**a violenta concentração de renda não seria resultado de fracassos em políticas econômicas, mas sim de alcance total de seus reais objetivos**).

... bastante distantes de realizações concretas ...

Observe-se o papel do "Fantástico", que ao apresentar uma Medicina Moderna, mostra ao doente "brasileiro" que ele está doente, existem recursos médicos, mas não para ele.

Qual a alternativa ao tecnocratismo ?

Consenso Intermediado: Ciência e Técnica como Ideologia

O argumento central é o de que só pode discutir o que fazer aquele que sabe como fazer. As formas básicas de operação burocrática se constituiriam na cientificização e ritualização dos encaminhamentos burocráticos das questões sociais, sendo seus efeitos básicos: a desproblematização das questões sociais (transformadas em "questões técnicas"); a **desqualificação do cidadão comum** como incapaz de discutir suas próprias questões (por não dominar a "técnica" do seu tratamento) e a delegação da soberania à ciência instrumentalizada como tecnologia parcial de dominação.

... desqualificação do cidadão comum ...

Frase freqüentemente repetida por Ministros: "Só pode discutir o que fazer com a inflação quem sabe como resolver o problema. Se a Oposição política não tem propostas não deve discutir o problema."

A cientificização se dá através da criação de disciplinas pretensamente científicas e áreas fragmentadas de conhecimento, gerando jargões próprios e herméticos (**tome-se como exemplo, o "economês" utilizado na defesa de políticas econômicas**). Quanto à ritualização, tome-se como exemplo, o cidadão que necessita encaminhar sua reivindicação através de requerimentos de formas específicas, os quais transformam-se em processo impossíveis de serem acompanhados (o emaranhado de "siglas" burocráticas impedem que se descubra seu caminho) e, quando, um dia, vem a resposta, ela não é positiva ou negativa, ela é "deferida" ou "indeferida".

O desvendamento do caráter ideológico desta argumentação acaba por reproduzir a crise de legitimação do tecnocratismo.

E qual a terceira alternativa ?

Alternativa do Consenso Empírico

Esta é uma forma precária de consenso, na medida em que a ação burocrática refere-se a um contexto de interesses imediatos e profundamente heterogêneos, muitas vezes, contraditórios e mesmo antagônicos.

As principais opções disponíveis são:

Cooptação - compra dos interesses (resistência) envolvidos, sendo uma linha de ação que privilegia uns e compra outros, sendo questionável a possibilidade de formação de uma base consensual.

Atropelamento - implicando na adoção de um determinado ângulo de interesses a ser respeitado, definindo programas de ação que o atende os interesses mais consensuais, atropelando os demais.

Escapismo - adoção de programas de ação que pouco interfiram em interesses relevantes, tendendo, por isso mesmo, a serem irrelevantes, embora de forte efeito propagandístico (**construção da Transamazônica, onde os diretamente afetados seriam os índios; programa de pesquisa espacial - na Lua não há "lunáticos", não afetando o interesse operário e possibilitando a expansão industrial e desenvolvimento de tecnologia de ponta**).

Participacionismo - provocando a autonomização dos processos de formação de consenso, provavelmente levando à imobilização da ação administrativa e reproduzindo a crise de legitimação, devido aos custos materiais e políticos ou pela ineficiência das opções.

Procure fazer o Exercício Interativo 4 que se encontra no Caderno de Exercícios e após verificar sua resposta dê continuidade aos estudos do texto!

E está busca de novos argumentos não tem fim ?

Planejamento & Reforma Administrativa

Como parece evidente, a questão da legitimidade não apresenta uma saída final e a consequência do impasse é a adoção de duas válvulas de escape: **Surtos de Planejamento ou de Reforma Administrativa** que, se não evitam o impasse, postergam e obscurecem a crise de legitimidade (forma de tapar o sol com a peneira).

Em princípio o Planejamento e a Reforma apontam em direções opostas: centralização x descentralização, respectivamente. Surgindo a necessidade de planejamento quando torna-se problemática a sustentação financeira sem atrapalhar o processo de acumulação capitalista e a necessidade de Reforma Administrativa, a partir da desilusão com o planejamento (questão da perversidade x incompetência).

Enquanto no Surto de Planejamento o Estado procura afirmar sua racionalidade por constituir-se em única instância capaz de planejar o equilíbrio do conjunto, a Reforma Administrativa é um processo político e não técnico, sendo a questão central a partir da qual, pode-se pensar o que fazer com a burocracia.

E o que mais pode ser dito sobre a burocracia ?

Autonomia Relativa da Burocracia

Considerando a possibilidade de realização de uma Reforma Administrativa, a partir da suposição de um Estado administrado por uma aliança entre Partidos de "esquerda", como essencial para o desenvolvimento de ações transformadoras, algumas considerações precisam ser feitas, sobre a pretensa autonomia da burocracia e suas principais contradições.

Que contradições são estas ?

É possível citarmos pelo menos quatro grandes contradições da ação burocrática:

A **primeira contradição**, que consiste no conflito entre o interesse do sentido geral da dominação burguesa e o imediatismo de interesses particulares de frações da própria burguesia.

Em outras palavras, embora o papel central da burocracia no Estado Capitalista seja o de reproduzir a dominação burguesa, muitas vezes, é necessário, em nome desta reprodução, que se agride interesses particulares do Capital individual (desapropriações e regulamentação burocrática de relações sociais).

A **segunda contradição**, que diz respeito à existência de uma ideologia política dominante e à necessidade da existência de alianças políticas que permitam o exercício do poder pela classe ou fração de classe no poder.

Ou seja, embora todo governo tenha sua construção ideológica de argumentação, a necessidade de alianças o leva a tomar medidas burocráticas nem sempre correspondentes aos seus interesses (políticas salariais x períodos eleitorais).

A **terceira contradição** que se refere à necessidade de reprodução dos interesses subordinados e a busca de autonomia das organizações de base dos interesses dominados, o que leva as organizações da sociedade civil a serem forçadas a encaminhar suas questões através da burocracia e, conseqüentemente, a se submeterem às "regras do jogo". A consequência disto é que, ao "participarem" do aparelho burocrático, freqüentemente, entram em choque com seu interesse de organização autônoma (envolvimento de Associações de Moradores em Conselhos Formais que levam as levam a uma forte luta interna e inter Associações, altamente desmobilizadora no sentido de suas aspirações básicas - Conselhos Governo-Comunidade).

A **quarta contradição**, diz respeito, em verdade, ao somatório dos três níveis de contradição anteriores, qual seja, o da autonomia relativa da burocracia, que consiste no fato de, neste contexto contraditório e de difusas orientações, sua ação ser autônoma, porém dentro de certos parâmetros estabelecidos pela dominação burguesa. Ou seja, embora a burocracia se revista de características de neutralidade, sua função básica é a de reprodução das relações sociais capitalistas (autogestão em empresas públicas). Deste modo, a questão da legitimação, a partir da dinâmica da burocracia, parece chegar a um beco sem saída.

Que conclusões podem ser tiradas destas observações ?

A aparente saída estratégica (uma tentativa de tapar o sol com a peneira) é a alternância de surtos de planejamento e reforma administrativa, compondo um movimento cíclico, comum a qualquer burocracia.

Do ponto de vista crítico e tendo em vista a necessidade de instrumentalizar a legitimação da ação burocrática, é possível pensar-se em: realizar uma avaliação realista das condições de existência da autonomia relativa da ação burocrática - até que ponto pode a burocracia ter ação relativamente autônoma e a que argumento pode recorrer para fundamentar sua ação; estabelecimento de mecanismos de autocrítica permanente dos efeitos diários de sua proposta de ação e; instituição de mecanismos que procurem assegurar as possibilidades de controle externo.

Antes de dar seguimento aos seus estudos, procure realizar os Exercícios de Aplicabilidade Prática propostos no Caderno de Exercícios, como complemento de sua aprendizagem.

RESUMO DO TEXTO ESTUDADO

O texto apresenta as principais idéias de Weber a respeito da burocracia, bem como algumas críticas às idéias expostas por Weber.

Weber afirma ser a burocracia o instrumento mais racional de dominação e ao definir o conceito de burocracia de tipo ideal, apresenta a idéia de que o saber - elemento essencial na Burocracia - é o principal elemento no estabelecimento e reprodução de uma estrutura de dominação social.

Para Weber a pessoa que obedece à autoridade o faz apenas na qualidade de "membro da associação", sendo que estes, enquanto obedientes àquele que representa a autoridade, não devem obediência a ele como indivíduo, mas à ordem impessoal."

Para Weber, haveria vários tipos de autoridade, sendo a mais adequada ao sistema burocrático a "**autoridade racional-legal**", destacando-se entre suas características o fato da organização dos cargos obedecer ao princípio da hierarquia e o fato das normas que regulam o exercício de um cargo poderem ser regras técnicas ou normas e, em ambos os casos, se sua aplicação pretende ser plenamente racional, torna-se imprescindível a especialização, tendo como conseqüência a necessidade de se proceder à divisão do trabalho.

Ora, assumindo o processo de "divisão do trabalho" como necessidade do atendimento de uma lógica técnica específica da produção, não é possível ignorar que a conseqüência maior desta "divisão e/ou "fragmentação" do Trabalho caracteriza uma relação de subordinação de interesses, essencial ao desenvolvimento de uma estrutura de dominação social.

Para Weber o tipo mais puro de organização administrativa é capaz, numa perspectiva puramente técnica (e seria possível tal isolamento das características técnicas, em relação às ideológicas ?), de atingir o mais alto grau de eficiência e, neste sentido, seria, formalmente, o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos.

Ora, mesmo considerando-se as observações de Weber sobre a burocracia como instrumento da dominação social, caberia perguntar: numa sociedade onde a existência de vastos "exércitos de reserva de mão-de-obra" pressiona a massa empregada na luta pela "ocupação dos postos de trabalho existentes", onde o saber formalmente obtido tem alto custo e "vagas limitadas", quem consegue obter este conhecimento?

Ora, é claro que a necessidade de especialização, característica da sociedade burocratizada, impõe o prolongamento do tempo dedicado à obtenção formal de conhecimento, privilegia o grupo que pode prescindir por um bom período de sua vida, do "engajamento" em postos de trabalho limitados e limitantes, do ponto de vista do desenvolvimento humano. Em outras palavras, o grupo economicamente mais poderoso na sociedade - o que implica em afirmar que, se o saber é instrumento de dominação, sua obtenção é privilégio do grupo dominante.

Além disto, o texto procura apresentar as principais argumentações utilizadas pelos Governos, na defesa da racionalidade e legitimidade das ações administrativas.

Num primeiro momento a racionalidade e legitimidade seriam conseqüência de uma ação pública calcada em parâmetros legais, entretanto, com o avanço da sociedade democrática e do nível de exigência dos cidadãos.

A partir deste ponto inicia-se uma seqüência de utilização de argumentos que justifiquem estas ações, mascarando seu caráter de instrumentos ideológicos de dominação, passando por:

Autoritarismo – que é uma afirmação unilateral da racionalidade, ou seja, sua associação direta com a posição de autoridade. Em outras palavras, a Autoridade passa a encarnar a racionalidade e legitimidade, os ocupantes de funções de autoridade possuiriam uma racionalidade intrínseca, não tendo que afirmar-se.

Tecnocratismo – que defende a existência de uma crescente competência do Estado na mediação dos conflitos sociais; a mediação estatal passaria cada vez menos pelos canais clássicos de participação política - donde haveria cada vez menos conflitos de interesse e sim, de objetivos e; a legitimidade, não existindo questões sociais, seria substituída pela eficiência técnica organizada pelo Estado, ou seja, sendo a ação técnica, objetiva, ela detectaria o problema, deduzindo as soluções devidas.

Ciência e Técnica como Ideologia – na qual o argumento central é o de que só pode discutir o que fazer aquele que sabe como fazer. As formas básicas de operação burocrática se constituiriam na cientificização e ritualização dos encaminhamentos burocráticos das questões sociais, sendo seus efeitos básicos: a desproblematização das questões sociais (transformadas em "questões técnicas"); a desqualificação do cidadão comum como incapaz de discutir suas próprias questões (por não dominar a "técnica" do seu tratamento) e a delegação da soberania à ciência instrumentalizada como tecnologia parcial de dominação.

Consenso Empírico - forma precária de consenso, na medida em que a ação burocrática refere-se a um contexto de interesses imediatos e profundamente heterogêneos, muitas vezes, contraditórios e mesmo antagônicos, sendo possível utilizar-se de: cooptação, atropelamento, escapismo e "participacionismo".

A seqüência de críticas a estes argumentos conduz a uma permanente alternância entre ciclos de planejamento e reforma administrativa, como justificativa para as ações governamentais.

O texto, além disso, discorre ainda sobre alguns problemas relativos à autonomia da burocracia, expondo seu papel de instrumento de dominação social.

TÓPICO 2

O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA

Processo de formação da “vontade política”: análise das ações das estruturas tradicionais de encaminhamento das necessidades: partidos políticos, associações e sindicatos e parlamento – bases da formulação de políticas públicas.

O processo de formulação de políticas públicas não pode ser caracterizado como um processo técnico, daí a necessidade de uma compreensão do mesmo enquanto um processo político. Frequentemente ouvimos ou afirmamos que determinadas ações governamentais não ocorrem por falta de “vontade política”. Mas afinal, como se forma esta “vontade política”, que fazer para que esta vontade reflita, de fato, as expectativas e anseios dos setores populares, será isto possível mesmo. Enfim, responder a estas questões parece fundamental para que entenda o processo mais amplo de formulação e avaliação de políticas públicas, não a partir de uma lógica puramente técnica, mas do “jogo de interesses” que parece mover a ação governamental.

Este Tópico tem como objetivo:

1. Desnudar o processo de formação da “vontade política” que, em última análise, será responsável pela deflagração das políticas e ações públicas.

Procure fazer o Exercício Interativo 1 que se encontra no Caderno de Exercícios e após verificar sua resposta dê continuidade aos estudos do texto!

(Este trecho apresenta uma análise crítica das idéias de Claus Offe apresentadas nos seguintes trabalhos: OFFE, Claus. **Dominação política e estrutura de classes: contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio.** In, VOGT, Winfried. **Estado e capitalismo.** Tempo Brasileiro, Rio, 1980. (107 - 127) e OFFE, Claus. **Dominação de Classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas.** In, id.ibid. **Problemas estruturais do estado capitalista.** Tempo Brasileiro, Rio, 1984. (140 - 177))

Offe dá início à discussão a partir de uma questão básica:

Dominação de grupos de poder ou instituições?

Na visão de Claus Offe, os sistemas políticos entendidos como democráticos, tornam a identificação dos grupos ou camadas sociais dominantes uma tarefa mais complexa do que pode parecer em princípio, pelo fato de nenhum grupo obter, *a priori*, privilégios particulares de poder.

Segundo Offe, duas teorias sociológicas procuram dar conta desta questão do poder: a **Teoria do Conflito** e a **Teoria da Integração**.

Quais seriam as características dos Teóricos do Conflito?

De acordo com os teóricos do conflito, os sistemas só podem ser entendidos em função do antagonismo entre dominantes e dominados. Neste sentido, as grandes instituições (estado, economia, forças armadas, etc.) se caracterizariam como instrumentos de poder de grupos sociais consistentes que se serviriam destas instituições.

E quais as características dos Teóricos da Integração?

Para os teóricos da integração existiria um sistema legítimo de instituições políticas que seriam responsáveis pela neutralização ou equilíbrio dos grupos.

Ainda para estes teóricos, a democracia seria um sistema político onde existem possibilidades constitucionais regulares para a troca de governantes e a maioria da população exerceria influência através dos processos eleitorais, donde a dominação seria institucional e estas instituições seriam ocupadas temporariamente por grupos.

Para Offe, a Sociologia Política não teria, ainda, respondido satisfatoriamente a duas indagações:

Quais grupos alcançam o poder devido a quais condições sócio-políticas?

e

Que funções sociais tem o subsistema político como instância de assimilação do poder?

Para ele, ao se analisar as respostas dadas pelos "teóricos da distribuição" do poder, as funções consistiriam essencialmente na manutenção dos privilégios particulares do poder. A estrutura de distribuição de chances de influenciar politicamente gera funções políticas que se caracterizam por reproduzirem o padrão original de distribuição do poder, caracterizando uma argumentação circular.

A análise da dominação política nos termos da teoria dos sistemas enfrentaria também um dilema ao partir da concepção da integração: o sistema político geraria e distribuiria ao sistema total um tipo determinado de resultados funcionalmente necessários - daí, afirmar que o grupo dominante seria sempre aquele melhor sucedido na solução das situações-problema de toda a sociedade.

E o que pensam sobre o poder estes teóricos?

O poder seria então funcionalmente necessário e indiscriminadamente multiplicável e não um privilégio de grupo.

Quais as implicações ideológicas destes pensamentos?

A ação política deveria ser vista como um processo de obtenção de efeitos de regulamentação, via implementação de objetivos societários independentes de interesses particulares, separando relações entre privilégios sociais e dominação política, diluindo aspectos repressivos de qualquer organização política e abandonando a crítica da emancipação desta repressão.

Que ilações tirar daí?

A abordagem integracionista concebe, então, a dominação política através da ótica dos resultados em termos da estabilização do sistema e não, diretamente pela visão da competição entre as representações de interesses particulares.

E a Abordagem do Conflito, como vê está questão?

Como parece óbvio, a Abordagem do Conflito tem uma orientação oposta: a dominação política deve ser vista como mera forma de articulação dos interesses sociais em contradição.

Neste sentido, as instituições seriam relevantes como instrumental, como meios de poder, com os quais a estrutura de interesses sócio-econômicos constituída na esfera pré-política é reforçada e produzida.

Que inferir destas observações?

Na verdade, o sistema político de dominação não seria mero reflexo ou organização subsidiária à defesa de interesses sociais.

Os interesses dominantes constituídos pré-politicamente teriam sido garantidos de duas maneiras, na constituição política das sociedades capitalistas liberais:

1. ideologias, princípios políticos e os sistemas valorativos da burguesia teriam adequado as estratégias do Estado aos seus interesses e;
2. mecanismos de estrita delimitação das esferas de ação teriam sido excluídos da área de competência do Estado e mantidas como de utilização imperturbada por parte das forças econômicas.

O sistema atual, quase completo de aparatos estatais de intervenção levam a que se formule uma questão fundamental para o entendimento do processo de formação de vontade política:

Que mecanismos levam a que os interesses sociais exerçam a influência dominante sobre a forma de funcionamento do sistema político, mesmo sem afirmar sua antiga autonomia "independente do Estado"?

Para Offe o aspecto reforçador das relações de dominação do sistema político (caráter repressivo) se daria de duas formas:

1. manutenção de "**certas esferas de ação**" - formações particulares de interesse - fora do alcance da aplicação do poder político - consideradas intocáveis e naturais.

... **certas esferas de ação** ...

Um exemplo disto seria a consideração de que atividades lucrativas não devem fazer parte da esfera de ação governamental – sendo “santificadas” como áreas de ação exclusiva da iniciativa privada.

2. existência ou não de chances iguais das diversas categorias dos interesses e necessidades sociais em contradição, em serem consideradas politicamente.

Ainda segundo Offe, o sistema político institucional da sociedade capitalista liberal era caracterizado pela institucionalização do sistema econômico como independente do Estado e pelo monopólio da classe economicamente dominante sobre o sistema político de decisões.

Que mudanças podem ter ocorrido?

No capitalismo tardio, por um lado a intervenção do Estado foi universalizada, diluindo os contornos das áreas exclusivas à disposição privada, por outro, é difícil descobrir, no sistema dos interesses organizados pluralisticamente e no direito universal do voto, as barreiras institucionais que excluem determinados grupos sociais de interesse da participação no processo de formação da vontade política.

Quais seriam, então, os mecanismos de dominação no sistema de formação da vontade política?

O caráter repressivo de um sistema político pode ser avaliado a partir da seletividade das instituições que tem a função de assimilar e transferir as necessidades.

O que permite que determinadas necessidades tenham acesso à participação no sistema político e produzam conseqüências em termos de ações executivas?

Uma forma grosseira de regulamentação das chances de influência política seria a vinculação dos direitos políticos à categoria do status social individual (direito classista de voto, hereditariedade, comércio de cargos políticos, etc.).

Outra forma se daria através dos mecanismos de disciplinamento embutidos nas instituições de articulação política de necessidades.

Partidos Políticos

Nesta área Offe faz uma crítica inicial a alguns sistemas políticos que adotam o Partido Único ou Bi-Partidarismo ao nos afirmar que **"... a existência de Partido único ou bi-partidarismo "oficial" assume traços monopolistas ao dificultar o acesso ao mercado, por parte de grupamentos externos a estes Partidos..."**.

A **concorrência pelo voto** torna a condição básica do sucesso, a obtenção de uma atratividade ampla e não específica em termos de classe ou interesse. Tal mecanismo elimina nos membros do Partido a consciência das contradições sociais entre os interesses que deveriam articular e encaminhar.

... concorrência pelo voto ...

Tal concorrência leva os Partidos a generalizarem seus Programas de modo a torná-los atrativos a um número maior de pessoas, garantindo um percentual mínimo de votos exigidos pelas legislações eleitorais.

Um bom exemplo disto pode ser o PT (Partido dos Trabalhadores) que, iniciando com um grupo de metalúrgicos do ABC, hoje abrange entre seus eleitores, desde pequenos e médios empresários aos "Sem Terra", passando por vários setores da sociedade.

Esta busca por maior atratividade leva a que as contradições entre os Partidos não tenham base na divergência em torno de concepções políticas abrangentes e sim, mais em torno de polêmicas isoladas, artificialmente acirradas em alguns momentos e exploradas publicitariamente para efeito de diferenciação. Na verdade, em nome de garantir os interesses genéricos dos seus eleitores, as divergências não podem questionar a "pacificação em torno de uma coligação".

Além disso, o **denominador comum nas eleições parece estar na imagem** do Partido ou do Candidato-Líder, o que está aquém da consciência da contradição de interesses dos eleitores: população rural, burguesia e operariado industrial, por exemplo.

... denominador comum nas eleições parece estar na imagem ...

Deste modo, muitas vezes, a opção de voto reflete apenas o sucesso de "marketing" deste ou daquele Partido Político ou Candidato e não, uma clara opção ideológica pelo Programa ou Propostas do Partido ou Candidato.

É muito comum ainda, encontrarmos o **denominador no nível das atitudes particulares** em termos de expectativas de retribuições materiais ou ressentimentos tradicionais.

... denominador no nível das atitudes particulares ...

E comum nos períodos eleitorais a divulgação de pesquisas de opinião apontando para “índices de rejeição”, que demonstram que uma parte considerável do eleitorado deixa de votar em Partidos ou Candidatos, por ressentimento ou qualquer outro tipo de razão, levando-os a escolhas que nem sempre representam seus interesses ou posições ideológicas.

A conseqüência óbvia destas opções é que a área de estrutura de necessidades torna-se a menos esclarecida e conscientizada politicamente - aqui se coloca a questão da democracia interna dos Partidos que, preocupados em atingir um maior contingente eleitoral, acabam por sufocar os interesses de grupos particulares de posições mais radicais, generalizando seu Programa e deixando de fora do processo de encaminhamento dos interesses setores consideráveis da sociedade.

Associações e Sindicatos

Neste caso, Offe afirma que é essencial entender-se as condições que permitem que um interesse social se represente por meio de uma entidade: **capacidade de organização e capacidade de conflito**.

Capacidade de Organização

Os interesses sociais a tem quando são capazes de mobilizar fontes motivacionais e materiais necessárias ao estabelecimento de uma entidade – a criação destas entidades depende da existência de grupos determinados e claramente definidos de pessoas interessadas na representação política de necessidades específicas face à sua posição social.

Além disso, é necessária a identificação de necessidades primárias de sobrevivência (possibilidade de consumo e investimento, riscos, carga de trabalho, etc.) de grupos sociais relativamente homogêneos (camponeses, etc.); enquanto as necessidades gerais (moradia, saúde, transporte, educação, etc.) são estruturalmente excluídas da forma organizativa dos grupos de interesse – não se encontram organizações dos “sem saúde”, “sem escola”, e assim por diante.

Que conclusões tirar destas observações?

Em última análise, no contexto do sistema pluralista de Associações só podem obter expressão organizada e conseqüente aqueles interesses que se definem e legitimam a partir de grupos com personalidade econômica, o que leva ao afastamento de um forte contingente populacional das possibilidades de encaminhamento de seus interesses no processo de formação da vontade política.

Capacidade de Conflito

Fundamentada na capacidade de uma organização, ou do grupo funcional correspondente, recusar-se efetivamente a fornecer o resultado de sua ação específica e que isto fosse relevante para o sistema.

Há Grupos que podem ter capacidade de organização e não ter de conflito (estudantes, donas de casa, etc.), pois suas necessidades tem pouca força de imposição por estarem à margem do processo produtivo, não possuindo, deste modo, instrumento de sanção através da recusa do fornecimento de algo que pese materialmente no sistema.

O impedimento do excessivo uso da capacidade, de modo a não desgastar a arma do instrumento de sanção - a greve tem de ser vista como exceção - leva à negociação permanente das demandas, na medida em que a confrontação continuada esgota as bases materiais e motivacionais - todos tem a perder com ela - não é apenas retórica, o que leva a duas conseqüências na estrutura interna das Associações:

A formulação de posições negociáveis acaba por ocorrer fora da discussão aberta na entidade – na medida em que faz parte da estratégia de negociação o mascaramento de limites e margens de negociação - levando à "**desdemocratização**" da estrutura interna da entidade e; ao **disciplinamento** constante dos membros através da cúpula, de modo a evitar o surgimento de plataformas utópicas que inviabilizem o processo permanente de negociação desejável por todas as instâncias.

... desdemocratização ...

As decisões sobre as margens de negociação, com muita freqüência passam a ser definidas por pequenos grupos encarregados do processo de negociação, em prejuízo de uma apreciação e conseqüente definição por parte de amplos setores das Associações ou Sindicatos, passando o processo de aprovação destas “margens” a ser assunto tratado posteriormente às negociações.

... disciplinamento ...

Uma espécie de exercício de controle das posições mais radicais, que precisam ser abafadas ou ignoradas em nome da negociação.

Concluindo ...

Desta forma, o sistema pluralista de interesses organizados afasta do processo de formação da vontade política toda articulação das necessidades que sejam gerais e não vinculadas a grupos de status, que não possuem capacidade de conflito por serem funcionalmente irrelevantes para o processo de assimilação do Capital e da Força de Trabalho, e que transcendem os limites históricos dos sistemas por serem utópicas.

Parlamento

Hoje se questiona se é real a função de representação e encaminhamento das vontades políticas pelo Parlamento, já que grande parte das iniciativas e decisões políticas fundamentais são assumidas pelo Executivo e seu aparato burocrático de informação e controle (com conhecimentos e possibilidades mais amplas de operar sem maiores atritos) – **vide, no caso brasileiro, o excessivo uso de artifícios como as “Medidas Provisórias”**.

A divisão clássica entre poderes executivo e legislativo reduz-se então a uma distribuição instável de funções, face à necessidade de cooperação entre Governo e Bancada Parlamentar Governista , caracterizando uma dependência que impede o exercício de controle do Parlamento sobre o Executivo.

Enquanto o executivo tem a possibilidade de atender reivindicações de importantes grupos de eleitores (política social/econômica) evitando crises de legitimidade; o Parlamento cuida de cunhar a auto-

imagem dos Partidos (publicitária) valorizando as medidas governamentais, ressaltando suas intenções atrativas e propagandeando seus resultados.

Segundo Offe, tais fatos revestem o trabalho parlamentar de uma mística característica de retardatário.

Mas e o Congresso?

Independente da força política do Executivo, por outro lado é necessário manter uma certa plausibilidade da ideologia de que o Parlamento seja o gerador de uma vontade representativa, enquanto esse mecanismo for relevante para a legitimidade do sistema político como um todo, aí Offe nos afirma que as tensões do parlamentarismo acabam por exercer uma dupla função:

1. gerar continuamente a ficção da formação pública de opinião;
2. proteger os procedimentos autonomizados na esfera política de reivindicações publicamente articuladas.

Na verdade, apenas um aspecto restrito dos programas políticos possíveis se faz ouvir no espaço parlamentar, na medida em que a função das Bancadas e lideranças é a de apoiar a permanente campanha eleitoral de seus Partidos.

Quais as conseqüências disto?

A sujeição da relação entre as Bancadas parlamentares (governista-oposição) conduz a uma pressão objetiva à conformidade já que o eleitorado dos Partidos não é claramente diferenciado em termos de sua composição sócio-estrutural, superpondo-se, o que leva os grandes Partidos ao exporem sua auto-imagem terem em conta estruturas quase idênticas de expectativas e reivindicações.

Neste caso, é comum que a Oposição, por razões de estratégia eleitoral, pleiteiem o mesmo que o pretendido pelo Governo com nuances diferentes, daí podermos afirmar que as controvérsias programáticas só são prováveis em questões secundárias, o que gera conseqüências despolitizadoras das circunstâncias amortecedoras dos conflitos.

Além disso, em função de uma série de características de composição e organização do Parlamento, é comum que os parlamentares desenvolvam seu interesse próprio, em detrimento dos interesses de seus eleitores, procurando **garantir uma permanência na atividade parlamentar** e um exercício de mandato com alguma visibilidade.

... garantir uma permanência na atividade parlamentar ...

O exercício de longos mandatos, com uma remuneração em muito superior às atividades profissionais do parlamentar, na maioria das vezes exercido em locais distantes de seus Centros de Origem; bem como a falta de prestação regular de satisfação dos atos desenvolvidos aos eleitores, a impossibilidade de “revogação” destes mandatos por iniciativa de eleitores insatisfeitos e ainda, a necessidade de se tornar “visível” ao grande público levam, muitas vezes, a que os parlamentares passem a representar seus próprios interesses, desligando-se dos interesses do eleitorado como um todo.

Que conclusões tirar destas observações?

Estas observações sobre os Partidos Políticos, Associações e Sindicatos e o Parlamento, nos permitem observar que estas instâncias acabam por deixar de representar uma série de interesses específicos, constituindo-se muito mais em instituições de filtragem dos interesses dos setores dominados, do que de real encaminhamento destes interesses.

Com isto, na verdade, os setores dominantes conseguem superar o fato de não mais controlar diretamente as ações do Estado, garantindo, da mesma forma, a prevalência de seus interesses, em detrimento dos interesses de grande parte da população, revestindo cada vez mais o Estado, da característica de instrumento de realização ou ampliação da dominação na sociedade.

Antes de dar seguimento aos seus estudos, procure realizar os Exercícios de Aplicabilidade Prática propostos no Caderno de Exercícios, como complemento de sua aprendizagem.

RESUMO DO TEXTO ESTUDADO

O Texto Básico deste Tópico faz uma análise crítica das observações de Claus Offe, citado na bibliografia do curso, trazendo para o debate a questão da democracia nas sociedades capitalistas contemporâneas, primeiro ao tratar da **discussão teórica sobre o Estado: teoria da integração** (que vê as instituições da democracia como instrumento de garantia da representatividade política de todos os setores da sociedade e o poder político como consequência de uma ação governamental eficiente) e **teoria do conflito** (que percebe as instituições democráticas como instrumentos dos setores dominantes e o poder político como sendo resolvido numa instância anterior à governamental - a instância econômica) e; a questão prática da caracterização das instituições democráticas (partidos políticos, associações e sindicatos e o congresso), como **instituições de filtragem** dos interesses dos setores dominados e, conseqüentemente, como reforçadores de uma sociedade de dominados e dominadores.

MÓDULO II

ESTADO & CAPITALISMO

MÓDULO II – ESTADO & CAPITALISMO

Compreender o funcionamento do Estado moderno exige alguma reflexão sobre o processo de globalização econômico-político-social que caracteriza o mundo atual e que traz inevitáveis conseqüências sobre as ações governamentais.

As ações governamentais procuram revestir-se de uma espécie de “aura de neutralidade”, que o caracterize como representante dos interesses de todos os setores da sociedade, sem qualquer preferência, manifesta ou não, por qualquer Grupo Social. Entretanto, o entendimento das sociedades enquanto estruturação de relações de dominação conduz ao desenvolvimento de ações parciais, por parte do Estado, caracterizando-o como instrumento da classe dominante. Entender esta parcialidade é tarefa básica para compreensão do processo de formação da “vontade política”, o que pode se dar a partir da análise do papel das instituições democráticas: os partidos políticos, as associações e sindicatos e o parlamento.

Este segundo Módulo propõe-se a trazer para a discussão alguns aspectos relativos à globalização econômico-político-social que caracteriza o mundo moderno, bem como a analisar o papel desempenhado pelo Estado na sociedade capitalista, através do entendimento de suas relações com as Classes sociais e com a infra-estrutura econômica.

TEXTO DE INTRODUÇÃO MODULAR II

O terceiro Tópico procura caracterizar o contexto sócio-econômico e cultural da sociedade contemporânea a partir de reflexões baseadas em observações de Milton Santos sobre a globalização econômica e social – que a percebe como uma forma perversa, mas capaz de ser revertida e as perspectivas de superação do quadro de exclusão, considerando ainda o conceito de sociedade em rede, proposto por Manuel Castells, para quem o papel das tecnologias de informação e comunicação na conformação desta sociedade, se por um lado constituem-se em mecanismos de exclusão social, por outro, podem contribuir sobremaneira para a superação deste quadro. Além disso, o Capítulo trata ainda de situar o papel da cultura neste processo de dominação e as possibilidades de sua instrumentalização como mecanismos de superação do quadro de exclusão social apresentado.

Longe de constituir-se em um Estado democrático a serviço da população em geral, o Estado capitalista caracteriza suas ações pela defesa, mascarada e permanente, dos interesses dos grupos econômicos que detém a hegemonia do poder, seja justificando esta hegemonia, seja instrumentalizando a manutenção de sua dominação.

Assim, o quarto Tópico trata do desmascaramento desta ação ideológica, imprescindível para uma compreensão clara das ações governamentais. Em outras palavras, entender como atua o Estado na defesa dos interesses dos grupos hegemônicos, em detrimento do setor dominado da sociedade, é condição essencial à clara compreensão das ações públicas.

TÓPICO 3

SOBRE A GLOBALIZAÇÃO E A EXCLUSÃO SOCIAL

SOBRE A GLOBALIZAÇÃO E A EXCLUSÃO SOCIAL®

Tópico 3 – Sobre a globalização e a exclusão social

Globalização. As tecnologias de informação e comunicação e a exclusão. Superação da situação de dominação: o papel da cultura.

Este Tópico procura caracterizar o contexto sócio-econômico e cultural da sociedade contemporânea a partir de reflexões baseadas em observações de Milton Santos sobre a globalização econômica e social e as perspectivas de superação do quadro de exclusão, considerando ainda o conceito de sociedade em rede, proposto por Manuel Castells, que aponta ainda, para o papel das tecnologias de informação e comunicação na conformação desta sociedade.

O objetivo deste Tópico é:

1. Levar o estudante a compreender o conceito de globalização e suas conseqüências na conformação de um Estado que caracteriza suas ações pelo interesse na manutenção e ampliação de um processo de dominação perpetrado pelos grupos hegemônicos.

GLOBALIZAÇÃO

Vamos iniciar este Tópico, com um pequeno trecho de um texto bastante conhecido, produzido há mais de um século¹, no qual algumas palavras são substituídas por termos mais atuais que, longe de modificá-lo, os tornam assustadoramente atual:

“Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a globalização invade todo o planeta. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte.

Pela exploração do mercado mundial, a globalização imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. Para desespero dos protecionistas, ela retirou à indústria sua base nacional. As velhas empresas nacionais foram destruídas, e continuam a sê-lo diariamente. São suplantadas por novas empresas, cuja introdução se torna uma questão vital para todas as nações modernas, empresas que não empregam mais insumos autóctones, mas sim insumos vindos das economias mais diversas, e cujos produtos se consomem não somente no próprio país mas em todas as partes do globo. Em lugar das antigas necessidades, satisfeitas pela produção nacional, nascem novas necessidades, que reclamam para sua satisfação os produtos das regiões mais longínquas e das culturas mais diversas. Em lugar do antigo isolamento de regiões e nações que se bastavam a si próprias, desenvolvem-se um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações. E isto se refere tanto à produção material como à produção intelectual. As criações intelectuais de uma nação tornam-se propriedade comum de todas. A estreiteza e o exclusivismo nacionais tornam-se cada vez mais impossíveis; das inúmeras culturas nacionais e locais, nasce uma cultura universal.

Devido ao rápido aperfeiçoamento dos instrumentos de produção e ao constante progresso dos meios de comunicação, a globalização arrasta para a torrente da civilização mesmo as nações mais atrasadas. Os baixos preços de seus produtos são a artilharia pesada que destrói todas as muralhas da China e obriga a

¹ MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. (Sem data). p. 21-47.

capitularem os reacionários mais tenazmente hostis à modernidade. Sob pena de morte, ela obriga todas as nações a adotarem-na, constringe-as a abraçar o que ela chama civilização, isto é, a se tornarem globalizadas. Em uma palavra, cria um mundo à sua imagem a semelhança.

A globalização submeteu a província à cidade. Criou grandes sociedades urbanas; aumentou prodigiosamente a população das cidades em relação à dos campos e, com isso, arrancou uma grande parte da população do embrutecimento da vida provinciana. Do mesmo modo que subordinou o campo à cidade, os países subdesenvolvidos aos países avuçados, subordinou os povos atrasados aos povos pós-industriais, o Oriente ao Ocidente.

A globalização suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos. A conseqüência necessária dessas transformações foi a centralização política. Países independentes, apenas ligados por débeis laços de acordos econômicos multilaterais, possuindo interesses, leis, governos e tarifas aduaneiras diferentes, estão sendo reunidos sob a égide de uma só economia, um só governo, uma só lei, uma só política tarifária, um só interesse dominante."²

Interessante não é? Mas afinal, Marx e Engels escreveram isto há tanto tempo. Nada mudou desde então?

Embora tenhamos passado por um século em que o mundo sofreu vigorosa transformação, face ao avanço tecnológico que o caracterizou, em algumas áreas as coisas não mudaram muito: vivemos o mesmo quadro de desigualdades e exploração dos primórdios do capitalismo, delineando uma sociedade caracterizada centralmente por uma estrutura de dominação, resultante de uma relação econômica de produção fundada na propriedade privada dos meios-de-produção, estrutura esta, mantida, reproduzida e ampliada pela utilização de instrumentos ideológicos cada vez mais sofisticados, interdependentes e independentes, como afirma Milton Santos: “a máquina ideológica que sustenta as ações preponderantes da atualidade é feita de peças que se alimentam mutuamente e põem em movimento os elementos essenciais à continuidade do sistema”³.

Mas o que é Globalização?

Muitas podem ser as definições de globalização, porém a que utiliza Milton Santos, e que incorpora as técnicas da informação à questão econômica, parece a mais adequada para caracterizar o mundo atual:

² Estas são as palavras substituídas no texto original: **globalização**/burguesia – **planeta**/globo – **protecionistas**/reacionários – **empresas**/indústrias - **modernas**/civilizadas – **insumos**/matérias-primas – **economias mais diversas**/regiões mais distantes – **pela produção nacional**/pelos produtos nacionais – **das culturas mais diversas**/dos climas mais diversos – **culturas**/literatura – **cultura**/literatura – **atrasadas**/bárbaras – **reacionários**/bárbaros – **à modernidade**/aos estrangeiros – **a adotarem-na**/a adotarem o modo burguês de produção – **globalizadas**/burguesas – **província**/campo – **sociedades urbanas**/centros urbanos – **provinciana**/rural – **subdesenvolvidos**/bárbaros – **avuçados**/civilizados – **atrasados**/camponeses – **pós-industriais**/burgueses – **Países**/Províncias – **de acordos econômicos multilaterais**/federativos – **estão sendo reunidos sob a égide de uma só economia, um só governo, uma só lei, uma só política tarifária, um só interesse dominante**/foram reunidas em uma só nação, com um só governo, uma só lei, um só interesse nacional de classe, uma só barreira alfandegária.

³ SANTOS (2003), p. 18

“A globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista... no fim do século XX e graças aos avanços da ciência, produziu-se um sistema de técnicas presidido pelas técnicas da informação, que passaram a exercer um papel de elo entre as demais, unindo-as e assegurando ao novo sistema técnico uma presença planetária.

Só que a globalização não é apenas a existência desse novo sistema de técnicas. Ela é também o resultado das ações que asseguram a emergência de um mercado dito global, responsável pelo essencial dos processos políticos atualmente eficazes. Os fatores que contribuem para explicar a arquitetura da globalização atual são: a unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motor único na história, representado pela mais-valia globalizada.”⁴

Mas afinal, a tal “globalização” é boa ou ruim?

Crescentes manifestações populares ocorridas a partir do final da década passada, em todo o mundo, parecem configurar um consenso mundial acerca dos males da globalização econômica. Entretanto, ao menos neste princípio de século, tal consenso não tem levado a mudanças efetivas nas políticas econômicas e comerciais que caracterizam as relações internacionais contemporâneas, que possam apontar para uma mudança consistente no cenário mundial.

Ao contrário, vê-se, a cada dia, aumentar o fosso que separa as nações desenvolvidas daquelas em processo de desenvolvimento ou subdesenvolvidas, particularmente em função do papel desempenhado pelas novas tecnologias de informação e comunicação.

AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E A EXCLUSÃO

Vivemos em um mundo onde as fronteiras físicas entre os países vão se tornando cada vez mais voláteis, fazendo surgir o que poderiam ser chamados “estados virtuais”, caracterizados pela concentração do desenvolvimento de serviços estratégicos, tais como: a pesquisa, desenvolvimento, desenho industrial, entre outros, em contraposição aos estados que concentram as “linhas de montagem”, trazendo de volta a divisão dos países em desenvolvidos e subdesenvolvidos⁵, aumentando cotidianamente o contingente de excluídos por conta dos efeitos da globalização; com os avanços tecnológicos nas áreas da informação e da comunicação trazendo conseqüências inevitáveis aos campos cultural e educacional.

Isso dá uma certa sensação de “deja vu”. Parece com o “velho” imperialismo, tão combatido

⁴ Idem, p. 23-24

⁵ SARDENBERG (1996) p. 6

pelos movimentos de esquerda em meados do século passado!

Domenico De Masi acredita que, a partir da segunda metade do século XIX as sociedades evoluíram rapidamente de um foco industrial para um foco pós-industrial, baseando-se na produção de bens não materiais e que, paralelamente, os países teriam se agrupado em 3 blocos: o das nações pós-industriais, que se dedicam à produção de idéias, patentes, informações, ciência, arte, etc., através da pesquisa científica, universidades, laboratórios, telecomunicações, etc., enfim, com os recursos intangíveis através dos quais uma nova cultura e modelos de vida são produzidos e impostos aos demais países; um segundo bloco, composto pelos países que apresentam condições de desenvolvimento e escolaridade capazes de atrair as fábricas do Primeiro Mundo; e um terceiro bloco, daqueles países que não apresentam condições de produzir bens (materiais ou não) e são obrigados a consumir as sobras do Primeiro e Segundo Mundos:

“Os países do Primeiro Mundo e suas multinacionais têm todo o interesse em sujeitar o Segundo Mundo a um destino neo-industrial, impondo-lhe a categoria de produtor de bens materiais e impedindo-o de passar para o grupo principal, ou seja, interessa-lhes que estes países acolham suas fábricas e não produzam descobertas científicas, informações, etc., de modo a manterem “os braços ativos e a mente inerte.”⁶

Mas não há nada de positivo neste processo?

Ainda que possa parecer contraditório em relação ao quadro exposto, não fossem ambíguas todas as ações emanadas das estruturas de intermediação social que atuam sobre os conflitos provocados pela contradição fundamental que caracteriza a economia capitalista – entre capital e trabalho – no campo da pesquisa científica, seja no das ciências físicas, seja no das ciências sociais, já vivemos em um mundo em que a colaboração entre pesquisadores ultrapassa as fronteiras territoriais, lingüísticas e ideológicas, proporcionando um avanço sem precedentes na história da humanidade.

No campo comercial, a criação de “empresas virtuais” que se dedicam a estocar e distribuir produtos adquiridos via *Internet*, bem como entre as empresas de serviço, já são uma realidade a preocuparem governantes e empresários, seja em função da coleta de impostos, seja em função da evasão de divisas dos países mais pobres, a partir de uma competição desigual, principalmente pelo caráter neocolonial⁷ desta nova organização econômica e social internacional.

⁶ DE MASI (2003) p. 29.

⁷ DE MASI (2003), p. 29.

Segundo Domenico De Masi, o relacionamento entre as sociedades, conforme vem sendo estabelecido, “institui um neocolonialismo suave, porém muito eficiente”, através de uma conquista política e material nivelada pelos meios de comunicação de massa e pelas redes telemáticas.

É possível que o “interesse comercial” venha a sobrepor-se a uma “virtualização” excessiva, impondo-lhe limites através de barreiras alfandegárias e outras medidas; do contrário, como impedir que um consumidor busque nas “empresas virtuais” situadas em outros países os produtos que deseja, relegando a um segundo plano a indústria e o comércio nacionais?

Vejamos um exemplo da virtualização de atividades comerciais e suas perspectivas?

Citaria como exemplo das possibilidades ilimitadas dos empreendimentos virtuais, as Livrarias Virtuais, em que a loja, com seus mostruários, vendedores, caixas e outros funcionários é substituída por um arquivo em computador, acessível vinte e quatro horas por dia aos consumidores do mundo inteiro, via *Internet*. Num segundo momento, poderíamos pensar em por que as Editoras não se organizam para fazer a venda direta aos consumidores, dando fim às Livrarias Virtuais e; mais ainda, num terceiro momento, porque os autores ainda se utilizariam de uma Editora, com seus equipamentos, instalações e funcionários, se poderiam produzir em casa, em seus computadores e, organizados em Cooperativas, tratem eles próprios da comercialização de sua produção através da *Internet*?

Se acrescentarmos a este exemplo os supermercados e outras empresas prestadoras de serviço e a possibilidade de acesso à *Internet* pela televisão, é possível até imaginar um futuro em que as pessoas não saiam de casa para nada, a não ser para um passeio ou prática de esportes, configurando uma nova sociedade. Aliás, no campo das relações interpessoais, é cada vez mais comum verem-se jovens conectados à *Internet* horas a fio, conversando e fazendo amizades em todos os recantos do mundo substituindo as relações face a face.

Pois é, pelo visto esta marcha para a virtualização é inexorável!

Enfim, com ou sem a intervenção do “interesse comercial”, encontra-se em construção um novo mundo a ser explicado, entendido e assimilado e, com ele, mais uma vez, conforma-se uma enorme quantidade de excluídos das novas tecnologias de comunicação, como já aconteceu anteriormente, com o advento da escrita, do telefone e da televisão⁸, mas também devido às ainda relativamente caras e sofisticadas formas de acesso e integração a este mundo, conforme o afirma Pierre Lévy:

“O acesso ao ciberespaço exige infra-estruturas de comunicação e de cálculo (computadores) de custo alto para as regiões em desenvolvimento. Além disso, a apropriação das competências necessárias para a montagem e manutenção de centros servidores representa um investimento considerável.”⁹

⁸ LEVY (1999), p. 236.

⁹ Idem, p. 237.

Daí ser possível afirmar que a exclusão resultante não é privilégio apenas de pessoas, mas também e principalmente, de nações inteiras, seja por conta dos fatores acima mencionados, seja pela própria divisão de trabalho encetada pelo capitalismo internacional¹⁰, que marginaliza grande parte dos países da pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de ponta, tais como as tecnologias de informação e comunicação, dificultando seu acesso a estas tecnologias, deixando-os à margem deste “novo mundo” e condenando sua população a uma dependência ainda maior que a vivida no século passado.

Esta exclusão se dá apenas no nível internacional ou também nacional?

Acrescente-se a este quadro as diferenças regionais nesses países e temos um agravamento do quadro de exclusão social em todo o mundo, criando fossos quase intransponíveis a separar pessoas, regiões e países.

“Um dos traços marcantes do atual período histórico é, pois, o papel verdadeiramente despótico da informação. Conforme já vimos, as novas condições técnicas deveriam permitir a ampliação do conhecimento do planeta, dos objetos que o formam, das sociedades que o habitam e dos homens em sua realidade intrínseca. Todavia, nas condições atuais, as técnicas da informação são principalmente utilizadas por um punhado de atores em função de seus objetivos particulares. Essas técnicas da informação (por enquanto) são apropriadas por alguns Estados e por algumas empresas, aprofundando assim os processos de criação de desigualdades. É desse modo que a periferia do sistema capitalista acaba se tornando ainda mais periférica, seja porque não dispõe totalmente dos novos meios de produção, seja porque lhe escapa a possibilidade de controle.”¹¹

Embora este novo mundo venha sendo denominado por muitos estudiosos, como “sociedade da informação”, por conta do avanço e disseminação das novas tecnologias de informação e comunicação, eu creio que sua denominação como “sociedade em rede”, conforme propõe Castells¹² é mais adequada, até porque, “num certo sentido, todas as economias são economias baseadas no conhecimento e todas as sociedades são, em sua essência, sociedades da informação”¹³.

Como o próprio Castells afirma em seus estudos, não seria o velho Império Romano uma sociedade da informação? Afinal, sua arquitetura e sistema jurídico não se constituiriam numa das bases de uma sociedade de informação?

Para Castells¹⁴, este mundo que vem se delineando teria sua gênese em fins dos anos 60 e início dos anos 70, como resultado da coincidência histórica de três processos independentes: a revolução da tecnologia da informação; a crise econômica do capitalismo e do estatismo e sua conseqüente reestruturação e; o apogeu de movimentos sociais e culturais, tais como o movimento libertário, o movimento dos direitos humanos, o movimento feminista e o movimento ambientalista. A interação

¹⁰ SARDENBERG (1996), p. 6

¹¹ SANTOS (2003), p. 38-39.

¹² CASTELLS (2001)

¹³ CASTELLS (2001), p. 140.

¹⁴ Ibidem

entre esses processos e as reações deles resultantes teria provocado o surgimento de uma nova estrutura social dominante, chamada por ele de sociedade em rede; uma nova economia, que chama de informacional/global; e uma nova cultura, a cultura da virtualidade real, caracterizando um mundo interdependente.

Neste sentido, Castells¹⁵ vê o informacionalismo motivado pela revolução tecnológica como a base material desta sociedade onde a produção de riqueza, o exercício do poder e a criação de códigos culturais tornaram-se dependentes da capacidade tecnológica de sociedades e indivíduos – com destaque para a tecnologia da informação, indispensável na formação de redes e na transformação da vida social e econômica, hoje caracterizada pelo domínio de um capitalismo globalizado, e no qual a exclusão de povos e territórios se define objetivamente a partir de seu valor neste contexto.

E quais as principais conseqüências de tudo isto?

Estas observações nos permitem afirmar que uma das características mais marcantes da sociedade contemporânea é a existência de uma estrutura de dominação política, econômica, social e cultural, fortalecida pelas diferenças internacionais e regionais provocadas pelo rápido avanço tecnológico.

A idéia de que a sociedade moderna caracteriza-se, entre outros fatores, pelo grande número de instituições que a compõem, bem como de uma verdadeira rede de aparelhos repressivos e ideológicos de estado, permite afirmar-se que hoje raramente o homem trabalha, defende seus interesses ou mesmo se diverte, por conta própria, de forma isolada. Ao contrário, ele se insere em instituições que coordenam seu trabalho, estudos, interesses e reivindicações, sofrendo influência e influenciando os infinitos “aparelhos” que atuam no seio social.

Numa sociedade calcada na existência de contradições, é natural que se desenvolva um sem-número de estruturas sociais, cujo papel central é o de intermediar estas contradições, garantindo, através de suas ações, que a estrutura de dominação social vigente mantenha-se e reproduza-se indefinidamente; o que leva à conclusão que estas estruturas não intermedeiam, mas apenas mediam as contradições a partir de uma ação interessada e parcial.

Isto implica em reconhecer que “nem a ciência é neutra”?

Barbara Freitag e Sergio Rouanet lembram que Habermas afirma que, ao se reconhecer a existência de “uma unidade indissociável entre conhecimento e interesse, a neutralidade científica não resiste ao exame crítico das condições do conhecimento como tal”¹⁶.

¹⁵ CASTELLS (2001)

¹⁶ FREITAG e ROUANET (1993), p.13.

Para eles, enquanto o que orienta o processo do conhecimento das ciências naturais é o interesse técnico de dominação da natureza, nas ciências histórico-hermenêuticas é o interesse da comunicação.

“O interesse técnico se enraíza nas estruturas da ação instrumental baseada em regras técnicas, pelas quais o homem se relaciona com a natureza, submetendo-a ao seu controle..., enquanto que o interesse comunicativo se enraíza nas estruturas da ação comunicativa, pela qual os homens se relacionam entre si, por meio de normas lingüisticamente articuladas, e cujo objetivo é o entendimento mútuo.”¹⁷

Ou seja, as duas formas de conhecimento servem ao interesse da emancipação, ou seja, enquanto o conhecimento técnico permite ao homem a satisfação de suas necessidades; o conhecimento comunicativo o impele a emancipar-se de todas as formas de repressão social.

Assim sendo, entendendo-se que as ações desenvolvidas por estas estruturas, apesar de “interessadas”, trazem, já em sua própria constituição, a ambigüidade característica de todas as ações sociais e, conseqüente e contraditoriamente, também podem constituir-se em instrumentos de superação das relações de dominação existentes; refletir sobre as possibilidades de intervenção sobre estas estruturas, de modo a garantir o desenvolvimento de práticas emancipatórias, passa a constituir-se em tarefa imprescindível a qualquer proposição de superação de desigualdades ou situações de dominação.

SUPERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE DOMINAÇÃO

Reconhecendo-se a existência de uma estrutura de dominação, é evidente a importância de se discutir os mecanismos a serem utilizados para superá-la. Este processo, obviamente, não é simples e envolve uma série de movimentos em uma gama variada de elementos e estruturas, dentre estes, os aspectos ligados à cultura.

Mas em que pode-se basear esta afirmação?

A importância destes aspectos pode ser verificada, pelo que se observa em um dos instrumentos mais utilizados, nos últimos tempos, para diagnosticar estágios de desenvolvimento dos países, o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento que, em seu Relatório de 2005¹⁸, afirma que apenas a distribuição de bens não transforma oprimidos em construtores e gestores de sua própria vida, sendo necessário que as estratégias de combate à pobreza devam estimulá-los a tornarem-se sujeitos de sua própria transformação.

¹⁷ Ibidem

¹⁸ PNUD (2005), p. 44

O que este Relatório propõe?

Neste sentido, o Relatório considera que uma política social do conhecimento seja a “estratégia mais eficiente para o combate à pobreza e às desigualdades, à medida em que a autonomia humana pode ser alargada por meio da capacidade de aprender, conhecer e se organizar politicamente”¹⁹.

O Relatório segue afirmando que,

“A dimensão material da pobreza não se torna secundária, como dito anteriormente, mas passa a ser entendida a partir da dinâmica das desigualdades. O lado mais auspicioso dessa noção é que a pobreza foi forjada na história, e o que é histórico pode ser mudado. Pode se negociar sociedades igualitárias e democráticas, desde que todos os seus membros participem da disputa por oportunidades dentro de regras de jogo que tenham o bem comum como base.”²⁰

O que é possível de se fazer, então?

Ainda segundo este Relatório²¹, a forma de combate à pobreza, que possibilite ao pobre assumir autonomamente seu destino, pode ser organizada em três dimensões: a assistência social, a inserção no mercado e; a cidadania; sendo esta última, a mais importante, destacando nela, a importância do desenvolvimento de uma consciência crítica e da capacidade de organizar-se politicamente, de modo a “transformar-se no sujeito da própria história e arquitetar e tornar possível um projeto alternativo de sociedade”²² e, para tal, o Relatório alerta, ainda, “para a necessidade de acesso à informação, à comunicação social e ao cultivo de identidades e de oportunidades culturais”²³; o que leva ao reconhecimento da importância da educação e da cultura num processo de superação de situações de dominação política, social e econômica.

O papel da cultura

Cumprido, neste momento, destacar os aspectos ligados à cultura, que contribuem sobremaneira para a reprodução desta sociedade dividida, entre outros fatores, pela tecnologia, podendo se dizer que é ao mesmo tempo sua causa e consequência, pois, como afirma Castells, “não existem revoluções tecnológicas sem transformação cultural”²⁴, ao mesmo tempo em que não podemos negar o papel da tecnologia na conformação da cultura de uma sociedade.

Como entender o conceito de cultura?

¹⁹ Ibidem

²⁰ Ibidem

²¹ Ibidem

²² PNUD (2005), p. 44

²³ Ibidem

²⁴ CASTELLS (2001), p. 154.

Para Pierre Ansart as sociedades criam um conjunto coordenado de representações, ou seja, um imaginário através do qual estas sociedades se reproduzem, identificando o grupo social, distribuindo identidades e papéis, expressando os desejos e objetivos coletivos. Para ele, portanto, todas as sociedades se auto-referenciam a partir de suas normas e valores fixados simbolicamente.²⁵

Cultura, segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano – 2004, não pode ser considerada como um conjunto cristalizado de valores e práticas, por recriar-se permanentemente à medida em que as “pessoas questionam, adaptam e redefinem os seus valores e práticas em função da mudança das realidades e da troca de idéias”²⁶.

Para T. S. Eliot, “o termo cultura tem associações diferentes conforme tenhamos em mente o desenvolvimento de um *indivíduo*, de um *grupo* ou *classe*, de *toda uma sociedade*”²⁷, destacando-se esta última como fundamental.

É possível destacar alguma destas definições?

Dentre as inúmeras definições de cultura, a que me parece mais abrangente é a que apresenta T. S. Eliot: “cultura é aquilo que torna a vida digna de ser vivida”²⁸. De qualquer modo, é possível pensar-se em cultura como um conjunto de aspectos, processos, rituais, hábitos, crenças e valores que permitem o reconhecimento de uma identidade a um determinado grupo social.

Com relação ao entendimento do que é cultura, é ainda Eliot quem afirma:

*“Admite-se comumente que existe cultura, mas que ela é a propriedade de uma pequena parcela da sociedade; e a partir dessa admissão costuma-se derivar para uma de duas conclusões: ou a cultura pode ser apenas a preocupação de uma pequena minoria, e portanto não há lugar para ela na sociedade do futuro; ou na sociedade do futuro a cultura que foi a posse de poucos deve ser colocada à disposição de todos.”*²⁹

Na verdade, esta é uma visão parcial de cultura, frequentemente utilizada pelos grupos hegemônicos, numa tentativa de desqualificar os setores dominados, classificando suas manifestações culturais como folclóricas, atribuindo-lhes assim, um cunho depreciativo.

Para o PNUD,

²⁵ ANSART (1978), p.7-46

²⁶ PNUD (2005), p. 4

²⁷ ELIOT (1988), p. 33.

²⁸ Idem, p. 41.

²⁹ ELIOT (1988), p. 46-47

“Na prática, há duas formas de exclusão cultural. A primeira é a exclusão do modo de vida, que nega o reconhecimento e a aceitação de um estilo de vida que um grupo escolheria e que insiste em que cada um deve viver exactamente como todas as outras pessoas da sociedade. Os exemplos incluem a opressão religiosa, ou a insistência em que os imigrantes abandonem as suas práticas culturais e a sua língua. A segunda é a exclusão da participação, quando as pessoas são discriminadas ou ficam em desvantagem nas oportunidades sociais, políticas e económicas por causa da sua identidade cultural.”³⁰

O que podemos fazer a partir destas observações sobre cultura?

Considerando a cultura como um dos elementos fundamentais, no processo de dominação, como se depreende da leitura de Althusser³¹ e, entendendo ainda que as ações do aparelho cultural, embora cumpram o papel de garantir a manutenção e reprodução da ideologia dominante e, conseqüentemente, da estrutura sócio-econômica dominante, também podem levar ao questionamento desta estrutura de dominação, é evidente a necessidade de se atuar neste campo, em busca da superação das situações de dominação vigentes.

Reforçando o papel da cultura num processo de dominação, Geertz afirma que:

“A cultura é melhor vista não como complexos de padrões comportamentos – costumes, usos, tradições, feixes de hábitos –, como tem sido o caso até agora, mas como um conjunto de mecanismos de controle – planos, receitas, regras, instruções (o que os engenheiros de computação chamam de “programas”) – para governar o comportamento.”³²

Mas como a cultura pode contribuir para a superação da dominação?

Torna-se necessário o acesso dos setores dominados ao seio da cultura da sociedade em rede, como um dos instrumentos a serem utilizados na superação da situação de dominação existente nesta sociedade, num processo que pode ser denominado de “alargamento cultural”, no qual é absolutamente necessário que os aspectos, processos, crenças, etc. destes grupos também sejam levados aos grupos hegemônicos – ou seja, o processo de alargamento cultural deve ocorrer em via de mão dupla.

Mas o que pode resultar deste processo?

Uma das conseqüências deste alargamento cultural, é o aumento da contribuição dos indivíduos para o desenvolvimento científico. Para Laraia, as inovações e invenções são conseqüências de uma manipulação adequada e criativa de um patrimônio cultural desenvolvido através de um processo

³⁰ PNUD (2005), p. 4

³¹ ALTHUSSER (1983)

³² GEERTZ (1989), p. 32

acumulativo, não bastando a existência de indivíduos altamente inteligentes para tal, sendo necessário que estes indivíduos tenham acesso a este material.³³

Segundo Myriam Sepúlveda dos Santos, Gramsci quando usa o conceito de hegemonia para explicar o controle do Estado burguês sobre idéias e instituições no exercício da dominação política, verifica que o controle que as classes dominantes exercem sobre a classe dominada, no campo da cultura, reduz a necessidade de uso da força física na busca do atendimento de seus objetivos, o que implica afirmar que não são apenas os fatores ligados diretamente ao processo produtivo, os responsáveis pelo exercício do poder, sendo a luta pela superação de uma situação de dominação, travada no nível das idéias e das formações culturais.³⁴

Ou seja, é possível reverter-se este quadro de exclusão provocado pela globalização?

Por isso, mesmo vivendo uma globalização perversa, é possível “pensarmos na construção de um outro mundo, mediante uma globalização mais humana”³⁵. Para Milton Santos, as mesmas bases materiais nas quais o grande capital se apóia para construir esta globalização perversa, (a unicidade técnica, a convergência dos momentos e o conhecimento do planeta) podem ser postas ao serviço de outros fundamentos políticos e sociais, entendendo ainda que as condições históricas do final do século passado indicam concretamente esta possibilidade.³⁶

Milton acredita que tanto no plano empírico, quanto no teórico encontram-se as condições para a construção deste novo mundo, ressaltando no plano empírico: “a mistura de povos, raças, culturas, gostos em todos os continentes”³⁷, acrescida “graças aos progressos da informação, da mistura de filosofias, em detrimento do racionalismo europeu”³⁸, além do fato da “aglomeração da população em áreas cada vez mais reduzidas, permitir um dinamismo maior àquela mistura entre pessoas e filosofias”³⁹ e; no plano teórico, a possibilidade de produção de um novo discurso, de uma nova meta narrativa, um novo grande relato”⁴⁰.

Mas é possível mesmo, pensar nesta saída?

Domenico De Masi vai adiante ao afirmar que:

“Essa globalização empobrecedora, que tudo impõe, engloba e manipula, só pode ser confrontada, como única via de salvação, pelas culturas locais. E isto não é

³³ LARIA (2006), p. 44 - 46

³⁴ DOS SANTOS (2002), Cap. I

³⁵ SANTOS (2003), p. 20

³⁶ SANTOS (2003), p. 20-21

³⁷ Idem, p. 21

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

somente para defender as identidades legítimas de cada país subalterno, mas também para impedir que os países com hegemonia - os EUA, principalmente - criem em torno de si um deserto de pensamento que passaria a desprovê-los de alimento intelectual e, conseqüentemente, acabaria por tragá-los.”⁴¹

É possível perceber-se que este início de século vem se caracterizando pela ocorrência de grandes transformações de cunho econômico e social, que acenam com uma possibilidade concreta de superação do quadro de forte exclusão social, gerado por uma sociedade caracterizada por uma cultura em que as tecnologias de informação e comunicação cumprem um papel de divisoras sociais e não de integradoras.

O que mais poderíamos dizer sobre o conceito de cultura e seu papel num processo de reversão de um quadro de exclusão social crescente?

Para Eagleton⁴², cultura é a afirmação de uma identidade específica, seja ela nacional, regional, ética e não a transcendência desta identidade e, considerando que estas identidades se vêem como oprimidas, conformam um terreno de conflito.

Por esta razão, para ele, a cultura não mais cumpre um papel de resolvidora de rivalidades políticas, caracterizando uma dimensão mais profunda onde nos encontrássemos um ao outro, puramente humanos, tendo se tornado parte do próprio léxico do conflito político.⁴³

Associando-se estes pensamentos ao que afirma Larraia, em sua discussão sobre o conceito antropológico de cultura, percebe-se com clareza o processo de criação de diversos “guetos” culturais, que acabam por compor, face à dominação econômica e política exercida pelos grupos que detêm a hegemonia deste processo, uma sociedade dividida, na qual a cultura dos grupos hegemônicos prevalece sobre as dos demais.

“O fato de que o homem vê o mundo através de sua cultura tem como conseqüência a propensão em considerar o seu modo de vida como o mais correto e o mais natural. Tal tendência, denominada etnocentrismo, é responsável em seus casos extremos pela ocorrência de numerosos conflitos sociais.

O costume de discriminar os que são diferentes, porque pertencem a outro grupo, pode ser encontrado mesmo dentro de uma sociedade.

Comportamentos etnocêntricos resultam também em apreciações negativas dos padrões culturais de povos diferentes. Práticas de outros sistemas culturais são catalogadas como absurdas, deprimentes e imorais.

⁴¹ DE MASI (2003), p. 29.

⁴² EAGLETON (2005), p. 60

⁴³ Idem, p. 61

Mas qualquer que seja a sociedade, não existe a possibilidade de um indivíduo dominar todos os aspectos de sua cultura (.....) o importante, porém, é que deve existir um mínimo de participação do indivíduo na pauta de conhecimentos da cultura a fim de permitir a sua articulação com os demais membros da sociedade.
..44

Ou seja ...

Pensar em uma sociedade mais justa implica tratar de trilhar um caminho que conduza à modernização, com base em um sistema produtivo que não se caracterize pela acumulação selvagem de capital, resultante de um processo violento de espoliação de valor do trabalho e, conseqüentemente, de desprezo pelo homem, mas sim, baseado em um sistema produtivo que não apenas respeite o homem como elemento fundamental desse sistema, mas principalmente, que o trate como o objetivo central do processo.

O que fazer, então?

Para tal, é necessário construir uma sociedade cujo fundamento ético seja o respeito à dignidade humana, o que implica, obviamente, na adoção de políticas de distribuição de riquezas coerente com o desenvolvimento produtivo, as quais permitam à sociedade como um todo, e não apenas a uma reduzida parte desta, se beneficiar do esforço coletivo.

Falar em distribuição de riquezas evoca, inicialmente, a idéia de melhor remuneração do trabalho, distribuição de lucros e outros mecanismos econômico-financeiros. Entretanto, tais mecanismos podem ser considerados como voláteis, à medida que podem se desvanecer com o tempo, enquanto que outras formas de distribuição, que se processem através da educação e da cultura tendem a ser permanentes em seus efeitos.

Daí a importância do desenvolvimento de um processo de “alargamento cultural”, no qual se destaca a necessidade de se criarem meios de acesso dos grupos oprimidos à cultura do grupo hegemônico e vice-versa, possibilitando aos primeiros, a partir do conhecimento desta cultura dominante e das interferências provocadas nesta, pela inserção de sua própria cultura, a realização de transformações sociais necessárias ao rompimento da dominação política, econômica, social e cultural.

⁴⁴ LARAIA (2006), p. 72-73

TÓPICO 4

ANÁLISE DO PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO CAPITALISTA

ANÁLISE DO PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO CAPITALISTA[®]

Mitos sobre a ação do Estado: integração das classes dominadas x mito do estado como fonte da repressão; unificação da burguesia x mito do estado como agente das classes dominantes; administração de crises x mito da onipotência e autonomia do estado frente à economia.

Joachim Hirsch nos apresenta com raro brilhantismo uma análise consistente sobre o papel representado pelo Estado no contexto capitalista, a partir da análise de alguns mitos correntes sobre sua ação. Entender as relações mantidas pelo Estado com as classes sociais e a estrutura econômica de produção capitalista é essencial para que se desmonte estes mitos e se compreenda efetivamente, as razões do Estado capitalista moderno.

O objetivo deste Tópico é:

1. Desmontar estes principais mitos que revestem a ação do Estado, com base nas observações de Hirsh e Offe.

Procure fazer o Exercício Interativo 1 que se encontra no Caderno de Exercícios e após verificar sua resposta dê continuidade aos estudos do texto!

MITOS SOBRE A AÇÃO DO ESTADO

Para Joachin Hirsch, a análise do Estado como instância de intermediação de relações sociais não pode caracterizar-se puramente como "crítica ideológica", pois esta subentende, em geral, uma polarização "simplista" entre "classe operária" e "Estado".

Repetindo citação anterior, é preciso que se entenda o Estado como "**complexo global de atividade prática e teórica através do qual a classe dominante não apenas justifica e mantém sua dominação, mas consegue preservar o consenso ativo daqueles que são governados**", como afirma Gramsci.

Mais ainda, é necessário que se entenda o Estado como instrumento de reprodução da dominação de classe na sociedade burguesa, como afirma Hirsch e como tal, responsável maior pela criação de condições "externas" à reprodução do capital, quais sejam: a garantia da coesão da sociedade de classe e sua reprodução, e não apenas a repressão; a unidade (contraditória) entre repressão de classe e medidas que garantam a reprodução das classes; e o fornecimento de condições materiais prévias, necessárias à produção.

É possível realizar-se esta discussão a partir da análise de 3 Mitos correntes acerca da ação do Estado:

- 1 - Mito do Estado como Fonte da Repressão na Sociedade
- 2 - Mito do Estado como Instrumento de qualquer Classe no Poder
- 3 - Mito da Onipotência do Estado em relação à Estrutura Econômica

Como caracterizar o contexto econômico onde se desenvolve a ação do Estado ?

A economia capitalista esta baseada na propriedade privada dos meios de produção (as máquinas, instalações, ferramentas e matéria-prima necessárias à produção de bens e serviços) e no estabelecimento de uma relação de subordinação entre o Capital e o Trabalho (nas sociedades baseadas na economia capitalista, é absolutamente necessário que o Trabalho se submeta às condições determinadas pelo Capital para que possa dispor dos meios de produção, do contrário não tem como se realizar, ou seja, não tem como obter os meios necessários para garantir sua própria reprodução).

A organização capitalista pode ser entendida, então, como o processo que institucionaliza as relações sociais tipicamente capitalistas, ou seja, ela trata de como fazer o Trabalho operar em condições técnicas predeterminadas, criando uma estrutura de subordinação do Trabalho às necessidades de operação dos meios de produção, sob a ótica de interesse do Capital.

Pode-se dizer então que o Capital organiza o Trabalho de modo que o valor produzido exceda as necessidades de reprodução do Trabalho, apropriando-se do valor excedente, retornando uma parte à produção, assim realizando o aumento de subordinação. Esta lógica (da acumulação) se repete indefinida e autonomamente, não dependendo, portanto, de vontades individuais.

Então isto significa que para realizar seus interesses o Capital tem que tomar as rédeas da situação ?

Claro, ele necessita organizar a produção no sentido de viabilizar sua reprodução, ou seja, o Trabalho precisa ser organizado a partir da expectativa de que o volume de valor gerado *exceda* o valor necessário à sua própria reprodução, de modo que o Capital se aproprie do valor excedente, em seu benefício.

E como o Capital faz isto ?

ATENÇÃO: Os dois exemplos que são apresentados adiante já foram objeto de discussão detalhada no conteúdo da Disciplina “Desenvolvimento Gerencial”.

Assumindo-se que o Trabalho da espécie Humana distingue-se do das demais espécies, por sua capacidade combinada de Concepção e Execução, o primeiro passo no sentido da desvalorização é dado através da **Divisão Social do Trabalho**, quando, apesar da unidade entre Concepção e Execução, o Capital busca a dissociação destas duas dimensões do trabalho humano, abrindo, desta forma, a perspectiva de sua organização unilateral, já que a consequência imediata desta divisão, é a extração do conhecimento que o Trabalho tem, originalmente, do processo produtivo.

... divisão social do trabalho ...

Podemos exemplificar assim o processo de Divisão Social do Trabalho:

A - Suponhamos a existência de uma Fábrica de Cadeiras de Madeira e que opera com 4 trabalhadores. Estes 4 trabalhadores executam:

1. o "design" da cadeira;
2. o corte das árvores;
3. a preparação das tábuas e;
4. a montagem das cadeiras;

portanto, tratam da **concepção e da execução** do Trabalho, dominando todo o processo produtivo.

Consideremos alguns aspectos de sua vida:

Alimentação - tendo em vista o fato de trabalharem com "design" e criação de modo geral, supomos que necessitam de uma alimentação rica em proteínas; porém, como também "pegam no pesado" também uma forte alimentação calórica é exigida para eles.

Educação - considerando-se a necessidade de um Curso Superior de "Desenho Industrial", todos os trabalhadores devem passar pelo primeiro e segundo graus, além da Universidade.

Vestuário - considerando o meio em que deve se realizar o Trabalho de "design", é natural que o tipo de vestimenta exigida é de maior nível de sofisticação do que aquela exigida num ambiente de marcenaria ou ainda, de corte de árvores - no caso, todos os tipos são necessários.

Lazer - considerando a necessidade de desenvolver a criatividade, no caso dos "designers", é natural que seu lazer envolva a leitura de Revistas Especializadas, a ida a espetáculos teatrais, museus, etc.; enquanto que em relação as demais exigências de sua vida, a freqüência a praças esportivas, o uso da televisão, etc., podem ser programas comuns.

Supondo que para se reproduzir, ou seja, reproduzir sua capacidade de trabalho, cada trabalhador deste grupo necessite R\$ 10,00 por dia.

Supondo ainda, que não tivéssemos nenhum outro custo de produção (nem mesmo matéria-prima) teríamos o seguinte quadro:

Trabalhador	Função	Remuneração
A	Concepção/Execução	10,00
B	Concepção/Execução	10,00
C	Concepção/Execução	10,00
D	Concepção/Execução	10,00
TOTAL		40,00

Supondo ainda, que o grupo produza 10 Cadeiras por dia e o Preço de Venda das Cadeiras seja de R\$ 8,00 e todas sejam vendidas, teríamos o seguinte quadro:

Custo de Produção	Unidades Produzidas	Preço Unitário	Preço de Venda	Faturamento	Lucro
40,00	10	4,00	8,00	80,00	40,00

* * * * *

B - Imaginemos agora, que promovamos a Divisão do Trabalho, rompendo a unidade entre Concepção e Execução, que caracterizam o Trabalho Humano, de modo que o Trabalhador A passe a cuidar apenas da concepção, ou seja, do "design" das cadeiras, cabendo aos outros três o trabalho de execução propriamente dito.

Reconsideremos alguns aspectos da vida do primeiro trabalhador:

Alimentação - tendo em vista o fato de trabalhar apenas com "design" e criação de modo geral, supomos que continue necessitando de uma alimentação rica em proteínas; porém, como não mais "pega no pesado" é possível dispensar a forte alimentação calórica - o que, certamente reduz o nível de seu consumo e, conseqüentemente, de sua necessidade de remuneração.

Educação - considerando-se a necessidade de um Curso Superior de "Desenho Industrial", ele continua passando pelo primeiro e segundo graus, além da Universidade e, em função de sua concentração em atividades de concepção, suponhamos ainda que faça uma "especialização" - o que pode aumentar seu custo de reprodução.

Vestuário - considerando o meio em que deve se realizar o Trabalho de "design", é natural que o tipo de vestimenta exigida é de maior nível de sofisticação do que aquela exigida num ambiente de marcenaria ou ainda, de corte de árvores - no caso, os últimos tipos de vestimenta passam a ser dispensáveis, mais uma vez, reduzindo os custos de reprodução deste trabalhador.

Lazer - considerando a necessidade de desenvolver a criatividade, no caso dos "designers", é natural que seu lazer envolva a leitura de Revistas Especializadas, a ida a espetáculos teatrais, museus, etc. - evidentemente dispensando os tipos de lazer mais "populares"...

Suponhamos ainda, que este Trabalhador, mantenha seu custo de reprodução em R\$ 10,00 por dia.

Considerando as características dos trabalhadores B, C e D, agora responsáveis pela execução, poderíamos ter:

Alimentação - tendo em vista o fato de trabalharem apenas na execução, "pegando no pesado" é possível dispensar a forte alimentação protéica e concentrar na alimentação calórica - o que, certamente reduz o nível de seu consumo e, conseqüentemente, de sua necessidade de remuneração.

Educação - considerando-se que para cortar árvores, preparar tábuas e montar cadeiras o "primeiro grau já é um luxo", é evidente que aqui consegue-se uma forte redução no custo de reprodução.

Vestuário - considerando o meio em que deve se realizar o Trabalho exige roupas simples, como macacão, short e camiseta, mais uma vez, reduzem-se os custos de reprodução destes trabalhadores.

Lazer - considerando a impropriedade do consumo de "Revistas Técnicas" e atividades de lazer de nível intelectual mais elevado para trabalhadores com

nível de primeiro grau, é evidente que também os custos de lazer se reduzam para estes trabalhadores.

Suponhamos então que estes Trabalhadores tenham como necessidade de reprodução, uma remuneração diária de R\$ 6,00.

Supondo ainda, que não tivéssemos nenhum outro custo de produção (nem mesmo matéria-prima) teríamos o seguinte quadro:

Trabalhador	Função	Remuneração
A	Concepção	10,00
B	Execução	6,00
C	Execução	6,00
D	Execução	6,00
TOTAL		28,00

Supondo ainda, que o grupo produza 10 Cadeiras por dia e o Preço de Venda das Cadeiras seja de R\$ 8,00 e todas sejam vendidas, teríamos o seguinte quadro:

Custo de Produção	Unidades Produzidas	Preço Unitário	Preço de Venda	Faturamento	Lucro
28,00	10	2,80	8,00	80,00	52,00

Aqui, porém, começa a funcionar a lógica capitalista - na verdade este tipo de processo que divide o trabalho entre concepção e execução promove a duplicação da produtividade, teríamos então o seguinte quadro:

Custo de Produção	Unidades Produzidas	Preço Unitário	Preço de Venda	Faturamento	Lucro
28,00	20	1,40	8,00	160,00	132,00

O passo seguinte consiste, segundo Braverman, na definição de formas de organização produtiva do Trabalho que determinem sua inserção na produção como Trabalho Simples. A transformação do Trabalho em **Trabalho Simples, ou Parcelamento**, que em última análise, consiste na especialização levada a extremos e que destrói capacidades e especialidades humanas, gerando um Trabalho que se constitui em somatório de "Trabalhos Simples".

... trabalho simples, ou parcelamento ...

Podemos exemplificar o processo de transformação do Trabalho em Trabalho Simples, através da continuação do exemplo anterior (da Divisão Social do Trabalho):

Imaginemos que promovamos a Fragmentação do Trabalho, parcelando sua Execução, de modo que o Trabalhador A continue a cuidar apenas da concepção, ou seja, do "design" das cadeiras, cabendo a cada um dos outros três, uma etapa da execução: corte de árvores - preparação de tábuas - montagem das cadeiras.

Considerando as novas características dos trabalhadores B, C e D, cada um responsável apenas por uma parte da execução, poderíamos ter:

Alimentação - tendo em vista o fato de trabalharem apenas em um fragmento da execução, "pegando no pesado", é possível dispensar quase totalmente a alimentação protéica e concentrar na alimentação calórica - o que, certamente reduzirá ainda mais o nível de seu consumo e, conseqüentemente, de sua necessidade de remuneração.

Educação - considerando-se que para cortar árvores ou preparar tábuas ou montar cadeiras não é necessário nem ser alfabetizado podemos reduzir este custo a praticamente "zero".

Vestuário - considerando o meio em que deve se realizar o Trabalho exige roupas bastante simples, mais uma vez, reduzem-se os custos de reprodução destes trabalhadores.

Lazer - considerando a necessidade destes trabalhadores utilizarem seus finais de semana para reposição de energia (e não para consumi-la mais ainda), de modo a poder enfrentar a dura rotina de trabalho pesado, é evidente que suas atividades de lazer passam a concentrar-se na própria moradia - enquanto assistente passivo de programas e mais programas de apelo popular apresentados na televisão nestes dias (isso sem levar em conta que, até mesmo para ir à sua missa ou culto religioso ele não mais precisa sair de casa) - mais uma vez, reduz-se seu custo de reprodução.

Suponhamos então que estes Trabalhadores tenham como necessidade de reprodução, uma remuneração diária de R\$ 4,00.

Supondo ainda, que não tivéssemos nenhum outro custo de produção (nem mesmo matéria-prima) teríamos o seguinte quadro:

Trabalhador	Função	Remuneração
A	Concepção	10,00
B	Execução Parcial	4,00
C	Execução Parcial	4,00
D	Execução Parcial	4,00
TOTAL		22,00

Supondo ainda, que o Grupo mantivesse a produção de 20 Cadeiras por dia e Preço de Venda das Cadeiras fosse ainda, de R\$ 8,00 e que todas sejam vendidas, teríamos o seguinte quadro:

Custo de Produção	Unidades Produzidas	Preço Unitário	Preço de Venda	Faturamento	Lucro
22,00	20	1,10	8,00	160,00	138,00

Aqui, porém, volta a funcionar a lógica capitalista - na verdade este tipo de processo que fragmenta o trabalho de execução promove a duplicação da produtividade (afinal, acabamos de inventar a esteira de produção), teríamos então o seguinte quadro:

Custo de Produção	Unidades Produzidas	Preço Unitário	Preço de Venda	Faturamento	Lucro
22,00	40	0,55	8,00	320,00	298,00

Algumas observações parecem importantes, senão vejamos:

Mantivemos o preço de venda, no exemplo, independente da redução nos custos de produção, apenas para demonstrar as possibilidades de aumento na margem de lucro, porém, é importante que se ressalte que este preço normalmente não é mantido pois ao conseguir uma redução nos custos de produção, em realidade, as empresas podem tratar de eliminar seus concorrentes através da baixa dos preços de venda (de modo que, aquele que não realiza esta mesma lógica de redução, produção eliminando a margem de lucro, o que este processo proporciona é o aumento da subordinação do trabalho ao capital - antes do processo de divisão e fragmentação do trabalho, o trabalhador dominava o processo produtivo como um todo, agora, ele só tem conhecimento de uma parte específica do processo de produção, tendo perdido a coisa mais importante a lhe garantir independência: a capacidade de se auto-organizar (por não conhecer o processo como um todo, o trabalhador passa a depender de terceiros, para esta tarefa, tendo que se submeter aos controles e regras a ele impostos).

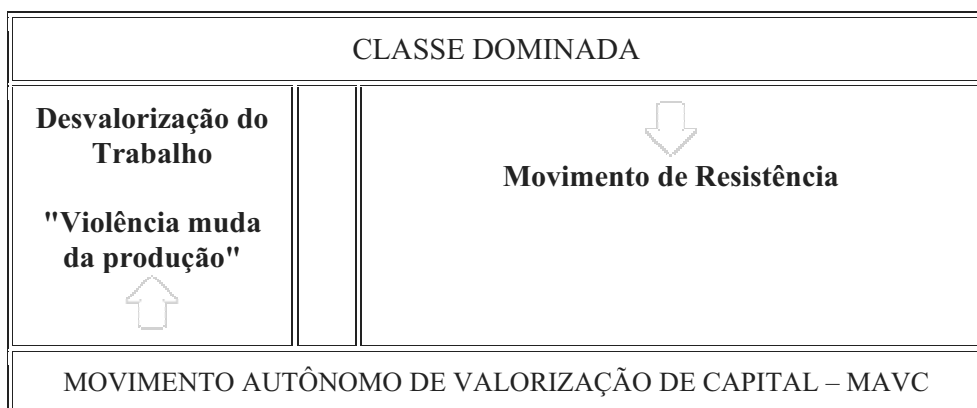
Acrescente-se a isto a formação de um vasto exército de reserva de mão-de-obra - a simplificação do trabalho aumenta sobremaneira o contingente de trabalhadores disponíveis para a realização destes trabalhos simples, provocando uma pressão permanente sobre aqueles que se encontram empregados, conduzindo a uma redução ainda maior de seus salários.

Junte-se ainda, a este caldo, o "progresso técnico", que amplia ainda mais a capacidade produtiva do trabalhador (e os seus ganhos sempre em menor escala) e temos a ampliação sistemática da subordinação - necessidade imperiosa do capital para manter-se como tal.

Considerando-se o Capital e o Trabalho como forças sociais contraditórias básicas no Modo de Produção Capitalista, estas conformam uma Estrutura Social composta de dois grupos fundamentais: a Classe Dominada (alienada da propriedade dos meios de produção) e as Classes Dominantes (compostas por grupos ou frações de grupos detentores dos meios de produção).

Analisemos as relações entre a estrutura de produção capitalista, as classes sociais e o Estado:

Estrutura de Produção Capitalista x Classe Dominada



O impulso inicial parte do MAVC em direção à Classe Dominada, consistindo na Desvalorização Sistemática do Trabalho, que é obtida a partir da Divisão Social e Fragmentação do Trabalho.

Como torna-se claro, neste processo ("**Violência Muda da Produção**") é que de fato, reside a maior violência contra a Classe Dominada - a desvalorização sistemática e continuada do Trabalho.

... **violência muda da produção** ...

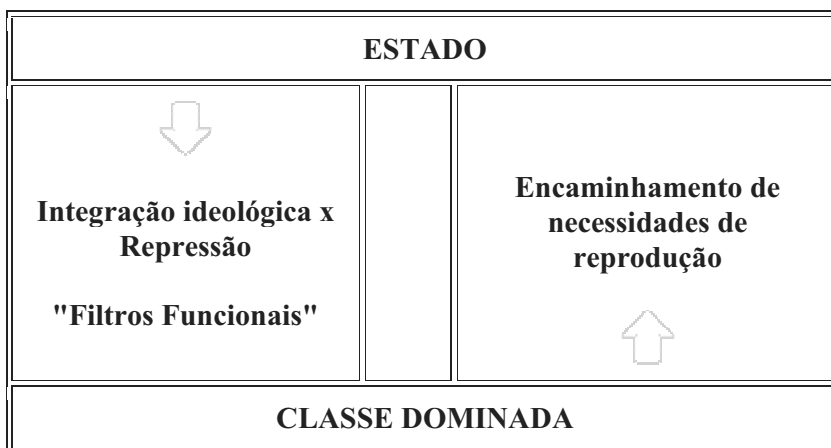
Não é desconhecido de ninguém o alto índice de acidentes de trabalho, particularmente no setor da construção civil e gráfico. Entretanto, o que não é muito conhecido é o fato de boa parte destes "acidentes" serem auto-provocados, em outras palavras, é muito comum que o trabalhador se auto-mutile ou provoque o acidente para conseguir algum tipo de compensação financeira, permanente ou não, que lhe proporcione um ganho salarial maior.

Além disso, o processo de divisão e fragmentação do trabalho retira do trabalhador o conhecimento sobre seu próprio trabalho, transformando seu trabalho em trabalho simples, desqualificado, impedindo o trabalhador de garantir sua sobrevivência em condições dignas.

A este processo chamamos de "violência muda da produção", uma vez que, via-de-regra, não é percebida como violência pelo trabalhador, face aos instrumentos ideológicos utilizados para mascarar esta situação.

O impulso de retorno, longe de constituir-se em uma luta de avanço operário, como interpretam os marxistas ortodoxos, caracteriza-se muito mais como um Movimento de Resistência - tentativa de recuperação de perdas - à medida em que o Capital desvaloriza o Trabalho, este busca uma recompensa salarial maior, em função do aumento de produtividade.

Estado x Classe Dominada



Aqui, o primeiro Impulso parte do Estado, no sentido de obter a integração da Classe Dominada, o que procura alcançar a partir de uma ação integrada de Cooptação do Interesse Dominado (através de mecanismos ideológicos, tais como a propaganda governamental, a inculcação de valores nacionalistas, etc.) e da Repressão (seja pela utilização secundária de mecanismos ideológicos, tais como os "**Filtros Funcionais**", seja pela utilização da violência física, chegando em alguns casos, até à própria eliminação).

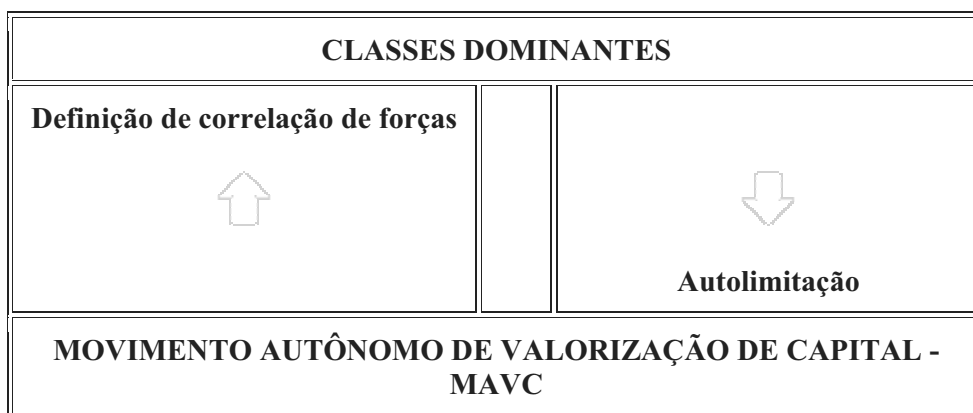
... filtros funcionais ...

Estruturas burocráticas fechadas, com linguagem inacessível, por onde se procura encaminhar as reivindicações da Classe Dominada, por exemplo: a verdadeira árvore de siglas que identificam os órgãos governamentais, desconhecidas até mesmo por seus funcionários; a linguagem adotada nos documentos e processos da administração pública, etc.

O impulso respondente da Classe Dominada consiste no encaminhamento ao Estado, de suas necessidades de reprodução, não resolvidas na relação direta com o Capital, tais como as questões relativas à habitação, educação e saúde, entre outras.

Estas observações levam ao questionamento do primeiro Mito acerca da ação do Estado: seu entendimento enquanto foco central da violência na sociedade, face a um "pretenso monopólio dos meios de repressão legal" - aparato de leis, polícia, exército, etc. Na realidade o Estado intermedia o conflito entre Capital x Trabalho de forma tal, que este toma a aparência de conflito entre Cidadão x Estado, deslocando para a órbita do Estado a questão da violência, mascarando o fato de a maior violência na sociedade capitalista situar-se na Produção, no processo de desvalorização sistemática e continuada do Trabalho.

Estrutura de Produção Capitalista x Classes Dominantes

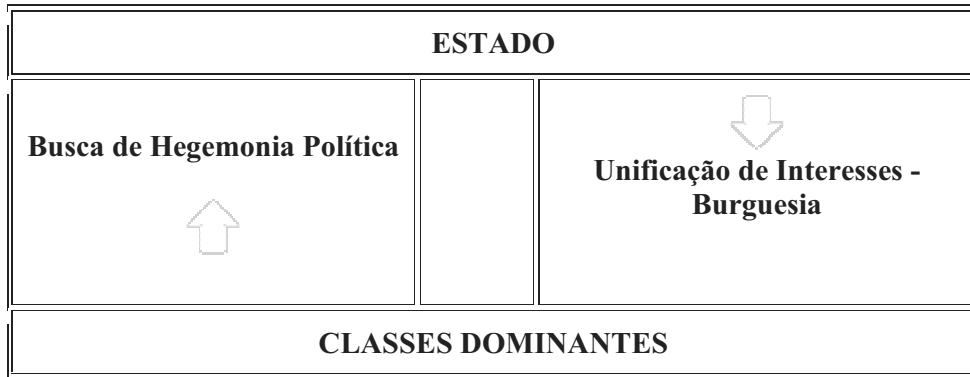


Diferentemente da Classe Dominada, cuja ausência de propriedade dos meios de produção unifica os indivíduos, as Classes Dominantes, são assim denominadas, pelo fato de se consistirem em diversos Grupos ou Frações de Classe que possuem Capital de formas e quantidades distintas (Capital Comercial, Financeiro, Industrial, etc.).

O MAVC impõe como primeiro impulso, o estabelecimento de uma determinada correlação de forças entre os componentes das Classes Dominantes, ao impor ritmos diferenciados de valorização do Capital.

A resposta das Classes Dominantes é um Movimento de auto-limitação de suas ações no sentido da preservação do Sistema como um todo, embora não se possa considerar esta auto-limitação como suficiente para garantir a reprodução do Sistema.

Estado x Classes Dominantes



O primeiro movimento é das Classes Dominantes em relação ao Estado, ao procurarem encaminhar seus interesses particulares e, muitas vezes, antagônicos, no sentido de conquistar a hegemonia do poder político, o que pode significar a garantia de maior ritmo de valorização para seu tipo e nível de Capital.

O Movimento de resposta do Estado é a Unificação dos Interesses destas Classes, através de uma ação voltada para a manutenção e reprodução do sistema como um todo, ainda que signifique a eventual agressão a interesses de frações particulares do Capital - essenciais à reprodução do sistema.

... unificação de interesses ...

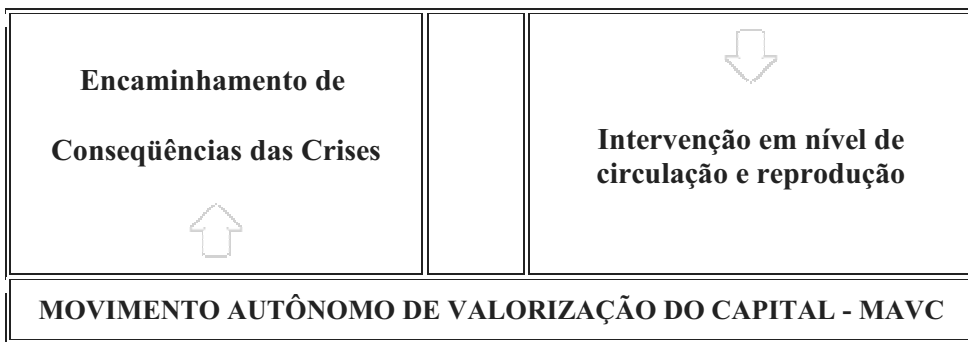
Como as desapropriações de terras para construção de estradas, intervenções no setor de transportes, etc, ações voltadas para garantir a reprodução da Força de Trabalho e que, na verdade, acabam por favorecer o Capital, que é que se utiliza dos resultados da melhoria dos serviços extraindo mais produtividade do Trabalho.

Assim, a ação do Estado, em verdade, é a formadora da chamada "Burguesia", que passa a existir a partir desta ação (vide formação da "Burguesia Agrária Brasileira, a partir do anúncio de realização de Reforma Agrária no Governo-Sarney - UDR).

Tal constatação permite a negação do segundo mito - na realidade o Estado não se constitui em instrumento a serviço de qualquer classe no poder - longe disto, este Estado é exatamente o instrumento que conforma a Classe Burguesa.

Estado x Estrutura de Produção Capitalista





O MAVC provoca crises sistemáticas, encaminhando ao Estado suas conseqüências, como: falências, desemprego, desordem social, etc. O Capital não cuida diretamente da reordenação social e econômica necessárias à resolução destas crises, impondo ao Estado esta responsabilidade e este intervem pela formulação e administração de políticas na esfera da circulação e reprodução (subsídios, políticas salariais e fiscais, etc.), alterando o ritmo de valorização do Capital e bancando soluções de cunho social que garantam, ainda que em condições precárias, a reprodução do Trabalho e criando novas condições para a realização do Capital; o que está longe de significar "autonomia de intervenção na esfera econômica, na verdade o Estado não interfere na estrutura econômica dominante, no sentido de alterá-la consistentemente, o que desmente o terceiro Mito sobre a ação do Estado.

Conclusões

Que conclusões é possível tirar destas observações ?

É possível concluir-se a falsidade dos Mitos sobre as ações do Estado: quanto à Violência - seu foco está na Produção, na relação de subordinação do Trabalho ao Capital; quanto ao Estado ser um "aparelho" a serviço de qualquer Classe - ele é, exatamente, o formador da Classe Burguesa e; quanto à sua capacidade de intervir na Economia - sua autonomia é relativa, pois é incapaz de intervir na sua base, o que permite afirmar-se a excelência de seu papel de instância de reprodução da ideologia e estrutura econômica dominante.

A conclusão central é o entendimento do Estado como instância de Condensação de Relações de Forças, ou melhor, Síntese da Sociedade Burguesa.

ESTADO COMO CONDENSAÇÃO DE RELAÇÃO DE FORÇAS					
Integração ideológica e repressão	Encaminhamento de necessidades de reprodução	Encaminhamento de conseqüências das crises		Busca de hegemonia política	Unificação de interesses BURGUESIA
CLASSE DOMINADA				CLASSES DOMINANTES	
Desvalorização do Trabalho	Movimento de Resistência		Intervenção em "circulação" e "reprodução"	Definição de correlação de forças	Autolimitação
MOVIMENTO AUTÔNOMO DE VALORIZAÇÃO DE CAPITAL – MAVC					

Antes de dar seguimento aos seus estudos, procure realizar os Exercícios de Aplicabilidade Prática propostos no Caderno de Exercícios, como complemento de sua aprendizagem.

RESUMO DO TEXTO ESTUDADO

O texto trata de descrever em detalhes a relação entre Estado, Classes Dominantes, Classe Dominada e a Economia, procurando desmitificar a ação do Estado – partindo da existência de 3 mitos correntes sobre a ação do Estado: mito do Estado como fonte da repressão na sociedade; mito do Estado como instância a serviço de qualquer grupo que chegue ao “poder” e; mito do Estado interventor na economia, caracterizando-se o Estado, como instrumento ideológico que realiza a manutenção e ampliação dos interesses dos setores dominantes na sociedade.

MÓDULO III

ESTADO & DEMOCRACIA

MÓDULO III – ESTADO & DEMOCRACIA

A complexa organização administrativa e política do Estado contemporâneo tem levado a uma forte concentração de poder nas estruturas centrais de gestão pública: os governos estaduais e federais, em detrimento da instância municipal.

Em reação a esta característica, uma série de estudiosos e práticos da gestão pública, tem procurado ressaltar a importância dos governos municipais como instrumentos centrais na recuperação e construção da cidadania plena.

Pensar num “outro Estado”, onde a participação dos cidadãos seja a tônica de sua organização e suas ações se revistam de uma ética que não se caracterize como determinação de padrões de comportamento que justifiquem e ampliem uma estrutura de dominação social, mas que busquem o rompimento com estas estruturas, ou seja, um Estado que pautue suas ações pela luta permanente em prol da libertação do homem, parece consistir numa tarefa essencial de todos os cidadãos

Este terceiro Módulo propõe-se a expor as principais idéias sobre a administração municipal e discutir a proposta de uma gestão descentralizada e participativa como instrumento de democratização.

TEXTO DE INTRODUÇÃO MODULAR III

A luta pela construção de um Estado realmente democrático tem se caracterizado pela tentativa de recuperar o Município como instância básica das relações de cidadania. As características históricas da gestão municipal leva a crer que o sucesso deste nível de gestão é uma das mais fortes garantias do exercício de uma cidadania plena.

Além disso, o processo de deterioração da qualidade de vida nos centros urbanos, particularmente nas metrópoles, tem levado a uma ampla discussão, no mundo inteiro, da importância da gestão municipal na recuperação dos níveis de qualidade de vida.

No quinto Tópico deste Curso é apresentada uma série de argumentos a este respeito, demonstrando a importância do Município como instância fundamental num processo de modernização e democratização da gestão pública.

Outro aspecto que vem suscitando muita discussão, particularmente no que diz respeito à gestão das grandes metrópoles, trata da necessidade de construção de formas de gestão que destaquem a participação popular nos processos de construção e avaliação de políticas públicas, bem como de sistemas descentralizados e desconcentrados de gestão.

No sexto Tópico são apresentadas as idéias centrais de um processo de descentralização, desconcentração e participação na gestão municipal, bem como uma descrição crítica da experiência da Cidade do Rio de Janeiro.

TÓPICO 5

DEMOCRACIA E ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

DEMOCRACIA E ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL[®]

Município como instância básica da gestão pública: discussão sobre o papel dos governos municipais na construção de um exercício pleno da cidadania.

É cada vez mais presente nas discussões sobre a gestão pública, a caracterização do Município como instância fundamental no processo de democratização do Estado. Entender seu papel na construção de uma relação de respeito ao pleno exercício da cidadania, bem como outras estruturas de participação dos cidadãos nas decisões do Estado e, principalmente, no seu controle, é condição básica para que se pense um novo Estado.

Este quinto Tópico propõe-se a:

1. Discutir o processo de deterioração dos municípios e a importância de sua recuperação para construção de um Estado democrático.

Procure fazer o Exercício Interativo 1 que se encontra no Caderno de Exercícios e após verificar sua resposta dê continuidade aos estudos do texto!

Como caracterizar o Município enquanto instância básica na garantia do desenvolvimento de uma cidadania plena ?

A situação de crise, vivida hoje, por praticamente todas as grandes cidades do mundo, tem suscitado a realização de inúmeros estudos e publicações, por parte de um variado elenco de autores.

Na bibliografia a respeito do assunto e, mesmo, na experiência de quantos passaram, ou estão passando, pela administração pública, identificam-se dois problemas centrais: a deterioração da qualidade de vida nos grandes centros urbanos e a complexidade crescente da estrutura e procedimentos administrativos dos mesmos.

No bojo de uma reflexão aprofundada sobre as causas e conseqüências destes problemas, reacende-se a chama dos "municipalistas", ou seja, daqueles defensores da pequena unidade geográfica, política, econômica, social e administrativa - o Município - como saída possível para a crise.

Para todos estes "municipalistas", a característica principal do Município, reside na proximidade entre população e governo - capaz de transformar a mobilização popular em instrumento essencial a uma administração moderna e democrática, além de possuir condições únicas, a permitir um exercício pleno de cidadania - capaz, entre outras coisas, de levar a uma forte melhoria na qualidade de vida.

E a situação dos grandes Municípios ?

MUNICÍPIO X METRÓPOLE

Parece consensual, o reconhecimento do Município, como unidade político-administrativa mais importante da Federação, porém, todos o descrevem como uma instância local, próxima o suficiente dos cidadãos para permitir uma forte identificação das demandas da população, bem como a prestação mais eficiente de serviços. Além disso, apresentam o Município, como instância político-administrativa capaz de incentivar a participação comunitária no processo decisório, seja através de uma fiscalização mais atuante sobre o executivo, seja através da definição de suas necessidades prioritárias, de modo a intervir diretamente na distribuição dos recursos públicos.

Para **Benedicto Silva**, o fato do governo municipal situar-se na sede da comunidade, o torna, não apenas um forte instrumento de mobilização popular, mas também permeável à fiscalização, por parte da população, servindo a um propósito educativo - na "formação e aperfeiçoamento de eleitores, servidores públicos, legisladores e cidadãos".

Destaca ainda o Professor Benedicto, a importância destes fatores para o pleno exercício da cidadania, tão ignorado nos dias atuais:

"Localizado na sede da comunidade, ao alcance da voz, do ouvido e da vista dos munícipes, o governo municipal é, *ipso facto*, mais acessível às sugestões, críticas e influências do povo. O Governo municipal é, por assim dizer, um governo de vizinhos e, como tal, suscetível de fiscalização direta e ininterrupta."

Acessível à fiscalização e às críticas do povo, cada governo municipal deve ser um laboratório de experiências administrativas e, ao mesmo tempo, uma escola prática de formação e aperfeiçoamento de eleitores, servidores públicos, legisladores e cidadãos.

Mas apenas o fato de ser um Município garante estas coisas?

A existência de núcleos municipais bem organizados, autônomos de direito e de fato, além de assegurar aos munícipes o gozo e uso dos serviços públicos de primeira necessidade, contribui ativamente para a nobilitação e refinamento das instituições democráticas. A organização e funcionamento dos governos municipais ensejam o florescimento do espírito público, a vocação para a vida política - uma palavra, estimulam eleitores e contribuintes a exercer vigilância direta sobre os negócios públicos. Como disse Anderson, o município vale por um fórum de participação política em que todos contam, inclusive os eleitores mais humildes, e cada um sente que o seu voto pesa mais que nas eleições estaduais ou federais. É a vida política do município que dá sentido palpável ao postulado democrático de que cada eleitor é uma parcela da soberania popular.

Na mesma linha de pensamento acerca do Município Lino F. Neto, comenta a respeito da proximidade física entre governantes e governados, conseqüência direta das próprias limitações geográficas dos Municípios - suas dimensões, em geral, são reduzidas: áreas não muito extensas, pequena densidade populacional, etc.

"Sem dúvida, a municipalização coloca os serviços mais próximos dos usuários. Os Municípios, por questão de escala territorial e populacional, relacionam-se mais diretamente com a Comunidade do que os Governos Estaduais e Federal."

Prefeitos, Vereadores, Secretários Municipais ou Diretores de Departamento encontram-se muito mais ao alcance do cidadão comum do que Governadores, Secretários de Estado, o Presidente da República e Ministros de Estado.

Por servirem a contingentes populacionais menores, as autoridades locais podem tornar-se mais disponíveis. Isso é visível sobretudo nas comunidades pequenas, onde Prefeitos e auxiliares imediatos recebem boa parte das pessoas que buscam a Prefeitura, dando atenção pessoal a seus problemas.

Também, por terem sob sua jurisdição territórios de proporções mais limitadas, há maiores possibilidades de contato direto com a realidade que administram."

Apenas a título de corroborar o que foi dito acerca do Município, enquanto instância local, próxima dos cidadãos, tome-se o que afirma Diogo Lordello de Mello, do ponto de vista do reconhecimento do Município, no plano mundial e histórico é possível dizer:

"Se a quase totalidade dos países do mundo mantém esse nível de governo (municipal), é certamente porque estimam, em princípio, que o mesmo venha a complementar a ação do Estado, levando a presença do poder público a todos os recantos do país, facilitando o contato entre governo e povo e fazendo chegar a este, de forma expedita e continuada, certos serviços de interesse imediato da população."

Este tem sido, aliás, o principal papel do Município através da História, ao lado de outro, mais nobre, de funcionar como verdadeira escola de política, permitindo a participação da comunidade no seu governo, naqueles países em que ao Município é conferido um certo grau de autonomia ou de autogoverno, na terminologia anglo-saxônica."

Estas afirmações, entre outras, levam ao reconhecimento da necessidade de se realizar uma reflexão mais aprofundada sobre a questão das grandes cidades, ou Metrôpoles, normalmente sedes de Municípios e mesmo, em alguns casos, o próprio Município.

A METRÓPOLE E SEUS PRINCIPAIS PROBLEMAS

Quais os principais problemas da Metrôpole moderna ?

Uma pesquisa mais cuidadosa à literatura sobre urbanismo revela a existência de dois problemas básicos que afligem, indistintamente, as grandes cidades: o primeiro diz respeito à qualidade de vida, em visível processo de deterioração e; o segundo, que se refere às imensas dificuldades inerentes à Administração destes amplos complexos urbanos.

A seguir, a título de esclarecimento, serão feitos alguns comentários e referências a diversos autores que, tratando dos problemas urbanos, apontam, freqüentemente, estes dois problemas, como centrais:

Jaime Lerner (LERNER, Jaime. A experiência de planejamento urbano em Curitiba. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. IBAM. Vol. XXX. Nº 168. Jul/Set 83. p. 10), ex-Prefeito de Curitiba, **afirma que:**

"As nossas cidades estão se tornando mais desumanas também porque estão se distanciando da escala humana, porque não estão respeitando valores urbanos tradicionais, que levaram anos para sedimentar e que se incorporaram ao patrimônio afetivo das pessoas, porque não estão sabendo conciliar o atendimento a funções urbanas e o respeito a aspirações humanas."

Outra colocação importante de Jaime Lerner (id.ibid.), ainda no mesmo artigo, é a de que existem dois níveis de intervenção urbana: um em escala macro, que trata de toda a cidade, toda a população e; outro, em escala micro, que se relaciona ao indivíduo e sua vizinhança. Sua análise deixa muito clara a dificuldade que tem a grande cidade no tratamento das questões da escala micro, o que revela sua

preocupação com um dos problemas centrais levantados, qual seja, o da deterioração da qualidade de vida.

O Prof. George Jones (JONES, George. O futuro das grandes áreas metropolitanas e sua administração. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. FGV. Vol. 12. Nº 2. Abr/Jun 78. Nº Especial. Dir. Josef Barat. p. 24), remete-nos a outro nível de problema, o da complexidade administrativa, ao afirmar que as questões mais urgentes da sociedade atual dizem respeito às áreas metropolitanas, onde os governos encontram-se assoberbados de tarefas, tendo em vista seus grandes contingentes populacionais, a escassez de recursos e a necessidade de prestação de mais e melhores serviços públicos.

... para o Professor George Jones ...

"Os problemas mais prementes da sociedade moderna - que perdurarão durante anos, apresentam-se nas áreas metropolitanas.

Os governos das metrópoles parecem sobrecarregados e incapazes de lidar com as situações que enfrentam. Enormes massas populacionais, concentradas em congestionadas zonas urbanas, exigem maior oferta de serviços melhores, de padrões mais elevados, e suas expectativas são encorajadas pelos políticos e pelos grupos de pressão.

Os problemas das áreas metropolitanas são fundamentais - declínio econômico e industrial, decadência urbana, poluição ambiental, tensão racial, pobreza e miséria. Os serviços públicos mais importantes parecem encurralados entre as exigências de desempenho mais eficiente e a falta de recursos - habitação, educação e treinamento profissional, recreação, saúde, assistência social, transportes, lei e ordem."

Ainda sobre problemas de ordem administrativa, tome-se o depoimento do Prof. Josef Barat (BARAT, Josef. Desenvolvimento urbano: a necessidade de optar por sistemas mais racionais de gestão (uma introdução do Editor). Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. FGV. Vol. 12. Nº. Abr/Jun 78. Nº Especial. Dir. Josef Barat. p. 23) que, em seu artigo - "A Necessidade de Optar por Sistemas mais Racionais de Gestão" - procura sintetizar os grandes problemas urbanos, como agregados em três conjuntos principais, destacando os problemas institucionais - que se traduziriam na necessidade de adaptação do arcabouço legislativo e institucional às exigências do desenvolvimento urbano.

Retornando ao problema da deterioração da qualidade de vida (este vai-e-vem, de uma certa forma, reproduz como tais problemas surgem na literatura sobre urbanismo), verifique-se o que **afirma o Prof. Ernani Bayer** (BAYER, Ernani. O planejamento urbanístico e as leis orgânicas dos municípios. Florianópolis. UFSC. 1977. (Ensaio Catarinenses). p. 18):

... para o Professor Ernani Bayer ...

"A deterioração da qualidade de vida passou a ser assunto da maior atualidade e tem merecido atenção de estudiosos e especialistas em todo o mundo. Entre os fatores que mais contribuem para a ocorrência do fenômeno, um é perfeitamente identificável como o acentuado crescimento industrial e populacional. Este se verifica, em geral, sem a necessária infraestrutura para suportar os grandes aglomerados humanos e sem a observância de modernas técnicas de planejamento que dariam suporte indispensável para a absorção, pelos grandes centros urbanos, deste crescimento."

Um dos efeitos mais negativos, provocado pelos grandes aglomerados humanos, é a destruição do espírito comunitário existente ainda em núcleos pequenos, onde os cidadãos vivem como seres humanos, cercados pelo interesse, ou, pelo menos, conhecimento dos outros habitantes. Nas grandes cidades o homem passa ao anonimato no momento em que sai do seu domicílio e se mistura aos milhares ou milhões de outros habitantes.

Apesar da grande preocupação com a qualidade de vida, o **Professor Ernani** (id ibid) não se furta a comentar também, os problemas ligados às deficiências nas estruturas organizacionais dos Municípios, atribuindo-os ao processo de urbanização - os Municípios não estariam preparados para o enorme crescimento da demanda por serviços públicos gerados pelo aumento no contingente populacional, ou seja, a falta de planejamento, integração entre os meios rural e urbano, a precária situação financeira, etc, estariam contribuindo para esta deficiência.

... ainda segundo o Professor Bayer ...

"É fácil reconhecer que a estrutura e organização dos Municípios, no Brasil, não conseguem suportar os problemas surgidos por uma nova realidade - a urbanização.

A tradicional unidade de governo local não esta preparada para dar atendimento às novas exigências da urbanização.

O Município, em geral com recursos bastante limitados, é incapaz de fornecer a infraestrutura indispensável ao crescimento acelerado dos centros urbanos.

Não se verificou, igualmente, uma preocupação generalizada em dotar os governos municipais de instrumentos adequados e técnicas de planejamento que pudessem prever e enfrentar este verdadeiro desafio - o fenômeno da urbanização.

As conseqüências tem sido catastróficas.

A falta de planejamento, a criação de distritos industriais sem a necessária infraestrutura, a inexistência de integração entre o meio rural e o urbano, os fluxos de comunicações, tudo isso, agravado, quase sempre, com uma situação financeira precária, são alguns dos problemas mais sentidos pela administração municipal, nos dias de hoje."

A Professora Ana Maria Brasileiro (BRASILEIRO, Ana Maria. A cidade: aspectos políticos. In KACOWICZ, Mateus. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro. IBAM. 1976) ressalta também, alguns aspectos ligados ao problema de como administrar a Metrópole, tais como: o

decréscimo da autonomia política e, conseqüentemente, de sua capacidade de auto-organização, lembrando que governar uma cidade, é mais que apenas prestar serviços .

... para Ana Maria Brasileiro ...

"Se, por um lado, cresce a importância política das grandes cidades no contexto nacional, por outro lado decresce a sua autonomia e capacidade para se auto-organizarem, se disciplinarem internamente e resolverem os inúmeros e complexos problemas que as afligem.

Tradicionalmente tem competido ao Município a função de governar a cidade, tarefa que se vem tornando cada vez mais árdua para a instituição, principalmente com referência às grandes cidades.

Governar a cidade é tarefa bastante complexa. Não se esgota na função de fornecer à comunidade um conjunto de bens e serviços que a empresa privada não quer ou não pode produzir."

O professor Maurício Nogueira Batista (BATISTA, Maurício Nogueira. O planejamento da cidade. In KACOWICZ, Mateus. org. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro. IBAM. 1976. p. 166), discorrendo sobre as áreas urbanas das nações em desenvolvimento, retorna à questão da deterioração da qualidade de vida, quando afirma o aspecto negativo das grandes cidades - representado pela poluição, concentração populacional, deterioração das relações humanas, etc, em detrimento da própria preservação da natureza, relegada ao segundo plano, em relação ao "progresso dos grandes centros urbanos.

... para o Professor Maurício Nogueira Batista ...

"De fato, em qualquer delas (cidades grandes), a marca negativa é representada pela presença da fumaça e do barulho excessivos; pelo congestionamento de pessoas, edificações e veículos; pela progressiva eliminação daquilo que ainda resta da natureza primitiva - a árvore, o bicho solto, as águas não contaminadas, a topografia original. E, a par disso, pela constante perturbação da "privacidade", a impossibilidade de se poder assegurar um mínimo de intimidade pessoal e, ao mesmo tempo e contraditoriamente, a solidão; assim como a riqueza e a miséria; pelo aumento estúpido da agressividade e da violência, seguidos da desagregação acentuada das relações humanas."

Citando ainda, Francisco Amaral (AMARAL, Francisco. Política de desenvolvimento microrregional. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. IBAM. Vo. XXV. Nº 148. Jul/Set 78. p. 32), ex-Prefeito de Campinas, acerca destes problemas:

... para Francisco Amaral ...

"O fenômeno da urbanização trouxe profundas modificações às nossas cidades. Do ponto de vista da vida coletiva, nota-se um enfraquecimento da preocupação do cidadão com o interesse comum.

Outro aspecto do fenômeno da urbanização refere-se à qualidade da vida urbana. Com efeito, os aumentos dos contingentes populacionais nas cidades, implicam a imperiosa necessidade de ampliação dos serviços e equipamentos urbanos, gerando como norma geral grandes dificuldades - e até mesmo impossibilidade - para a manutenção do padrão de qualidade de vida urbana antes existente.

As cidades maiores, em especial as que são polos de região ou microrregião, encontram-se assoberbadas com os crescentes problemas que lhes tem sido impostos pelo fenômeno da urbanização. Seus governos diagnosticam os problemas, identificam os procedimentos, porém quase nunca conseguem executá-los, porque lhes escapam os necessários respaldos financeiros e mecanismos institucionais, os quais dependem de políticas ainda não definidas claramente e da trilha de extensos caminhos burocráticos."

Que conclusões tirar destas observações ?

Como fica bastante claro, a partir desta série de referências acerca do assunto, embora não se trate mais aprofundadamente a questão específica da administração das Metrôpoles, dois grandes espectros de problemas surgem como pontos de convergência na análise dos autores citados, como típicos dos grandes centros urbanos: a deterioração da qualidade de vida e, a complexidade da tarefa de administrar estes centros.

Outros pontos comuns entre estes autores referem-se ao entendimento do Município como instância mais importante da Federação, cuja característica principal vem a ser a proximidade entre governantes e governados, vista como essencial para o pleno exercício da cidadania e; a compreensão de que a Metrôpole, apesar de muitas vezes constituir-se no próprio Município, esta muito longe de possuir suas principais características.

O problema que se coloca para os administradores públicos destas grandes cidades, portanto, parece consistir em como transformar o grande centro urbano, sua máquina administrativa e as relações com os cidadãos, de modo a permitir uma gestão democrática e progressista, capaz de recuperar o verdadeiro sentido da cidadania plena e, apesar de não abrir mão do progresso, conseguir obter sensíveis melhorias na qualidade de vida.

Como já se afirmou, mais de uma vez, ao longo do texto, a intenção de sua elaboração consiste em fornecer alguns subsídios, baseados, tanto em conhecimentos teóricos, quanto na experiência do autor, para uma reflexão mais aprofundada da questão da administração das grandes cidades.

Parece haver consenso, entre teóricos e práticos, no reconhecimento do Município, enquanto instância político-administrativa mais importante da Federação, particularmente por suas características: estar próximo o suficiente da população, para mobilizá-la a participar das decisões sobre seu próprio destino; permitir, por esta proximidade, o exercício da fiscalização sobre os atos de governo, tornando-o transparente; etc.

Também parece haver consenso, quanto à caracterização dos principais problemas das Metrôpoles: grande complexidade administrativa e deterioração crescente da qualidade de vida; bem como da necessidade de se adotar uma política administrativa, capaz de aproximar a máquina burocrática da população, de modo a trazer a Metrôpole ao nível de Município.

RESUMO DO TEXTO ESTUDADO

O Texto Básico deste Tópico apresenta as principais idéias dos Municipalistas – defensores do Município como instância mais importante e fundamental da gestão pública, bem como as principais características dos grandes Municípios – Metrôpoles.

Destaca-se na defesa da importância da instância municipal de gestão pública a idéia da proximidade que esta gestão tem para com os cidadãos, que possibilitaria o desenvolvimento de propostas democráticas de participação no processo decisório, bem como na tarefa de fiscalização dos serviços e da administração municipal`.

Com relação à caracterização dos Municípios-Metrôpoles, o texto procura destacar que, face ao crescimento desmedido de alguns Municípios, algumas de nossas grandes cidades tornaram-se quase “inadministráveis” e verdadeiros palcos da deterioração da qualidade de vida, além de destruírem o “espírito comunitário”, existente ainda nos pequenos núcleos populacionais.

A crescente perda de autonomia política destes grandes centros é outro fator prejudicial, além do que, a estrutura de serviços municipais na Metrôpole não parece capaz de responder com agilidade ao crescimento contínuo da demanda, isto sem contar com a deterioração da qualidade de vida – destacando-se o aspecto negativo das grandes cidades, representado pela poluição, concentração populacional, deterioração das relações humanas, etc., em detrimento da própria preservação da natureza, relegada ao segundo plano, em relação ao "progresso dos grandes centros urbanos.

Finaliza o texto uma breve exposição sobre a tendência mundial de criação e desenvolvimento de "empresas virtuais" - nas quais, ao invés das estruturas físicas são criadas estruturas "virtuais", com o auxílio de ferramentas da Internet, criando um novo tipo de trabalho e anunciando um novo tipo de relações funcionais..

TÓPICO 6

DESCENTRALIZAÇÃO & PARTICIPAÇÃO – BASE DO ESTADO DEMOCRÁTICO

DESCENTRALIZAÇÃO & PARTICIPAÇÃO – BASE DO ESTADO DEMOCRÁTICO®

Descentralização e Participação: análise adoção de um modelo de administração pública descentralizada e participativa, como base de construção de um Estado democrático.

É inegável a importância do desenvolvimento de estruturas administrativas e práticas políticas que busquem a participação ativa da população organizada, seja nos processos de formulação das políticas públicas, seja na avaliação de sua execução.

Os objetivos deste Tópico são:

- 1. Realizar uma discussão das propostas de gestão municipal participativa e descentralizada – uma das preocupações centrais dos estudiosos da Administração Metropolitana nos dias de hoje.**
- 2. Analisar criticamente a experiência de descentralização desenvolvida na Cidade do Rio de Janeiro, durante o Governo de Roberto Saturnino Braga.**

Procure fazer o Exercício Interativo 1 que se encontra no Caderno de Exercícios e após verificar sua resposta dê continuidade aos estudos do texto!

INTRODUÇÃO

A grande questão a ser enfrentada pelas Metrôpoles é: como tornar viável, que um grande centro urbano, com sua enorme gama de problemas, seja capaz de ter uma administração nos moldes acima preconizados? Mais uma vez, boa parte dos estudiosos e membros das máquinas governamentais parecem convergir para uma mesma solução: a saída "mágica" estaria na descentralização e na criação de canais de participação popular.

Saída mágica ?

Saída "mágica" porque, todos parecem apegar-se à esta proposta, como algo de fácil e unanimemente desejada implementação, sem maiores preocupações com a necessidade de uma clara compreensão do conteúdo ideológico e mesmo, das implicações de ordem política, oriundas de sua adoção.

O assunto, em geral, é tratado como se descentralização e participação fossem meras categorias administrativas - quando o mais acertado seria o entendimento de que descentralização é um instrumento organizacional necessário e capaz de criar canais que permitam a participação popular no processo decisório, sendo esta participação, uma opção político-ideológica que, não apenas exige um amplo debate político, mas também que se leve em consideração que o seu grau e ritmo dependem, quase que exclusivamente, do estágio de desenvolvimento da organização da sociedade civil.

Mais ainda, há uma grande confusão entre os conceitos de descentralização - que pode ser entendida como uma política administrativa, onde a tônica encontra-se na delegação de autoridade e autonomia; e desconcentração - que implica na distribuição e alocação dos Centros prestadores de serviços, nas áreas ou regiões, onde concentram-se as residências de seus usuários.

Seria esta a solução ?

As diversas experiências na adoção de um Programa Governamental de Descentralização e Participação, desenvolvidas nos últimos anos, em diversos Municípios brasileiros, indicam o enfrentamento de uma luta não tão simples e de muitos adversários - vide a freqüente desativação destes Programas por governos subseqüentes aos que procuraram sua implementação, via de regra, derrotados em eleições. Isso sem contar com parciais ou integrais insucessos no próprio período de adoção de tal política.

Parece, portanto, de suma importância desmistificar a "descentralização" como tábua de salvação das grandes cidades e procurar entendê-la como instrumento de implementação de uma política mais ampla, de democratização das instituições públicas.

Este texto procura colaborar neste sentido, trazendo a discussão, levada a efeito por vários autores, da Descentralização e da Participação, como medidas necessárias ao alcance de soluções para os problemas centrais dos grandes centros urbanos.

Complementando tal discussão, é apresentado um balanço crítico da experiência da Prefeitura do Rio de Janeiro, no Governo Saturnino Braga, que pode ser vista como uma das mais completas já levadas avante no Brasil, até então, expondo os principais problemas enfrentados, as soluções pensadas, implementadas ou não; enfim, uma análise extremamente crítica, com a conseqüente exposição dos pontos fortes e de estrangulamento do processo.

Encerrando o texto e, à guisa de conclusão, são tecidos alguns comentários, que podem ser úteis aos governos que pretendam desenvolver uma Política de Descentralização e Participação da Gestão Pública, bem como aos estudiosos do assunto.

DESCENTRALIZAÇÃO & DESCONCENTRAÇÃO & PARTICIPAÇÃO

Afinal, há uma solução para a gestão de grandes cidades?

A discussão levada a efeito no Tópico anterior leva, naturalmente, à necessidade de uma reflexão mais cuidadosa, acerca das grandes cidades, ou seja, como podem ser entendidas e administradas, de modo que se atenuem os seus principais problemas: a deterioração da qualidade de vida e a complexidade de sua gestão; tendo em vista que, apesar de a maioria dos Municípios poderem ser encarados como unidades próximas dos cidadãos e pequenas o suficiente, para permitir uma gestão mais democrática e eficiente - não são poucas as cidades que se caracterizam como Metrôpoles, ou caminham para isso (há centros urbanos que possuem contingentes populacionais e extensões territoriais de tal ordem, que são, muitas vezes, superiores a estados, ou mesmo países, isso sem dizer que são, via-de-regra, compostos de microrregiões bastante desassemelhadas entre si).

Também é possível extrair-se da literatura sobre urbanização, bem como, de depoimentos de autoridades governamentais, a proposição da Descentralização e da Participação, como idéias básicas de uma ação municipalista, capazes de trazer a grande cidade ao nível do pequeno Município, senão, vejamos:

Hélio Beltrão, em seu artigo: Descentralização Administrativa e Federação, (**BELTRÃO, Hélio. Descentralização administrativa e federação. In MPAS/SPR. Descentralização e federação; Fortalecimento da federação e da autonomia municipal - 80/83. Brasília. 1983. (Programa Nacional de Desburocratização; Legislação; Discursos e Palestras). p. 61**) apresenta as seguintes afirmações:

... para Helio Beltrão ...

" O Programa de Desburocratização gira em torno de dois conceitos básicos: o pleno reconhecimento dos direitos dos cidadãos perante a Administração Pública e a desconcentração do poder decisório através da ampla descentralização administrativa.

A Descentralização constitui, na verdade, a melhor maneira de assegurar a eficácia e reduzir o custo dos programas federais. Nenhum plano nacional poderá ser realmente eficaz se não tiver sua execução amplamente descentralizada e se não puder engajar, desde a fase de sua elaboração, a participação de mecanismos administrativos locais, que estão naturalmente melhor habilitados a identificar e resolver os problemas da maneira mais rápida e peculiar a cada caso."

É ainda Beltrão (**id.ibid. p. 63.**), quem afirma a necessidade de o Programa Federal de Desburocratização possuir dois conceitos básicos: o respeito aos direitos dos cidadãos frente a Administração Pública e a desconcentração do poder decisório, a partir da descentralização.

Mas Helio Beltrão não está tratando do Município neste artigo ...

Embora, neste artigo, Helio Beltrão esteja tratando da questão da descentralização a nível federal, é óbvio que suas afirmações tem um cunho mais genérico, como é possível verificar em outra passagem do mesmo artigo (**id.ibid. p. 80.**), em que menciona que a única forma de serem resolvidos problemas que afetem o cotidiano dos cidadãos, é tratá-los a nível comunitário.

... ainda para Helio Beltrão ...

"Ora, o Município é a grande realidade física e social da Federação. Como tenho freqüentemente recordado: o povo mora no Município; não conheço ninguém que more no Governo Federal". E é evidente que os problemas que afetam o cotidiano dos cidadãos, o dia a dia das pessoas, só podem ser bem resolvidos a nível local, melhor diria, a nível comunitário - refiro-me aos problemas de alimentação, de saúde, de ensino, de educação e semelhantes."

O Prof. Diogo Lordello de Mello¹⁶, em seu artigo - Organização Político-Administrativa - União/Estado/Município (**MELLO, Diogo Lordello. Organização político-administrativa - União/Estado/Município. In Iº Encontro sobre Política e Administração do Setor de Transportes. Rio de Janeiro. 1983. Anais. Rio de Janeiro. EBAP/FGV. 1983. p. 13/14**), após tecer algumas considerações sobre disfunções típicas do federalismo - que tendem a fortalecer o centralismo, conclui apontando para a existência de sintomas de mudanças no sentido da valorização do associativismo municipal e, da participação comunitária.

É ainda o Prof. Lordello que, em seu livro - Panorama da Administração Municipal Brasileira (**MELLO, Diogo Lordello. Panorama da administração municipal brasileira. Rio de Janeiro. EBAP/FGV. 1955. (Cadernos de Administração Pública, 26). p. 40/41**), na parte em que discute o problema da coexistência áreas urbanas e rurais no Município, coloca a questão da concentração dos esforços dos governos municipais no centro urbano, em detrimento das áreas rurais, sugerindo a representação distrital, como forma de descentralização.

O Prof. Nilton Almeida Rocha, no artigo - Comunidade, Mutirões, Poder Municipal (**ROCHA, Nilton Almeida. Comunidade, mutirões; poder municipal. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. IBAM. Vol. XXX. Nº 169. Out/Dez/83. pp. 8/9**), cita uma afirmação do, então governador de Santa Catarina, Espiridião Amin, sobre seu trabalho à frente da Prefeitura de Florianópolis, que parece digna de nota:

... para Nilton Almeida Rocha ...

"...quando assumi a Prefeitura, convoquei alguns setores da comunidade para atuar, com assistência do poder publico, em favor de suas necessidades e aspirações, construindo solidariamente benfeitorias, mantendo serviços e sistemas. A resposta a essa convocação foi extraordinária... Este é o caminho... É preciso devolver a individualidade de cada pessoa. A sociedade atual não admite que se "mande fazer". Ela quer que se "faça junto"."

O Prof. Alexandre Carlos de A. Santos, em seu artigo - Por um Planejamento Local Coerente (**SANTOS, Alexandre Carlos de A. Por um planejamento local coerente. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. IBAM. Vol. XXX. Nº 168. Jul/Set 83. p. 31**), defende a Participação Popular como uma alternativa transparente, caracterizando-a como socialização de erros e acertos.

O Senador Teotônio Vilela e o ex-governador do Rio de Janeiro, Raphael de Almeida Magalhães, em seu Trabalho: Projeto Brasil (**VILELA, Teotônio e MAGALHÃES, Raphael de Almeida. O Projeto Brasil e os Municípios. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. IBAM. Vo. XXV. Nº 148. Jul/Set 78. pp. 42 - 52**), propõem a descentralização e a participação comunitária, como formas de se alcançar a realização de três grandes metas: o exercício da fiscalização dos serviços públicos, por parte da população; a resultante definição de uma estrutura de poder mais bem distribuída e equilibrada e; a redução da força da burocracia, de modo a por fim à imposição de sua pretensa racionalidade.

... para Teotônio Vilela ...

"O Projeto Brasil quer o poder descentralizado. Quer a comunidade participante. Sugere um novo vínculo entre governantes e governados. Quer os Municípios mais fortes, com sua competência, seus recursos e seus encargos ampliados. Os programas sociais, que transforma em prioridades nacionais, nele são confiados aos Municípios, com integração efetiva da comunidade na sua execução e fiscalização.

Ao mesmo tempo, no mesmo sentido descentralizador, visando a aproximar governantes e governados, propõe que não ultrapasse dos 500.000 o numero de habitantes de cada Município, estimuladas, ainda, novas e eficientes formas de organização comunitária, inclusive o reconhecimento oficial do síndico de quarteirão, com voz ativa nos temas de interesse local.

Cada comunidade deve definir, de acordo com seus costumes, aspirações e herança cultural, os padrões de qualidade e a natureza dos serviços prestados. E quanto mais próximo do contribuinte estiver o responsável pela prestação dos serviços, mais estreitos e representativos serão os seus vínculos e maior sua capacidade de influir para o aprimoramento dos serviços. Somente ao nível municipal a necessidade dos serviços se transformará em demanda efetiva."

"Os programas sociais indicados (alimentação, educação básica, saúde pública, assistência médica, habitação e transporte urbano) - aos quais acrescentaríamos, sem a ênfase dos já mencionados, os referentes ao lazer, cultura e esporte - só podem ter sua execução confiada aos Municípios. É da natureza desses serviços que eles sejam atribuídos a órgãos em contato direto com o usuário. Essa relação direta - que de certa maneira subordina o prestador do serviço ao beneficiário - é a maneira mais eficiente e insubstituível de fiscalização. Pois a comunidade, por necessitar dos serviços e pela proximidade física da autoridade responsável, será auxiliar inestimável do poder público e implacável avaliadora da atuação dos seus órgãos.

O segundo efeito, sem dúvida salutar, de confiar a prestação dos serviços de finalidade social às autoridades locais é dela resultar estrutura de poder mais bem distribuída, compondo sistema mais aberto, diversificado e equilibrado, ajustado aos ideais de uma sociedade pluralista.

O terceiro efeito, decorrente dos demais, é o impacto na redução da força da burocracia, que vive e se alimenta dos processos fechados, induzidos por políticas centralizadoras. Trazer os problemas das populações locais para a competência de autoridades que estejam em relação direta com a comunidade é realizar uma revolução capaz de transformar a face do país, podendo os excessos cometidos pela burocracia centralizadora, na sua determinação de impor à Nação os seus critérios, a sua verdade, a sua racionalidade."

Finalizando esta longa série de citações, vale ainda mencionar **Maria Lucia de Oliveira** (OLIVEIRA, Maria Lucia de. **Federalismo democrático: tarefa para os anos 80. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. IBAM. Vol. XXVIII. N° 161. Out/Dez 81. pp. 30/3121**):

... para Maria Lúcia de Oliveira ...

"Embora a questão do Município (ou da descentralização) ainda seja vista como uma questão de organização governamental é crescente a ênfase na necessidade de que os indivíduos (e não a comunidade) se articulem e participem do processo de governo dos interesses locais. Isto significa que se reconhece a necessidade e a viabilidade de serem ensaiadas formas novas de administrar os interesses dos grupos sociais, que vão muito além da delegação de poderes, através do voto (quando permitido), aos vereadores de uma Câmara Municipal qualquer ou a um Prefeito qualquer."

Mas então ...

A discussão que se processou até o momento, indica a adoção da Descentralização Administrativa e da Participação Comunitária, como únicas alternativas para a gestão dos grandes centros urbanos, porém tal proposta não pode ser encarada meramente sob o aspecto organizacional ou administrativo, sob pena de, se implementada sob esta ótica, estar condenada ao fracasso.

E o que há de novo nisto ?

Pensar na descentralização, como forma de tornar a administração pública mais eficiente, não constitui novidade.

Pensar na descentralização, como instrumento de uma política mais ampla, voltada para a democratização da gestão pública, ou seja, utilizar-se da descentralização da máquina administrativa, para torná-la permeável à participação popular no processo decisório, isto sim, pode ser considerado uma avanço, em direção a uma gestão moderna e democrática.

Mais do que realizar uma reforma administrativa, de modo a transformar a fechada máquina burocrática em instrumento, não da cooptação do interesse dominado – através de sua submissão às regras do jogo burocrático, mas sim, de encaminhamento independente, destes interesses, implica na definição inequívoca de uma política socializante.

Então não se trata apenas de descentralizar ?

Mais do que uma reforma de estrutura ou procedimentos administrativos, trata-se de provocar uma revolução no comportamento da burocracia e, porque não dizer, também da comunidade organizada, tendo em vista a necessidade de se repensar as relações governantes-governados.

Qualquer tentativa de mobilizar a comunidade a participar das decisões governamentais, passa por entender que, esta mesma comunidade, deve participar das definições das mudanças administrativas a serem efetuadas, de modo a minimizar os riscos de sua cooptação por parte de uma burocracia secular, cujo objetivo é, claramente, impor-se como centro de poder, com base em uma pretensa racionalidade tecnocrática.

Assim, embora todas as indicações levem a crer que a saída para a crise política, social, econômica e administrativa das Metrópoles, encontra-se na implementação da descentralização, é necessário que se tenha muita clareza, tanto com relação ao que significa descentralizar, quanto dos limites desta descentralização.

Mas é só isto ?

Na realidade, em se pensando em grandes centros urbanos, não se trata apenas de descentralizar e promover a participação comunitária, mas também, como já se afirmou anteriormente, de se desconcentrar a prestação de serviços, tendo em vista a perda das características de governo local, ocorrida no processo de urbanização e conseqüente crescimento das cidades.

É importante salientar que, muitas vezes, defensores radicais da descentralização, tornam-se críticos cotidianos desta política, exatamente por confundirem desconcentração com descentralização e por não terem percebido, o real alcance político de tal proposta - que obviamente, não é apenas uma resposta de ordem organizacional ou administrativa aos problemas das cidades.

Em outras palavras, a desconcentração e descentralização da máquina pode até se impor a partir de uma "racionalidade organizacional e administrativa, mas a promoção da participação de fato, dos cidadãos, no processo decisório, se impõe a partir, principalmente destes próprios cidadãos, daí o risco já mencionado, de se cooptar o interesse dominado, ou seja, de se implementar uma política que, longe de levar a uma participação organizada e democrática, pode levar a uma farsa, com a criação de novos grupos de poder tão ou mais eficientes na prática clientelista e reacionária, quanto as burocracias mais fechadas e retrógradas.

Este assunto, entretanto, será tratado de modo mais aprofundado, na Conclusão deste Texto, após a descrição e avaliação crítica do Projeto de Descentralização iniciado no Governo Saturnino Braga, no Município do Rio de Janeiro.

A EXPERIÊNCIA DO RIO DE JANEIRO

Uma breve história do Rio de Janeiro

O que o Rio de Janeiro tem de diferente ?

A cidade do Rio de Janeiro, mais que outros centros urbanos do país, tem sua história político-administrativa entremeada de reformas, que obviamente deixaram profundas marcas, não apenas na estrutura orgânica de sua administração, mas também nos seus aspectos político e social.

Enquanto Distrito Federal, sede do governo nacional, centro político-financeiro e administrativo do país, a cidade não apresentava grandes problemas com relação à disponibilidade de recursos, na medida em que, para si convergia o necessário à sua manutenção e desenvolvimento.

A Cidade já sentia, no entanto, àquela época, os efeitos de um forte fluxo migratório, por ser um pólo natural de atração, em função das possibilidades de emprego que oferecia e, mais que isso, por constituir-se no centro de poder político do país.

Transformada em Cidade-Estado, com a transferência da capital federal para Brasília, profundas reformas procuraram adaptar sua estrutura administrativa às novas condições.

E as reformas, deram algum resultado ?

Era mais ou menos esperado, que após um breve período, o novo Estado se erguesse, pois já era, na ocasião, o segundo centro arrecadador do país. Assim, após um pequeno período em que houve um pequeno refluxo no movimento migratório em sua direção, e mesmo um ligeiro esvaziamento populacional - em virtude da transferência progressiva do pessoal administrativo do governo federal, para Brasília; o, então Estado da Guanabara, viu crescer seu parque industrial e população, de forma bastante desordenada.

Particularmente a partir deste período, ocorreu uma forte valorização imobiliária de determinados bairros, cuja população foi, aos poucos, diferenciando-se da de outros, que não foram privilegiados com o mesmo nível de investimento em infraestrutura urbana. É óbvio que estes fatos conduziram a cidade a uma diferenciação tal de seus bairros, com a progressiva expulsão para a sua periferia, dos cidadãos de menor faixa de renda – que já era, de certa forma, uma das características da cidade; que hoje, não é leviano afirmar que o Rio de Janeiro é constituído de diversas microrregiões, com dessemelhanças de tal ordem em suas características demográficas, geográficas e políticas, que a descentralização e a desconcentração de poderes e serviços é uma imposição à sua administração.

E quanto à descentralização ?

No início dos anos 60, a cidade é palco de uma experiência então pioneira no país, que é a realização de uma reforma administrativa que dividia o Rio em Regiões Administrativas, com um Administrador nomeado pelo Governador, numa clara política de desconcentração e descentralização administrativa - o Administrador Regional tinha então um pequeno orçamento e a seu encargo a coordenação da prestação de serviços públicos locais.

E os resultados ?

Esta experiência, no entanto, teve vida curta. Governos subsequentes trataram de relegar as Administrações Regionais a um plano inferior na máquina governamental, processo que se radicaliza a partir da fusão com o Estado do Rio de Janeiro, quando, a potente Cidade-Estado é transformada em Município.

O que aconteceu então?

De Estado rico a Município manietado por uma daninha política centralizadora do Governo Federal. De Estado cuja arrecadação já não lhe era totalmente destinada, a Município que, apesar de constituir-se na segunda fonte de arrecadação e segundo pólo industrial da União, é levado a carregar o pesado fardo do resultante Estado do Rio de Janeiro, cuja economia incipiente é fortemente alicerçada no setor primário.

A conseqüência é mais uma reforma administrativa, antes mesmo que a anterior estivesse sedimentada e assimilada pela população.

E as reformas não param por aí. A seguir vem a tentativa de institucionalização das chamadas "Regiões Metropolitanas" e com ela, mais reformas. Em verdade, se a institucionalização destas Regiões tenta resolver os graves problemas urbanos e integrar a cidade do Rio de Janeiro aos Municípios que crescem em sua periferia, por outro lado, deixa de levar em conta que, a própria cidade talvez pudesse ser encarada como um conjunto de pequenos ou médios municípios.

Por estas razões, parece razoável considerar o Município do Rio de Janeiro de forma específica, em relação a outros Municípios-Metrópole do país e do exterior.

Tantas e tão díspares reformas administrativas, impostas por mudanças políticas, que nunca levaram em conta as especificidades próprias da cidade, só poderiam conduzir à conformação de um quadro absolutamente caótico na sua administração.

Acrescente-se a isto uma população de, aproximadamente, 6 milhões de habitantes, da qual, cerca de 1/3 vive em favelas ou, através da ocupação desordenada de loteamentos irregulares e sem infraestrutura urbana; uma sucessão de governos, cuja preocupação central residiu na aplicação de investimentos, na manutenção e melhoramento das áreas "mais nobres" da Cidade (redutos das classes de renda mais elevada) e, tem-se uma imensa dívida social a resgatar, a partir da ação de uma máquina administrativa ultrapassada, emperrada e concentradora de poder.

Mas esta é uma situação apenas do Rio de Janeiro ?

Este quadro, embora trate especificamente da Cidade do Rio de Janeiro, pode se reproduzir com este ou aquele ajuste, para outros grandes centros urbanos do país ou do exterior, e como tal, apontar para a adoção de uma política de promoção de uma efetiva participação popular no processo decisório governamental, tornado viável, a partir da descentralização e desconcentração administrativa, como meio, não apenas de engajar a população na tarefa de resgate desta dívida, como de realização de uma gestão pública moderna e eficiente.

Procure fazer o Exercício Interativo 2 que se encontra no Caderno de Exercícios e após verificar sua resposta dê continuidade aos estudos do texto!

O PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO GOVERNO SATURNINO BRAGA

O que houve de diferente neste Programa ?

Embora diversas experiências anteriores, ou mesmo paralelas, tenham sido levadas a efeito no Brasil (Lages, Boa Esperança, Vila Velha, Salvador, Recife, etc.), é possível afirmar-se que, num centro urbano do porte da Cidade do Rio de Janeiro e com a extensão que foi implementada, esta experiência talvez seja única, ao menos na América Latina. Daí a importância de se tentar esmiuçar seus sucessos, seus fracassos e, as razões disto, como forma de contribuição, não apenas para um re-direcionamento do Programa no Rio, mas também, para aquelas Prefeituras que tenham compromisso com a implementação de Programas semelhantes.

Como já se afirmou, no início deste texto, a Cidade do Rio de Janeiro, já havia passado, anteriormente, por uma experiência de descentralização da máquina administrativa, quando do Governo Carlos Lacerda.

Quais as características centrais do Programa de Carlos Lacerda ?

Embora o Programa desenvolvido no governo de Lacerda tenha apresentado resultados positivos em relação à desconcentração e descentralização, este não se revestiu de uma preocupação com a viabilização da participação popular no processo de tomada de decisão, encerrando-se apenas na questão administrativa, aí encontrando-se, provavelmente, a razão central de sua não continuidade - o respaldo popular, essencial à manutenção e ao avanço desta experiência, revelou-se não existir. Embora a população tenha se favorecido e mostrado simpatia com a política administrativa do então Estado da Guanabara, não se sentiu, em momento algum, participante e responsável pela mesma, não tendo sido chamada nem mesmo a opinar, em momento algum do processo.

E no governo de Saturnino Braga como se colocou a questão da participação popular ?

O Governo Saturnino Braga que, já em campanha eleitoral, afirmava o compromisso com a promoção da participação popular, deu início ao Programa de Descentralização tratando de rever a arcaica e abandonada estrutura das Regiões Administrativas, num primeiro passo para sua recuperação.

O que significava esta situação de abandono ?

As condições em que estas Regiões foram encontradas eram lastimáveis: os prédios das RA's estavam em péssimas condições e aí, fez-se necessário o investimento de boa parte do orçamento destinado às RA's na sua recuperação física (não completada até o fim do governo, em função da constante crise de caixa e problemático relacionamento com as Empreiteiras; tendo tal problema sido equacionado apenas no período final do governo, com a criação de uma equipe própria de manutenção e reforma).

Mas este era o único problema ?

Não, o quadro funcional tinha como principal característica seu despreparo técnico, alta desmotivação e, como nos demais setores do funcionalismo municipal, péssima remuneração, além de, na sua maioria, comparecer ao trabalho de forma irregular (ser funcionário público, sem horário e responsabilidades era apenas um meio de complementar a renda familiar) e, aí, um dos graves problemas do Programa: em função da escassez de recursos, não foi possível implementar um amplo Programa de Capacitação destes funcionários para as funções e responsabilidades provenientes da revigoração e reformulação das Regiões Administrativas - fator que poderia ser decisivo para o sucesso do Programa.

Afinal, estes eram os únicos problemas: más condições das instalações e despreparo do quadro funcional?

Obviamente não, outra questão inicial, responsável por sérias divergências entre o executivo e o Partido político que, então, o apoiava, dizia respeito à escolha do Administrador Regional: enquanto o Partido exigia que a indicação dos mesmos partisse de um critério político que nunca foi muito claro (ou melhor, era claro, mas eminentemente clientelista) - a indicação seria responsabilidade de seus Vereadores ou Deputados; o executivo fincava pé na consulta às Associações de Moradores e outras organizações da sociedade civil. As conseqüências diretas desta divergência e que custaram caro ao Governo, foram: a escolha dos Administradores, por parte dos Diretórios locais do Partido - às vezes, bastante frágeis e sem respaldo popular e uma forte resistência da Câmara de Vereadores ao Executivo, que se manifestou através da insistente e irresponsável recusa em aprovar as Mensagens enviadas pelo Prefeito àquela casa.

Mas este quadro durou todo o período de governo?

Após o rompimento da Prefeitura com seu Partido, foi possível, em alguns casos, a substituição e conseqüente escolha de novos Administradores, a partir da consulta aos órgãos representantes da sociedade civil organizada, não tendo sido levada a efeito uma ampla consulta popular para esta escolha, tendo em vista que as divergências quanto a este processo não terem sido superadas, nem no interior da equipe de governo, nem mesmo na população - o questionamento do nível de representatividade das Associações de Moradores, de sua capacidade organizativa, da possível eventual escolha de Administradores não representativos da corrente política vitoriosa nas eleições municipais (o cargo de Administrador é um cargo de confiança do Prefeito), são fatores que, de resto, não foram melhor compreendidos e administrados até o fim do período de governo.

A questão democrática se encerrava na escolha dos Administradores Regionais?

Não, outra medida tomada, no sentido de se promover a participação, consistiu na criação dos Conselhos Governo-Comunidade, órgão consultivo e deliberativo das RA's.

Foram convidados a participar destes Conselhos, a FAMERJ (Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro), a FAFERJ (Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro), as Associações Comerciais e Industriais locais e os representantes locais dos Clubes de Serviço (Lyons e Rotary), além, naturalmente, de representantes dos órgãos municipais, estaduais e federais locais.

E esta tática deu bons resultados?

Em alguns casos sim, mas também esta composição trouxe alguns problemas que permearam toda a atuação dos CGC's, tais como: a FAMERJ exerceu, desde o início, forte crítica à sua criação, entendendo-os, não como um mecanismo a viabilizar a participação, mas como um mecanismo de cooptação do movimento popular, levando a que, após um longo período de tentativa de boicote aos Conselhos, algumas Associações de Moradores independentes da FAMERJ, ou mesmo participantes desta, exigissem sua inclusão nos CGC's, a partir da aprovação dos próprios Conselhos, à revelia da FAMERJ. Também a não paridade de forças na sua composição, levou a sérios impasses a atuação destes Conselhos, isto sem mencionar os problemas por parte da representação governamental, que, por não ter sido a proposta, mais claramente "vendida" dentro da máquina, sempre se apresentou de forma inconsistente e irregular - o relatório de frequência às reuniões dos CGC's apresentou um alto índice de faltas dos representantes dos órgãos governamentais, em alguns casos, de forma sistemática e, claramente indicando uma sabotagem interna ao Programa.

Mas afinal, os Conselhos funcionaram?

Quanto ao funcionamento dos Conselhos, instância onde deveriam ser discutidas as políticas setoriais, sob o ângulo de visão regional (educação, saúde, transportes, obras, etc.), embora muitos deles tenham avançado consideravelmente, a maioria dos Conselhos pecou por dedicar boa parte de seu tempo e esforços, na discussão e posterior encaminhamento de reivindicações particularizadas, tais como: a instalação de um sinal luminoso, o fechamento de buracos no asfalto, etc. Outra consequência deste equívoco, foi que os CGC's, via de regra, não foram capazes de traçar um quadro de prioridades correspondente à necessidade e distribuição de investimentos deste ou daquele setor, nesta ou naquela área, que se constituiria em material de inestimável valor na elaboração do planejamento e orçamento públicos.

Destacando-se estes problemas, que outros ocorreram durante o desenvolvimento do Programa?

Outro problema que permeou a atuação dos CGC's, que aflorou após algum tempo de funcionamento, diz respeito ao seu poder, quase que exclusivo, de deliberar a respeito da utilização de próprios municipais, seja através de sua cessão para eventos isolados ou mesmo de sua locação por períodos mais prolongados. Aí se revelou um sério problema do associativismo com base no local de residência. Os conselheiros tenderam a tratar a questão do uso do próprio municipal, de acordo unicamente, com os interesses locais, em detrimento do restante da população - um forte exemplo disto foram as intermináveis discussões levadas a efeito nos CGC's, com relação à aprovação da realização de eventos culturais e esportivos, na orla marítima (é razoável que os moradores diretamente afetados pela realização destes eventos opinem quanto à conveniência de sua realização, respeitando, porém, o fato de que a orla marítima não é propriedade exclusiva dos que residem em suas proximidades).

Este quadro parece muito negativo, afinal o que pode ter havido de positivo nos Conselhos?

De qualquer modo e, apesar dos problemas inevitáveis, é inegável a conquista, por parte da população, de um permanente canal de comunicação com o governo e, a realização de boa parte das obras atendendo as reivindicações locais, bem como dos Planos de Estruturação Urbana, traçados com ampla participação popular é um forte indicador do sucesso destes Conselhos, ainda que este sucesso seja apenas parcial.

Além dos Conselhos, que outras formas foram adotadas para garantir a participação popular?

Outro instrumento de governo, gerado e ativado pelas Regiões Administrativas foi a "Guia de Ocorrência", ou simplesmente "GO", como ficou conhecida. Tratava-se de um documento, este sim, adequado à apresentação de reivindicações particularizadas, do tipo já mencionado. A GO, preenchida pelo cidadão, na RA, é encaminhada aos órgãos locais ou mesmo a instâncias superiores, se o caso exigir, para sua inclusão nos planos de execução imediata de serviços, sendo sua tramitação acompanhada pela Região e, informada ao cidadão requerente.

E quanto a este instrumento, que problemas ocorreram?

Aqui é possível identificar-se mais um sério problema a entrar a ação das RA's: a imensa massa de informações geradas a partir das GO's e das reuniões dos CGC's exigiam um processo de informatização da máquina administrativa, que este governo, por razões técnicas e financeiras, não foi capaz de complementar em tempo hábil, comprometendo sobremaneira o sucesso do Programa.

Estas observações podem levar à compreensão de que o Programa não funcionou, isto se deveria à sua concepção ou a outras questões externas às Regiões Administrativas?

Na realidade, uma série de disfunções identificadas ao longo do processo, está diretamente ligada ao fato de se ter criado uma estrutura descentralizada (Coordenação das Regiões Administrativas), sem que se tenha repensado a estrutura administrativa da Prefeitura, como um todo.

O não atendimento imediato ou definitivo, de uma série de reivindicações feitas através das GO's ou dos CGC's, em detrimento de pleitos diretamente feitos aos órgãos locais ou a "autoridades maiores", é uma clara resposta de uma estrutura historicamente voltada para o clientelismo, à tentativa de rompimento com esta política tradicional e equivocada. O maior ou menor atendimento das reivindicações encaminhadas pelas RA's, esteve muito mais em função do nível de relacionamento entre o Administrador e os responsáveis pelos órgãos locais, do que da real disponibilidade de recursos e da importância das demandas.

Que outros problemas estas questões causaram?

Tal tipo de disfunção prejudicou, sobremaneira, outros Programas prioritários e componentes da política de descentralização proposta, tais como:

Programa de Mobilização nos Bairros - que envolvia a prestação concentrada de todos os serviços municipais, num curto período de tempo e numa Região específica da Cidade; programa este que ficou bastante comprometido pelo não envolvimento da máquina governamental como um todo no processo de descentralização, só alcançando um real sucesso, onde, como já se afirmou, o Administrador Regional mantinha um bom nível de relacionamento com as chefias dos órgãos locais.

Programa de Prefeituras Itinerantes - que envolvia o deslocamento da sede da Prefeitura e da equipe de primeiro escalão de governo, para uma Região Administrativa, por um breve período de tempo, em que eram feitas visitas às obras e locais que destas necessitassem, bem como a realização de audiências públicas. Tal Programa ficou restrito às visitas e a realização de uma reunião ampliada do Conselho Governo-Comunidade (envolvendo mais de uma Região Administrativa), no qual a ausência do Secretariado foi uma constante - aí, mais um indício da resistência ao Programa de Descentralização, no próprio seio do primeiro escalão de governo.

Em resumo, o Programa não funcionou a contento, o que significa que a experiência não pode ou deve ser repetida?

Este pequeno "balanço" do Programa de Descentralização, promovido pelo Governo Saturnino Braga, ainda que feito de forma bastante crítica, não pretende desaconselhar a adoção de Programas semelhantes, muito ao contrário, pretende isto sim, expor suas deficiências e esclarecer os obstáculos encontrados, ultrapassados ou não, de modo a permitir, como já foi dito, não apenas seu re-direcionamento como o melhor aproveitamento desta experiência, por outros governos municipais.

Que aspectos positivos poderiam recomendar a re-edição da experiência do governo Saturnino Braga neste setor?

São inúmeros os pontos positivos alcançados, embora não se possa, de plena consciência, afirmar que o Programa como um todo foi um sucesso. Diversos fatores contribuíram para que tal Programa ainda não esteja definitivamente incorporado à administração da Cidade do Rio de Janeiro. Entre eles também é possível citar, a ausência de um Projeto de Comunicação que, não apenas no plano da máquina burocrática, mas principalmente, com respeito à população, fosse capaz de criar uma nova consciência do serviço público e das responsabilidades dos cidadãos na condução do destino de suas Cidades.

Que outras questões externas ao Programa podem ser levantadas como atenuantes das suas

falhas?

Independentemente dos problemas apresentados até agora, a maioria operacionais, dois outros parecem dignos de uma especial atenção: o curto período de governo, entremeado por duas eleições e, o rompimento do Executivo com o Partido que deveria lhe dar o necessário apoio político - o que lhe custou uma resistência ímpar, por parte da Câmara de Vereadores, atingida diretamente pela oposição ao clientelismo, que significava a implementação de uma coerente política de mobilização da população para a participação.

Tais problemas, entre outros, levaram a uma indefinição política de graves conseqüências para a Prefeitura como um todo, particularmente considerando-se o arrojado de algumas de suas iniciativas, como a da descentralização e da promoção da participação popular no processo decisório. Esta indefinição levou à montagem de uma equipe de governo que, se por um lado, aparentava uma forte aliança partidária - face à origem política dos componentes dos primeiros escalões do governo; por outro, não permitiu a formulação de uma política única e integrada de todos os seus setores, o que indica que, mais do que disfunções de ordem operacional, que de algum modo, o próprio tempo levaria à sua superação, o principal entrave a um avanço definitivo, no sentido da implantação de uma gestão pública moderna e democrática, aconteceu no plano político.

CONCLUSÕES

Como já se afirmou mais de uma vez ao longo do texto, a intenção de sua elaboração consistiu em fornecer alguns subsídios, baseados, tanto em conhecimentos teóricos, quanto na experiência do autor, para uma reflexão mais aprofundada da questão da administração das grandes cidades.

Parece haver consenso, entre teóricos e práticos, no reconhecimento do Município, enquanto instância político-administrativa mais importante da Federação, particularmente por suas características: estar próximo o suficiente da população, para mobilizá-la a participar das decisões sobre seu próprio destino; permitir, por esta proximidade, o exercício da fiscalização sobre os atos de governo, tornando-o transparente; etc.

Também parece haver consenso, quanto à caracterização dos principais problemas das Metrôpoles: grande complexidade administrativa e deterioração crescente da qualidade de vida; bem como da necessidade de se adotar uma política administrativa, capaz de aproximar a máquina burocrática da população, de modo a trazer a Metrôpole ao nível de Município, conforme o entendimento deste, acima descrito.

Daí, a veemente defesa feita, tanto por teóricos, quanto por responsáveis diretos pela condução dos negócios públicos, da descentralização administrativa e da participação comunitária no processo decisório.

No entanto, e este texto procurou ressaltar isto, transparece, na análise do mesmo, a confusão conceitual entre descentralização e desconcentração, qual seja: enquanto a primeira, trata da delegação de poderes a escalões hierárquicos inferiores; a segunda, trata da distribuição, da alocação dos órgãos prestadores de serviços, de forma desconcentrada geograficamente, esta sim, uma decisão de ordem organizacional e administrativa, a aproximar a Metrôpole do conceito de Município.

Que inferir destas últimas observações?

Tais observações levam à conclusão que, na realidade, a maioria dos autores citados propõe a desconcentração e não a descentralização, que se constituiria muito mais em instrumento organizacional e administrativo de implementação de uma ampla política de promoção da participação popular.

Não se trataria então de uma questão meramente administrativa?

Com relação à esta política, é necessário que se a entenda como uma decisão claramente ideológica e que, como tal, necessita um processo de maturação bastante claro, não apenas no interior da máquina burocrática, quanto de parte da população organizada, na medida em que, sua implementação não depende única e exclusivamente da vontade dos governantes, mas principalmente, do estágio de organização do movimento social, que é, em última análise, quem determina o ritmo e o nível em que se dará esta participação e, a própria experiência do Município do Rio de Janeiro, descrita, em linhas gerais, neste texto, o indica.

Promover a participação popular nas decisões governamentais, viabilizando-a, a partir da adoção de uma política administrativa que contemple a desconcentração e a descentralização, como práticas de governo, implica em assumir o risco de ter de conviver com a presença de diretrizes não uniformes, ou seja, tendo em vista as próprias diferenças entre as microrregiões que compõem a Metrópole, é possível esperar-se posturas diversas para o tratamento de problemas semelhantes, o que, sem sombra de dúvida, torna muito mais complexa, a tarefa de coordenação política e administrativa do governo.

Que dizer da "cultura clientelista"?

Este é outro fator a ser destacado: num país onde o poder político sempre esteve centralizado e no qual a prática clientelista da troca de favores quase sempre foi a tônica do exercício deste poder, a partilha do mesmo, eventualmente até com adversários, pode ser considerada uma tarefa extremamente difícil, se a vontade política de fazê-lo não for clara e firme.

Talvez o maior problema resida exatamente na necessidade de coordenar uma revolucionária mudança de comportamento, tanto no interior da burocracia governamental, quanto na própria sociedade organizada, tendo em vista que esta mesma organização procurou, historicamente, responder com práticas e discursos à política clientelista e centralizada que, lamentavelmente, é uma parte viva de nossa cultura.

Que lições tirar, ainda, da experiência levada a efeito na cidade do Rio de Janeiro?

Da experiência do Rio de Janeiro, é possível que se tire algumas lições importantes, não apenas por ser, de fato, a primeira experiência de descentralização e participação em uma Metrópole, como porque, devido à própria história da Cidade, pode ser considerada uma das ricas já efetuadas no Brasil.

Uma primeira lição, é a de que a tentativa de se implantar um processo de desconcentração e descentralização, a partir da criação de um núcleo orgânico descentralizado (Coordenação das Regiões Administrativas), pressupondo-se sua capacidade de catalisar os esforços de outros setores neste sentido, e daí promover a mudança organizacional e administrativa necessária, pode constituir-se em um grande equívoco. A reação natural, e foi o que ocorreu, de uma máquina clientelista secular, é a tentativa de isolamento deste núcleo, alvo de todo o bombardeio possível, na medida em que, é a partir da ação dele, que se desestabilizaria o clientelismo.

Que fazer então?

Parece que, um mais acertado primeiro passo, deve ser a discussão acerca de como estruturar a burocracia governamental para a adoção de uma política de descentralização e participação - e tal discussão não pode prescindir, desde o primeiro momento, da participação da sociedade civil organizada, sob pena de se tentar, unilateralmente, impor um modelo de participação não entendido ou absorvido pelo movimento popular.

E quanto ao quadro funcional?

Durante todo o processo é de vital importância, não apenas o desenvolvimento de um amplo Programa de Capacitação dos Recursos Humanos da Prefeitura, como a implementação de um Programa de Comunicação Social, capaz de levar o funcionalismo e a população em geral, à clara compreensão da proposta política, fornecendo elementos para que se processe, como já se afirmou, uma revolução no comportamento dos mesmos, em relação à gestão pública.

E com relação à burocracia governamental, o que dizer?

Outro passo importante, particularmente nas grandes cidades, é a preparação da máquina para a imensa massa de informações a serem processadas, o que, em outras palavras, significa reconhecer a imprescindível necessidade de informatização das rotinas administrativas e do tratamento das informações.

E quanto a Administradores Regionais e Conselhos?

Quanto aos aspectos operacionais resultantes desta política, embora as lições do Governo Saturnino Braga, sejam de grande valia, é importante ressaltar-se que, não implicam em regras a serem seguidas ao pé-da-letra, tendo em vista suas especificidades.

Assim, a questão da escolha do Administrador Regional (onde se aplique o modelo do Rio), deve ser alvo de discussões o mais extensivas possível, sempre com a participação da sociedade organizada, tendo em vista ser ele, em última análise, o condutor político local do processo governamental. Da mesma forma, a composição do Conselho Comunitário (se esta for a instância de participação definida), bem como o alcance e os limites de sua atuação.

E quanto à autonomia de ação das Regiões Administrativas?

Neste aspecto, há uma lição que parece generalizável: as Administrações Regionais do Rio de Janeiro não possuíram, neste período de governo, autonomia financeira nem política para, administrando seus próprios orçamentos e órgãos públicos locais, executarem as decisões tomadas por seus Conselhos, o que facilitou em muito a sabotagem sistemática, sofrida pelo Projeto.

Uma alternativa para isto poderia ser o entendimento das Secretarias Municipais como órgãos responsáveis pela determinação de normas técnicas e supervisão, bem como de integração política da execução regionalizada e descentralizada dos serviços, cabendo às Regiões Administrativas (ou que outra determinação possuam), a coordenação imediata e local desta prestação de serviços.

E quanto à gestão deste Programa?

Outra recomendação que se pode depreender da experiência carioca, diz respeito ao órgão coordenador desta política, que pode até ser responsável imediato pelo processamento das informações provenientes dos órgãos de "ponta" desta estrutura, mas que poderia se socorrer de um Conselho maior, da Cidade, no sentido de harmonizar os diversos interesses locais, em nome do interesse da Cidade ou Município, como um todo.

Uma crítica que poderia advir destas observações é, certamente, a do exagerado consumo de tempo na tomada de decisões, que poderia resultar de sua adoção; no entanto, a consulta popular - não o assembleísmo exacerbado; desde que feita através de mecanismos claros e eficazes, longe de levar à perda excessiva de tempo, o poupa, na menor necessidade de correções de desvios, além de comprometer o cidadão com a solução de seus próprios problemas, coletivos ou não, possibilitando-lhe

o, tão desejado, exercício pleno da cidadania, por si só, capaz de levantar a qualidade de vida nos grandes ou pequenos centros urbanos.

O que mais dizer em defesa de uma repetição da experiência do Rio de Janeiro?

Uma última observação diz respeito diretamente à experiência levada avante no Rio de Janeiro: apesar das contundentes críticas feitas no corpo deste texto, o autor não tem a menor dúvida de que, com um período de tempo mais dilatado e uma reflexão política acerca do andamento do Projeto, realizada de modo mais amíúde do que ocorreu, certamente levaria a um patamar de competência, democracia e reconhecimento do acerto no trato da coisa pública, de tal ordem que, dificilmente, qualquer governo subsequente, ainda que de orientação política divergente, sequer se atreveria a alterá-lo e, muito menos, descontinuí-lo.

Antes de dar seguimento aos seus estudos, procure realizar os Exercícios de Aplicabilidade Prática propostos no Caderno de Exercícios, como complemento de sua aprendizagem.

RESUMO DO TEXTO ESTUDADO

O Texto Básico deste Tópico trata primeiramente de situar a questão da descentralização, desconcentração e participação como instrumentos centrais em um processo de “humanização” da Metrópole e sua aproximação do conceito tradicional de Município.

O texto sugere a adoção de Programas de Descentralização Administrativa, Desconcentração da Prestação de Serviços e de Participação como saídas para a crise de gestão metropolitana.

Entendendo descentralização como categoria administrativa, voltada para a democratização do processo decisório na estrutura organizacional das Prefeituras; desconcentração como prática de aproximar as estruturas prestadoras de serviços municipais dos cidadãos, situando-as próximas aos locais de demanda destes serviços e com isto, facilitando o acesso dos cidadãos aos mesmos e; a participação organizada dos cidadãos na tomada de decisões sobre as políticas públicas municipais, bem como no exercício da fiscalização.

Em sua segunda parte o texto trata de descrever a experiência levada a efeito no Governo Saturnino Braga com a Coordenação das Regiões Administrativas, tratando de analisar as falhas detectadas no desenvolvimento do Projeto, seja no campo das relações políticas, seja no campo das ações operacionais.

A experiência de Saturnino desenvolveu-se a partir de uma estrutura inicial montada no Governo Carlos Lacerda e que havia sido abandonada paulatinamente pelos governantes que o sucederam e tratou de revigorar a idéia da descentralização administrativa desenvolvida por Lacerda, avançando bastante no aspecto democrático da conclamação à população a participar ativamente do processo decisório municipal, entretanto, como o texto descreve, esta experiência teria sido bastante sabotada interna e externamente, entre outras coisas, face à cultura clientelista, tão arraigada nos nossos meios políticos.

ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Caderno de Exercícios

Prof. Aluizio Belisário

ÍNDICE

TÓPICO 1	
Exercício Interativo 1 – Burocracia	3
Exercício Interativo 2 – Burocracia e Dominação	3
Exercício Interativo 3 – Racionalidade e Legitimidade	4
Exercício Interativo 4 – Autonomia da Burocracia	4
Exercícios de Aplicabilidade Prática	5
TÓPICO 2	
Exercício Interativo 1 – Instituições de Filtragem	7
Exercícios de Aplicabilidade Prática	8
TÓPICO 3	
Para este Tópico não foram desenvolvidos exercícios Interativos, de Auto-Avaliação ou de Reflexão, sendo fundamentalmente, um texto para leitura.	9
TÓPICO 4	
Exercício Interativo 1 – Estado e Sociedade Capitalista	10
Exercícios de Aplicabilidade Prática	10
TÓPICO 5	
Exercício Interativo 1 – Democracia e Administração Municipal	11
Exercícios de Aplicabilidade Prática	11
TÓPICO 6	
Exercício Interativo 1 – Descentralização & Desconcentração & Participação	12
Exercício Interativo 2 – Rio de Janeiro	13
Exercícios de Aplicabilidade Prática	15
RESPOSTAS	16

TÓPICO 1

EXERCÍCIO INTERATIVO 1

Burocracia

Max Weber estudou a fundo as origens e modo de funcionamento da burocracia (governo do escritório), caracterizando-a como a forma de gestão da sociedade industrializada, entendendo que esta forma é utilizada tanto pelo setor público quanto pelo setor privado.

O termo burocracia, entretanto, tem sido muito mal interpretado pois em função da exacerbação de algumas características das estruturas burocráticas, tais como o registro de todas as atividades, a normatização destas atividades, etc.), tornou-se sinônimo de "ineficiência", "lentidão no desenvolvimento de atividades públicas", "excesso de papéis" e assim por diante. Entretanto, a grande contribuição que nos traz Weber é exatamente a discussão de como, no seu modo de ver, a burocracia torna-se o instrumento de dominação social mais poderoso, por basear-se no saber.

1 - Responda "Sim" ou "Não" caso acredite que as afirmações são corretas ou não:

1		Burocracia é uma forma de organização típica das instituições públicas.
2		Na burocracia é possível que as normas sejam definidas por imposição.
3		Na organização burocrática o exercício da autoridade é uma questão pessoal, independente de cargos ocupados.
4		Numa estrutura burocrática as ordens devem ser impessoais.

EXERCÍCIO INTERATIVO 2

Burocracia e Dominação

Há várias formas de exercer a dominação numa sociedade, Max Weber aponta a burocracia como o meio mais poderoso de se exercer a dominação, tendo em vista que em sua proposta de burocracia de tipo ideal, o saber estaria por trás da ocupação dos cargos de comando.

Entretanto, numa sociedade de classes, onde passar muitos anos na Escola é um privilégio de quem não necessita ingressar cedo no mercado de trabalho, tal afirmação pode confirmar a idéia de que a dominação se resolve na esfera econômica, o que, se não anula as observações de Max Weber, as põe em cheque (talvez a burocracia seja uma forma adequada de se manter a dominação, mas conquistá-la).

1 - Responda "Sim" ou "Não" caso acredite que as afirmações são corretas ou não:

1		Numa burocracia de tipo ideal, os cargos são ocupados com base apenas na qualificação dos funcionários.
2		Numa burocracia de tipo ideal o funcionário deve ser remunerado em função de sua produtividade.
3		A especialização é uma das características da burocracia de tipo ideal..
4		"Quem sabe mais, manda mais" - Esta é uma afirmação que caracteriza a burocracia de tipo ideal.
5		Numa sociedade de classes saber mais é consequência de poder econômico.

EXERCÍCIO INTERATIVO 3

Racionalidade e Legitimidade

Estamos habituados a ouvir permanentes argumentos do governo em defesa da racionalidade de seus atos - ainda que às vezes nos pareçam absolutamente irracionais - e conseqüentemente, na defesa da legitimidade de suas ações.

Entretanto, um Estado que numa sociedade de classes, representa os interesses da classe dominante, sempre estará mudando os argumentos na medida em que estes vão sendo derrubados a partir de suas próprias afirmações - em outras palavras, a questão da racionalidade e legitimidade das ações administrativas públicas parecem depender da representatividade destes governos.

1 – Numere a terceira coluna associando as frases dispostas na segunda e quartas colunas.

1	"... o que importa é que o governo haja dentro da lei ..."		Autoritarismo
2	"... autoridade é autoridade ..."		Tecnocracia
3	"... as questões sociais não são políticas e sim objetivas e passíveis de solução técnica ..."		Legalidade
4	"... só pode discutir a inflação quem sabe como resolver o problema ..."		Consenso
5	"... todas as decisões públicas devem ser decididas em assembléia popular ..."		Cientificismo

EXERCÍCIO INTERATIVO 4

Autonomia da Burocracia

Supor que a burocracia seja um "ente autônomo e neutro" em relação aos conflitos existentes numa sociedade estruturada sobre diferentes classes, supor ainda, que esta burocracia possa estar a serviço dos setores mais desfavorecidos, quando estes são chamados a dela participar, é no mínimo ingenuidade política.

RACIONALIDADE E LEGITIMIDADE DA AÇÃO ADMINISTRATIVA

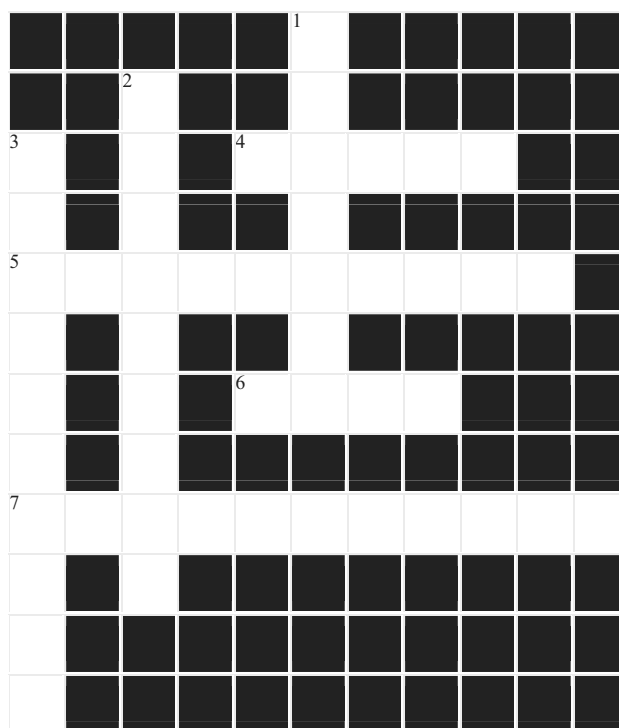
Procure identificar nos discursos de dirigentes políticos (prefeitos, governadores, presidentes, ministros, etc.) a utilização dos diferentes argumentos apresentados ao longo do Texto Básico, tentando ainda identificar os “momentos” de esvaziamento destes argumentos.

TÓPICO 2

EXERCÍCIO INTERATIVO 1

Instituições de Filtragem

A sociedade democrática possui uma série de instituições que são responsáveis pelo encaminhamento das necessidades dos diversos setores da sociedade, aos responsáveis pelo processo de formulação de políticas. Entretanto, segundo Claus Offe - como se verá no texto do curso - ao invés de encaminhar os interesses dos setores dominados, estas instituições acabam por se constituírem em instituições de filtragem.



HORIZONTAL

4	Instrumento de força das associações e/ou sindicatos utilizado em processos de negociação - paralisação das atividades profissionais.
5	Prática que deve ser permanente nos conflitos intermediados por sindicatos e associações.
6	Instrumento utilizado pelo cidadão no exercício da escolha de seus representantes.
7	Instituições de representação de grupos sociais.

VERTICAL

1	Instituições responsáveis pela representação política dos cidadãos, caracterizando uma opção ideológica e programática.
2	Instituição onde se processam as principais discussões políticas do país - através dos representantes populares.
3	Instituições de representação de setores produtivos da sociedade.

EXERCÍCIOS DE APLICABILIDADE PRÁTICA

Estes exercícios visam lhe proporcionar uma auto-reflexão sobre o nível de seu aprendizado, em relação ao material de estudos que lhe foi fornecido. Leia atentamente as propostas de exercício, procurando refletir sobre elas registrando por escrito suas observações a respeito das mesmas, fazendo referência ao Texto Básico e de Comentários relacionados, bem como à bibliografia sugerida para este Tópico.

O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA

Procure verificar na legislação eleitoral, bem como na legislação a respeito da constituição e atuação de Associações e Sindicatos, impeditivos à sua ação de representação, de fato, dos interesses sociais. Procure analisar ainda, de que formas estas estruturas sociais constituem-se em instituições de filtragem desses interesses.

Procure analisar ainda, na ação de parlamentares, sua desvinculação dos interesses do eleitorado, em favor de interesses de grupos hegemônicos claramente contrários aos interesses que os elegeram.

TÓPICO 3

Para este Tópico não são propostos exercícios, cabendo tão somente a leitura crítica do texto básico.

TÓPICO 4

EXERCÍCIO INTERATIVO 1

Estado e Sociedade Capitalista

O papel do Estado em uma sociedade de classes reveste-se de importância fundamental para a preservação e ampliação de uma situação de dominação social. É através da ação do Estado que a classe dominante mantém e amplia sua dominação. Isto evidentemente só pode ocorrer em duas circunstâncias: ou através do uso sistemático e continuado do uso da força (ditaduras) ou pelo constante mascaramento do real papel do Estado.

É evidente que se o Estado consegue mascarar seu papel de mediador interessado dos conflitos sociais, cuja intervenção, apesar de unilateral em favor das classes dominantes, pode ser confundida ou não percebida pela classe dominada, ele pode alcançar sucesso nesta empreitada.

1 - Responda "Sim" ou "Não" caso acredite que as afirmações são corretas ou não:

1		O Estado pode ser considerado a grande fonte de repressão na sociedade capitalista.
2		O Estado é um instrumento a serviço de qualquer classe que chegue ao poder.
3		A capacidade do Estado de intervir na economia é absoluta.
4		A intervenção do Estado na economia se dá apenas para regular as relações de produção, em função das crises sistemáticas do capitalismo.
5		A relação da economia com as classes dominantes é desigual - capitais de tipos e tamanhos diferentes possuem ritmos diferentes de valorização.

EXERCÍCIOS DE APLICABILIDADE PRÁTICA

Estes exercícios visam lhe proporcionar uma auto-reflexão sobre o nível de seu aprendizado, em relação ao material de estudos que lhe foi fornecido. Leia atentamente as propostas de exercício, procurando refletir sobre elas registrando por escrito suas observações a respeito das mesmas, fazendo referência ao Texto Básico e de Comentários relacionados, bem como à bibliografia sugerida para este Tópico.

1. ANÁLISE DO PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO CAPITALISTA

Procure identificar no noticiário dos jornais, discursos de autoridades governamentais que mascaram decisões que privilegiam os interesses dos setores dominantes da sociedade, apesar de seu cunho aparentemente "social".

Analise até que ponto estas decisões, de fato, atendem aos interesses dos setores dominados e até que ponto, em última análise, os benefícios gerados por estas decisões acabam por ser apropriados pelo Capital, transformando os "Programas Sociais" implementados em mais um instrumento de cooptação ideológica da Classe Dominada.

TÓPICO 5

EXERCÍCIO INTERATIVO 1

Democracia e Administração Municipal

Nas últimas décadas tem se ampliado o número de estudos sobre o Município - instância de organização político-administrativa existente em quase todo o mundo - particularmente em função dos problemas crescentes e crônicos que vem enfrentando as grandes cidades.

Tido como instância mais importante da Federação e capaz de recuperar o velho espírito comunitário e promover a participação dos cidadãos no processo decisório, bem como nos mecanismos de fiscalização da ação pública, o Município vem atraindo as atenções de estudiosos em todo o mundo.

1 – Numere a terceira coluna associando as frases a (A) Municípios ou (B) Metrôpoles:

1	Unidade político-administrativa mais importante da federação.	
2	Proximidade entre população e governo	
3	Deterioração da qualidade de vida	
4	Grande complexidade administrativa	
5	Perda de espírito comunitário	
6	Proximidade entre os órgãos prestadores de serviços e os cidadãos.	
7	Desenvolvimento urbano caótico	

EXERCÍCIOS DE APLICABILIDADE PRÁTICA

Estes exercícios visam lhe proporcionar uma auto-reflexão sobre o nível de seu aprendizado, em relação ao material de estudos que lhe foi fornecido. Leia atentamente as propostas de exercício, procurando refletir sobre elas registrando por escrito suas observações a respeito das mesmas, fazendo referência ao Texto Básico e de Comentários relacionados, bem como à bibliografia sugerida para este Tópico.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E DEMOCRACIA

Procure identificar na estrutura organizacional e administrativa de sua cidade, quais os mecanismos institucionais estabelecidos que podem garantir uma maior participação cidadã no processo decisório ou no sistema de fiscalização.

Caso não existam formalmente, de que modo estas atividades são exercidas informalmente, ou seja, por fora da estrutura organizacional e administrativa "oficial".

TÓPICO 6

EXERCÍCIO INTERATIVO 1

Descentralização & Desconcentração & Participação

O grande desafio que se coloca para gestores públicos e estudiosos das questões públicas, neste início de século, parece ser o de tentar aproximar as grandes cidades ou Metrôpoles, do velho e tradicional Município - de pequenas dimensões territoriais e populacionais.

A perda de qualidade de vida, a crescente complexidade político-administrativa destas cidades de grande porte parece irreversível. Sua re-divisão municipal encontra sérias resistências e obstáculos de ordem cultural e política. Assim, resta trabalhar estas categorias político-administrativas, no sentido de recuperar a grande cidade.

1 - Procure preencher os espaços em branco no texto abaixo, se necessário consulte as “DICAS” ao final do exercício:

Como já discutimos anteriormente, as grandes Metrôpoles, também Municípios, fogem das características fundamentais do tradicional Município - de reduzidas dimensões _____ e _____ - tornando-se necessário que se repense as práticas de gestão pública, de modo a aproximar estas Metrôpoles das condições do _____ tradicional.

Dentre as propostas mais apreciadas por estudiosos e práticos do assunto, estão aquelas que apregoam a necessidade de se implementar um processo de _____, _____ e _____.

Várias tem sido as experiências neste campo - quase todas enfrentando sérias resistências das _____ públicas, das câmaras de representação popular (Câmara de Vereadores), das autoridades responsáveis pela prestação de serviços públicos e até mesmo de setores organizados da população, face à uma cultura _____ arraigada nestas instâncias.

De qualquer modo, estas propostas parecem dar conta de resolver o problema de gestão das grandes cidades.

DICAS

de território – espaciais

da população

instância político-administrativa básica da Federação

distribuição do poder decisório entre várias instâncias que não a instância máxima.

distribuição territorial e espacial da prestação de serviços públicos

incorporação da população no processo decisório

estruturas orgânicas descritas e analisadas por Max Weber

prática de troca de favores políticos

EXERCÍCIO INTERATIVO 2

Rio de Janeiro

A cidade do Rio de Janeiro tem sido muito rica em experiências político-administrativas:

De 1565 a 1763 - Rio de Janeiro, simples cidade do litoral sudeste do Brasil.

De 1763 a 1808 - Rio de Janeiro, capital da Colônia e sede do Vice-Reino do Brasil

De 1808 a 1821 - Rio de Janeiro, capital da Colônia e sede do Governo Português.

De 1822 a 1831 - Rio de Janeiro, capital do Primeiro Reinado.

De 1831 a 1840 - Rio de Janeiro, sede da Regência. Em 1834 surge o Município da Corte ou Neutro.

De 1840 a 1889 - Rio de Janeiro, capital do Segundo Reinado.

De 1889 a 1960 - Rio de Janeiro, capital da República. Em 1891 transformou-se em Distrito Federal.

De 1960 a 1975 - Rio de Janeiro, capital do Estado da Guanabara.

De 1975 em diante - Rio de Janeiro, capital do novo Estado do Rio de Janeiro. Transforma-se o Estado da Guanabara em Município do Rio de Janeiro, com a fusão do antigo Estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara.

Logo que deixou de ser capital federal, como Cidade-Estado teve início a experiência de descentralização administrativa da cidade, abandonada pelos governantes que o seguiram, até que a prefeitura no período de 86 - 88 recuperou as Regiões Administrativas reservando a estas Regiões um papel importante no processo de democratização das decisões públicas, quando foram criados os Conselhos com a participação de cidadãos comuns e autoridades municipais, funcionando como um fórum de discussão de políticas públicas setoriais.

O exercício abaixo tem como objetivo apenas fazer você pensar um pouco na cidade em que vivemos. Procure anotar o número de pontos feitos para podermos fazer uma verificação com todo o grupo no Seminário presencial.

O objetivo do exercício é permitir que você se identifique em relação a estes pressupostos. No quadrinho à esquerda da letra que identifica a resposta está registrado 0 ou 1, some seus pontos e anote-os em uma folha de papel pois será utilizado em outro exercício.

1 - Você sabe que governante fez a primeira divisão da cidade em Regiões Administrativas?

A		Negrão de Lima
B		Marcelo Alencar
C		Carlos Lacerda
D		Roberto Saturnino Braga

2 - Você sabe quantas são as Regiões Administrativas do Rio de Janeiro?

A		34
B		24

C		26
D		30

3. Você sabe qual a população da cidade do Rio de Janeiro?

A		Aproximadamente 5.800.000 habitantes
B		Aproximadamente 6.800.000 habitantes
C		Aproximadamente 5.000.000 habitantes

4. Você sabe que bairros da cidade são abrangidos pela Região Administrativa de Botafogo?

A		Jardim Botânico, Lagoa, Gávea, Vidigal, São Conrado, Leblon, Ipanema
B		Jardim Botânico, Lagoa, Gávea e Leblon
C		Jardim Botânico, Lagoa, Leblon, Gávea e Vidigal
D		Jardim Botânico, Lagoa, Leblon, Gávea, São Conrado e Vidigal

5. Você sabe que Prefeito criou as primeiras Regiões Administrativas de áreas faveladas da cidade?

A		Marcelo Alencar
B		Roberto Saturnino Braga
C		César Maia
D		Jamil Hadad

6. Você sabe o que foram os Conselhos Governo-Comunidade?

A		Conselhos criados no Governo Saturnino Braga, englobando representação dos órgãos públicos locais e da sociedade civil organizada (FAMERJ, FAFERJ, etc.) em cada uma das Regiões Administrativas.
B		Conselhos criados pelo Governador Carlos Lacerda por ocasião da criação das Regiões Administrativas no início dos anos 60.
C		Conselhos criados pela Câmara dos Vereadores funcionando como instrumentos auxiliares no processo de discussão de políticas públicas.

7. Você sabe como são escolhidos os Administradores Regionais?

A		São eleitos diretamente pela população das Regiões.
B		São escolhidos e nomeados pelo Prefeito da cidade.
C		São escolhidos pelos Vereadores da cidade.
D		São indicados pelas organizações da sociedade civil.

8. Você sabe quantas Universidades Públicas se localizam na cidade do Rio de Janeiro?

A		4
B		3
C		2
D		5

9. Você sabe qual a cidade brasileira com a maior rede de Escolas Municipais?

A		São Paulo
B		Belo Horizonte
C		Rio de Janeiro

D	Recife
---	--------

10. Que Municípios compõem a Região Metropolitana chamada "Grande Rio"?

A	A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta por outros 17 municípios - Duque de Caxias, Itaguaí, Mangaratiba, Nilópolis, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Paracambi, Petrópolis, São João de Meriti, Japeri, Queimados, Belford Roxo, Guapimirim - que constituem o chamado Grande Rio.
B	A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta por outros 12 municípios - Duque de Caxias, Itaguaí, Nilópolis, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Itaboraí, Niterói, Paracambi, São João de Meriti, Japeri, Queimados, Belford Roxo - que constituem o chamado Grande Rio.
C	A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta por outros 9 municípios - Duque de Caxias, Itaguaí, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, São João de Meriti, Japeri, Queimados, Belford Roxo - que constituem o chamado Grande Rio.

EXERCÍCIOS DE APLICABILIDADE PRÁTICA

Estes exercícios visam lhe proporcionar uma auto-reflexão sobre o nível de seu aprendizado, em relação ao material de estudos que lhe foi fornecido. Leia atentamente as propostas de exercício, procurando refletir sobre elas registrando por escrito suas observações a respeito das mesmas, fazendo referência ao Texto Básico e de Comentários relacionados, bem como à bibliografia sugerida para este Tópico.

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO – BASE DO ESTADO DEMOCRÁTICO

Procure identificar na estrutura atual de sua Prefeitura a institucionalização de mecanismos de descentralização, desconcentração e participação popular no processo decisório e nos mecanismos de fiscalização da gestão municipal.

Tente ainda, identificar os principais processos operacionais que são desenvolvidos para viabilizar a implementação destas práticas e quais os atuais entraves ao seu funcionamento e faça uma comparação com a experiência descrita no Texto Básico deste Tópico.

RESPOSTAS DOS EXERCÍCIOS

TÓPICO 1

Exercício Interativo 1

1 - Responda "Sim" ou "Não" caso acredite que as afirmações são corretas ou não:

1	NÃO	Burocracia é uma forma de organização típica das instituições públicas.
2	SIM	Na burocracia é possível que as normas sejam definidas por imposição.
3	NÃO	Na organização burocrática o exercício da autoridade é uma questão pessoal, independente de cargos ocupados.
4	SIM	Numa estrutura burocrática as ordens devem ser impessoais.

Exercício Interativo 2

1 - Responda "Sim" ou "Não" caso acredite que as afirmações são corretas ou não:

1	SIM	Numa burocracia de tipo ideal, os cargos são ocupados com base apenas na qualificação dos funcionários.
2	NÃO	Numa burocracia de tipo ideal o funcionário deve ser remunerado em função de sua produtividade.
3	SIM	A especialização é uma das características da burocracia de tipo ideal..
4	SIM	"Quem sabe mais, manda mais" - Esta é uma afirmação que caracteriza a burocracia de tipo ideal.
5	SIM	Numa sociedade de classes saber mais é consequência de poder econômico.

Exercício Interativo 3

1 – Numere a terceira coluna associando as frases dispostas na segunda e quartas colunas.

1	"... o que importa é que o governo haja dentro da lei ..."	2	Autoritarismo
2	"... autoridade é autoridade ..."	3	Tecnocracia
3	"... as questões sociais não são políticas e sim objetivas e passíveis de solução técnica ..."	1	Legalidade
4	"... só pode discutir a inflação quem sabe como resolver o problema ..."	5	Consenso
5	"... todas as decisões públicas devem ser decididas em assembléia popular ..."	4	Cientificismo

Exercício Interativo 4

1 – Ponha as sentenças abaixo em ordem e componha um breve texto sobre as teorias organizacionais:

Embora a burocracia busque permanentemente sua legitimidade e uma das formas de fazê-lo, seja através da participação popular, é possível identificar uma série de contradições nesta sua ação. Em outras palavras, a autonomia da burocracia é relativa tendo em vista seu papel preponderante, de reprodutora das relações sociais.

TÓPICO 2

Exercício Interativo 1

Palavras Cruzadas

HORIZONTAL		VERTICAL	
4	GREVE	1	PARTIDO
5	NEGOCIAÇÃO	2	CONGRESSO
6	VOTO	3	SINDICATOS
7	ASSOCIAÇÕES		

TÓPICO 3

Para este Tópico não foram propostos exercícios.

TÓPICO 4

Exercício Interativo 2

1 - Responda "Sim" ou "Não" caso acredite que as afirmações são corretas ou não:

1	NÃO	O Estado pode ser considerada a grande fonte de repressão na sociedade capitalista.
2	NÃO	O Estado é um instrumento a serviço de qualquer classe que chegue ao poder.
3	NÃO	A capacidade do Estado de intervir na economia é absoluta.
4	SIM	A intervenção do Estado na economia se dá apenas para regular as relações de produção, em função das crises sistemáticas do capitalismo.
5	SIM	A relação da economia com as classes dominantes é desigual - capitais de tipos e tamanhos diferentes possuem ritmos diferentes de valorização.

TÓPICO 5

Exercício Interativo 1

1 – Numere a terceira coluna associando as frases a (A) **Municípios** ou (B) **Metrópoles**:

1	Unidade político-administrativa mais importante da federação.	A
2	Proximidade entre população e governo	A
3	Deterioração da qualidade de vida	B
4	Grande complexidade administrativa	B
5	Perda de espírito comunitário	B
6	Proximidade entre os órgãos prestadores de serviços e os cidadãos.	A
7	Desenvolvimento urbano caótico	B

TÓPICO 6

Exercício Interativo 1

1 - Procure preencher os espaços em branco no texto abaixo, se necessário consulte as “DICAS” ao final do exercício:

territoriais populacionais Município descentralização desconcentração
participação burocracias clientelista

Como já discutimos anteriormente, as grandes Metrôpoles, também Municípios, fogem das características fundamentais do tradicional Município - de reduzidas dimensões **territoriais** e **populacionais** - tornando-se necessário que se repense as práticas de gestão pública, de modo a aproximar estas Metrôpoles das condições do **Município** tradicional.

Dentre as propostas mais apreciadas por estudiosos e práticos do assunto, estão aquelas que apregoam a necessidade de se implementar um processo de **descentralização, desconcentração e participação**.

Várias tem sido as experiências neste campo - quase todas enfrentando sérias resistências das **burocracias** públicas, das câmaras de representação popular (Câmara de Vereadores), das autoridades responsáveis pela prestação de serviços públicos e até mesmo de setores organizados da população, face à uma cultura **clientelista** arraigada nestas instâncias.

De qualquer modo, estas propostas parecem dar conta de resolver o problema de gestão das grandes cidades.

Exercício Interativo 1

1 - Você sabe que governante fez a primeira divisão da cidade em Regiões Administrativas?

A		Negrão de Lima
B		Marcelo Alencar
C		Carlos Lacerda
D		Roberto Saturnino Braga

2 - Você sabe quantas são as Regiões Administrativas do Rio de Janeiro?

A		34
B		24
C		26
D		30

3. Você sabe qual a população da cidade do Rio de Janeiro?

A		Aproximadamente 5.800.000 habitantes
B		Aproximadamente 6.800.000 habitantes
C		Aproximadamente 5.000.000 habitantes

4. Você sabe que bairros da cidade são abrangidos pela Região Administrativa de Botafogo?

A		Jardim Botânico, Lagoa, Gávea, Vidigal, São Conrado, Leblon, Ipanema
B		Jardim Botânico, Lagoa, Gávea e Leblon
C		Jardim Botânico, Lagoa, Leblon, Gávea e Vidigal
D		Jardim Botânico, Lagoa, Leblon, Gávea, São Conrado e Vidigal

5. Você sabe que Prefeito criou as primeiras Regiões Administrativas de áreas faveladas da cidade?

A		Marcelo Alencar
B		Roberto Saturnino Braga
C		César Maia
D		Jamil Hadad

6. Você sabe o que foram os Conselhos Governo-Comunidade?

A		Conselhos criados no Governo Saturnino Braga, englobando representação dos órgãos públicos locais e da sociedade civil organizada (FAMERJ, FAFERJ, etc.) em cada uma das Regiões Administrativas.
B		Conselhos criados pelo Governador Carlos Lacerda por ocasião da criação das Regiões Administrativas no início dos anos 60.
C		Conselhos criados pela Câmara dos Vereadores funcionando como instrumentos auxiliares no processo de discussão de políticas públicas.

7. Você sabe como são escolhidos os Administradores Regionais?

A		São eleitos diretamente pela população das Regiões.
B		São escolhidos e nomeados pelo Prefeito da cidade.
C		São escolhidos pelos Vereadores da cidade.
D		São indicados pelas organizações da sociedade civil.

8. Você sabe quantas Universidades Públicas se localizam na cidade do Rio de Janeiro?

A		4
B		3
C		2
D		5

9. Você sabe qual a cidade brasileira com a maior rede de Escolas Municipais?

A		São Paulo
B		Belo Horizonte
C		Rio de Janeiro
D		Recife

10. Que Municípios compõem a Região Metropolitana chamada "Grande Rio"?

A		A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta por outros 17 municípios - Duque de Caxias, Itaguaí, Mangaratiba, Nilópolis, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Paracambi, Petrópolis, São João de Meriti, Japeri, Queimados, Belford Roxo, Guapimirim - que constituem o chamado Grande Rio.
B		A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta por outros 12

		municípios - Duque de Caxias, Itaguaí, Nilópolis, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Itaboraí, Niterói, Paracambi, São João de Meriti, Japeri, Queimados, Belford Roxo - que constituem o chamado Grande Rio.
C		A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta por outros 9 municípios - Duque de Caxias, Itaguaí, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, São João de Meriti, Japeri, Queimados, Belford Roxo - que constituem o chamado Grande Rio.
