

BUROCRACIA E ESTADO CAPITALISTA: NOTAS SOBRE A REFORMA (ADMINISTRATIVA) DE ESTADO

Marcelo Simões Pires Picarelli[†]

Resumo: A partir da década de 1980, tornaram-se evidentes, nos países capitalistas ocidentais, diversos processos de reforma no mais característico modelo de Estado do pós-guerra: o *Welfare state*. Confrontadas com a emergência dos mercados globais, tais reformas apresentaram um novo paradigma, não keynesiano, para a atuação econômica e social do Estado, a fim de enfrentarem a crise de (não)governabilidade por que estavam passando, representados pelo déficit público, inflação e desemprego. Essas reformas, ditas neoliberais ou pró-mercado, contêm também um aspecto especificamente administrativo, que apresentou como alternativa ao modelo burocrático weberiano a *Nova Administração Pública* (ou administração gerencial), que preconiza a adoção de princípios e instrumentos oriundos da iniciativa privada, com o intuito de tornar a atuação estatal mais eficiente. O presente artigo pretende efetuar uma discussão teórica, em nível de princípios da ação estatal, a fim de elucidar os requisitos e conseqüências das alterações na forma de atuação do Estado contemporâneo, de feição burocrática e de caráter social, levadas a cabo pelas reformas de Estado neoliberais. Para tanto, foi utilizada a matriz teórica da “*Escola de Frankfurt*”, formuladora da *Teoria Crítica* e que apresenta uma abordagem marxista e freudiana, para analisar o

[†] Mestre em Ciência Política IFCH/UFRGS no ano de 2001, com a dissertação: “Reforma (Administrativa) de Estado neoliberal e pesquisa de opinião como instrumento de avaliação dos serviços públicos: uma análise frankfurtiana”, Graduado em Direito /UFRGS no ano de 1997. Delegado de Polícia Federal, lotado na Delegacia de Polícia Federal em Santa Cruz do Sul/RS.

papel da burocratização nas sociedades industrializadas ocidentais do pós-guerra. O ponto de partida é a análise da burocracia efetuada por Weber, e o desenvolvimento dos seus conceitos frente ao mundo contemporâneo, temas tratados por Marcuse e Habermas, dentre outros.

Palavras-chave: Burocracia; Escola de Frankfurt; Neoliberalismo; Reforma de Estado; Weber

Abstract: Since the 1980's, that have been evident, in the occidental capitalistic countries, plenty reform process in the most characteristic post-war model State: the Welfare State. Confronted with the global markets emergency, such reforms presented a new paradigm, not Keynesian, for economic and social performances of the state, to aim of confront the (not) governability crisis through what were passing by, represented by public deficit, inflation and unemployment. Such reforms, called neoliberals or pro-market, contain too a specific management aspect, that presents as option of the weberian bureaucratic model the New Public Management, witch proclaims adopting principles and instruments derived from private initiative, with the aim to become the state performance more efficiency. The present article aimed to do a theoretical discussion, on the level of principles of state performance, with the aim of make clear the requisites and consequences of the change on the contemporary state way of performance, from bureaucratic form and social character, realized by neoliberal state reforms. To that, was utilized theoretical matrix of "Frankfurt School", formulator of the Critical Theory, which presents a Marxist and Freudian approach, to analyze the role of the bureaucratic form in the industrialized occidental of post-war societies. The start point is the bureaucracy analysis realized by Weber, and the development of its concepts faced to the contemporary world, themes treated by Marcuse and

Habermas, among others.

Keywords: Bureaucracy; Frankfurt School; Neoliberalism; State Reform; Weber

Sumário: Introdução. 1. Administração Pública e Governo. 2. Burocracia e Estado Capitalista. 2.1. Do Estado Moderno à Reforma do Welfare State. 2.2. A Crise do Welfare State e a Proposta Neoliberal. 3. Análise Frankfuriana da Reforma de Estado. 3.1. Estado e Economia sob a Perspectiva da *Teoria Crítica*. 3.2. Crítica da Reforma Neoliberal. Conclusão.



INTRODUÇÃO

No final dos anos 1970, quando o mundo viveu a segunda crise do petróleo e a enorme inflação americana, o Federal Reserve (Banco Central dos EUA) elevou a taxa de juro americana a quase 20% ao ano, o que desestabilizou a economia global pelas décadas seguintes. Atribuiu-se aquela crise mundial a um excesso de regulação dos mercados por parte dos Estados, portanto, tal regulação passou a ser dissolvida paulatinamente pela visão hegemônica liberal, com a ilusão de que o mercado se auto-regularia e buscaria sempre pontos de equilíbrio para seu perfeito funcionamento. A função dos Estados deveria ser auxiliar os mercados a atingir tais pontos. O recente baque econômico da “bolha imobiliária” norte-americana de 2008 trouxe como consequência novamente grande intervenção dos Estados ocidentais nos mercados financeiros, visando a impedir o aprofundamento de uma crise sistêmica. Esta recente atuação dos Estados ocidentais

capitalistas tem sido apontada como o epitáfio da era Reagan e Thatcher, e sua visão “neoliberal”.

Tal visão dominou os governos dos países com as principais economias mundiais durante os anos 1980 e a década seguinte, período em que a referida crise econômica trouxe como consequência o questionamento do modelo de desenvolvimento para os países ocidentais, afetando o rumo da política econômica em muitos Estados, permitindo a ascensão da visão liberalizante dos mercados. Na Europa, houve o rompimento do consenso keynesiano das décadas do pós-guerra, e na América Latina ocorreu o abandono do protecionismo da substituição de importações (Schirm, 1999). Com efeito, o tema de reforma do modelo de Estado dominou a agenda política internacional dos anos 1990, e é apontado como um desafio necessário devido à crise de governabilidade por que estariam passando os Estados ocidentais, em seus aspectos econômico, social e, este último nos é relevante, administrativo.

O tamanho e o modo de intervenção do Estado na sociedade e na economia passou a sofrer reformulações significativas, como por exemplo, países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobretudo Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e os países escandinavos, organizaram processos de reforma de suas máquinas administrativas, imprimindo-lhes um caráter mais gerencial, inspirado nas experiências da administração privada. As correlatas reformas administrativas patrocinadas pelos organismos internacionais (em especial o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD) estruturaram-se tendo por base teórica a *Nova Administração Pública*, mais conhecida como *Administração Gerencial (ou Empreendedora)*, segundo Pereira (1997). Um de seus principais pressupostos é a *administração voltada para o cidadão*, que se define como modelo gerencial cujo objetivo é

oferecer serviços públicos de maior qualidade, atendendo melhor às demandas dos usuários de serviços públicos (Coutinho, 2000, p.47).

Segundo Andrews e Kouzmin (1998), a Nova Administração Pública orienta-se pela Teoria da Escolha Pública, que foi desenvolvida por economistas neoclássicos da “Escola de Virgínia”. O seu pressuposto é o racionalismo econômico, segundo o qual os indivíduos são maximizadores econômicos, motivados só pelo auto-interesse nas interações econômicas, políticas e sociais. Seus elementos são: o pressuposto do auto-interesse, a concepção de interações sociais como trocas no mercado e o individualismo metodológico.

A Escolha Pública pretende cumprir a tarefa de reconstrução do Estado, com o objetivo de ajudar as indústrias a competir nos mercados internacionais e proteger os cidadãos das desigualdades dentro e entre os países, por meio das seguintes ações, conforme Coutinho (op. cit.):

a) Diminuição do tamanho do Estado: privatização, terceirização e publicização (passagem dos serviços públicos para organizações não-governamentais);

b) Desregulação da economia: adoção de mecanismos de mercado para regulação econômica;

c) Aumento da governança, entendida como capacidade do Estado tomar decisões efetivas: ajuste fiscal, administração gerencial, separação entre os órgãos que formulam e os que implementam as políticas públicas;

d) Aumento da governabilidade, entendida como capacidade política do Governo de intermediar interesses: via melhoria da democracia representativa e via introdução do controle social do Estado.

Tal orientação de Reforma de Estado, baseada na perspectiva empresarial, foi considerada justificável devido ao sucesso que algumas empresas de ponta obtiveram

implantando programas que valorizavam as necessidades dos seus clientes, em virtude do ambiente marcadamente competitivo em que passaram a operar com a (abertura dos mercados nacionais proporcionada pela) globalização e com as mudanças tecnológicas ocorridas nas últimas décadas devido à revolução eletro-eletrônica. Decorrentemente, o racionalismo econômico apresentou-se como verdadeira base ideológica da globalização e das necessárias reformas de Estado (Andrews, Kouzmin, op. cit).

É relevante pontuar aqui que a discussão contemporânea acerca da reforma do Estado, especialmente em relação ao seu aspecto administrativo, impõe para a compreensão de sua abrangência a busca de formulações teóricas que abarquem o Estado, em suas relações com a sociedade, o mercado e a política (Diniz, 1998). Esse tema é tão controverso quanto abrangente (uma vez que abarca áreas da Ciência Política, do Direito, da Economia, da Administração e da Filosofia Política, além de outros ramos do conhecimento humano) e com grandes implicações na forma e no conteúdo da atuação do próprio Estado.

No presente artigo, será efetuada uma abordagem teórica acerca da administração estatal (com seu modo burocrático de atuação) e sua relação com o Estado capitalista contemporâneo, a fim de subsidiar programas de reforma que se pretendam auxiliares dos processos de gestão, e capazes de melhorar a eficiência da atuação do Estado, no contexto brasileiro. O objetivo geral do trabalho será demonstrar que qualquer proposta de reforma de Estado que tenha por fim aumentar a governabilidade (e a governança) do Estado, por meio de uma maior eficiência na sua atuação e na prestação dos serviços públicos, com reflexo na melhoria das condições de vida da população, não pode passar apenas pela dimensão técnica da forma de atuação do Estado, e simplesmente reproduzir as experiências do setor privado. Deve, antes de tudo, também

superar questões epistemológicas e enfrentar uma reformulação dos princípios da ação estatal.

1 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO

Iniciarei traçando definições de alguns conceitos que instrumentalizarão a reflexão posterior. Para se apreender o funcionamento das instituições, do título acima, na sociedade ocidental capitalista contemporânea começarei trabalhando o conceito de associação. Por este, compreende-se uma relação entre um conjunto de indivíduos, com uma regulação limitadora, enquanto a manutenção de sua ordem está garantida pela conduta de determinadas pessoas. Segundo Weber (1922), a administração de uma associação depende por completo da presença de um dirigente e eventualmente de um quadro administrativo que a organize. Dessa forma, considera que há uma associação, quando a manutenção de sua ordem está garantida pela conduta de determinadas pessoas, destinada em especial para tal propósito: um dirigente, e eventualmente, um quadro administrativo que, conforme o caso, pode também apresentar-se com um poder representativo.

Nesse sentido, a associação não consiste em outra coisa que em “la existencia de la probabilidad de que pueda tener lugar una acción de personas dadas, cuyo sentido esté en el propósito de implantar el orden de la asociación” (Weber, 1922-1997:39). Ou seja, na possibilidade de uma ação conjunta com um fim, um propósito, em comum, qual seja, implantação de uma ordem. Se este tipo de ação orientada a um fim não está presente, configura-se uma relação social, mas não uma associação.

A ação da associação, portanto, é efetuada pelo seu quadro administrativo ou dirigida e planejada por este, e orientada a implantar, modificar ou manter uma determinada ordem. À medida que a associação vai crescendo há uma

tendência a sua oligarquização, efetuada por meio de uma organização burocrática. Robert Michels (1911), estudando os problemas decorrentes da organização dos partidos políticos operários percebeu que toda organização, à medida que cresce, tende a se burocratizar, é a denominada "lei de ferro da oligarquização". Dentro do Estado, não parece haver diferença. A burocratização, pois, apresenta-se numa temática inerente às questões relativas à administração do Estado, e no que consiste esta.

Chiavenato (1987, p.3) coloca que a palavra *administração* tem suas origens no latim (*ad*, direção para, tendência; *minister*, comparativo de inferioridade; e sufixo *ter*, subordinação ou obediência, isto é, “*aquele que realiza a função abaixo do comando de outrem, aquele que presta um serviço ao outro*”). Logo, em sua origem, a palavra administração significa função que se desenvolve *sob o comando de outro*, um serviço que se presta *a outro*. O vocábulo administração, em linhas gerais, abrange tanto a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar.

Conforme a teoria jurídica romano-germânica¹ do Direito Administrativo (Di Pietro, 1999, p.48), pode-se apontar que, seja nas relações entre particulares (ditas privadas) ou nas entre o Estado e um particular (ditas públicas)², os atos de

1 A família Romano-Germânica abrange países nos quais a Ciência do Direito se formou sobre a base do direito romano (oeste do continente europeu), concebendo as regras de direito como sendo regras de conduta, ligadas a preocupações de justiça e de moral. Caracteriza-se pelo estabelecimento de estatutos legais, formando um sistema, com regras gerais que devem ser aplicadas a cada caso concreto levado à justiça. A família da *Common Law*, característica dos países anglo-saxões, desenvolveu-se na Inglaterra e sua preocupação é dar solução a um processo em concreto, e não formular uma regra geral de conduta para o futuro. Sua preocupação imediata é o restabelecimento da ordem perturbada, e não a de lançar as bases da sociedade. É um Direito não escrito, baseado no costume, no uso e nas decisões das cortes de justiça. (David, 1993)

2 Na *Common Law* a Administração age como se fosse um particular, seguindo o regime jurídico de Direito privado.

administração limitam-se aos de guarda, conservação e percepção dos frutos dos bens administrados; portanto, não incluem os de alienação. Neles, há sempre uma *vontade externa ao administrador* a impor-lhe a orientação a seguir. Assim, na administração o dever e a finalidade são predominantes; já no domínio, é a vontade. A administração, então, é a atividade daquele que não é senhor absoluto. Tanto na administração privada como na pública há uma atividade dependente de uma vontade externa, individual ou coletiva, vinculada ao princípio da finalidade. Portanto, não é errôneo, inclusive, afirmar que toda atividade de administração deve ser útil àquele interesse que o administrador deve satisfazer. No caso da Administração Pública, a vontade decorre da lei que fixa a finalidade que deve ser perseguida pelo administrador, ou deveria.

Concebe-se que, em sentido subjetivo (Meirelles, 2000), a Administração Pública compreende tanto os órgãos governamentais supremos e constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar; quanto os órgãos administrativos subordinados e dependentes (Administração Pública [*stricto sensu*]), aos quais incumbe executar os planos governamentais.

Infere-se, por conseqüência, que na teoria jurídica nacional a Administração Pública compreende 1) a função política, que traça as diretrizes governamentais e 2) a função administrativa, que as executa. Existe uma preponderância do Poder Executivo no exercício das atribuições políticas; mas não existe exclusividade no exercício dessa. Pode-se dizer que na organização administrativa do Estado brasileiro, por exemplo, as funções políticas repartem-se entre Executivo e Legislativo, com acentuada predominância do primeiro.

Feitas estas observações, será tomado por base o conceito de Administração Pública em sentido estrito, que engloba num sentido subjetivo: as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes

públicos que exercem a função administrativa; e num sentido objetivo: a atividade administrativa exercida por aqueles entes. Toda esta atividade da função administrativa dá-se basicamente pela Burocracia do Estado, que será examinada a seguir.

2 - BUROCRACIA E ESTADO CAPITALISTA

A burocracia apresentou-se, no século XX, como um dos mais relevantes temas dentro da Sociologia e da Ciência Política, possuindo como pano de fundo relações de poder e de controle. Esta problemática surgiu enquanto preocupação intelectual no ocidente apenas no séc. XVIII, embora o fenômeno seja muito mais antigo³. Um economista fisiocrático da época, Vicent de Gournay, utilizou o termo “burocrático” para designar o poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal, incumbidos de funções especializadas na monarquia absoluta, dependentes do soberano. O poder está aqui sendo utilizado como competência específica ligada a determinada tarefa.

No séc. XIX, o mesmo tema também assumiu conotação política, na medida em que passou a ser usado por liberais e radicais para criticar o formalismo, a altivez, e o espírito da administração pública nos regimes autoritários, especialmente na Alemanha prussiana de Bismarck (1815-1898), o “Chanceler de Ferro”. O uso crítico do termo que se institucionalizou na linguagem comum atual costuma indicar a proliferação de normas e regulamentos, o ritualismo, a falta de iniciativa, o desperdício de recursos, a *burocratização*, ou seja, a ineficiência das grandes organizações públicas e privadas. Aqui deve ser reafirmado que, conceitualmente, burocracia não se equivale à burocratização. Uma vez considerada como

3 No antigo Egito, na Mesopotâmia e na China formou-se um Estado de caráter centralizado e despótico que realizava seu domínio, via domínio das águas, submetendo os cultivadores à direção de uma classe letrada de funcionários que planejavam e executavam o plano. (Tragtenberg, 1992, p.27)

principal característica da burocracia (em seu tipo-ideal) a racionalidade de seu proceder, com decorrente centralização da autoridade e a impessoalidade dos comandos – em busca de uma maior eficiência na atuação de uma associação; por burocratização pode ser entendido o advento de elementos de não-racionalidade, de fragmentação de autoridade e de personalismo (patrimonialismo) ou de despersonalização dos comandos.

Burocratização significa proliferação de organismos sem conexão com as exigências gerais da funcionalidade, acentuação dos aspectos formais e processuais sobre os aspectos substanciais com a conseqüente morosidade das atividades e redução das tarefas desempenhadas, sobrevivência e elefantíase de organismos que não desempenham mais alguma função efetiva e, finalmente, triunfo da organização – a burocracia – sobre suas funcionalidades. (*Bencini, in Bobbio et al., op. cit., p.130*)

Para trabalhar o termo no presente artigo, partirei de uma das primeiras definições, que se delineou no século XIX, segundo Girglioli (*apud Bobbio et al., 1997*), e que expressava uma concepção de Burocracia procurando empregar o termo em um sentido técnico e não polêmico: trata-se daquele conjunto de *estudos jurídicos* e da *ciência da administração* alemães que versam sobre “*Bureausystem*”. Este era o novo aparelho administrativo prussiano, organizado monocrática e hierarquicamente (a partir dos bureaus), em substituição aos velhos corpos administrativos colegiais (de característica estamental). Por esta tradição técnico-jurídica, o conceito de Burocracia designa uma teoria e uma praxe da administração pública que é considerada *a mais eficiente possível*, e tem sua legitimidade justamente baseada na *eficiência* com que trata a administração do Estado.

Portanto, a organização burocrática é uma específica variante moderna (com raízes iluministas) das soluções dadas ao problema geral da administração (tanto pública como privada). A burocracia é o tipo ideal de uma estrutura pura de dominação através de um quadro administrativo, isto é, da Dominação Racional-Legal. As categorias fundamentais para se apreender a atuação do quadro administrativo na dominação legal, segundo Weber (1997) são: *a) o exercício* (sujeito a lei) *continuidado de funções*; dentro da sua *b) competência*, com atribuição dos poderes necessários para sua realização e com fixação estrita dos meios coativos eventualmente admissíveis e os pressupostos de sua aplicação. Acrescentado do *c) Princípio da Hierarquia Administrativa*: ordenação de “autoridades” fixas com faculdades de regulação e inspeção e com o direito de queixa ou apelação ante instâncias superiores, por parte das inferiores.

O integrante do quadro não é o proprietário da máquina administrativa, só possui o saber técnico, o que já é um elemento de reforço à hierarquia. Assim, o grande instrumento da superioridade da administração burocrática é o saber profissional especializado, cujo caráter imprescindível está condicionado pelos caracteres da técnica e da economia moderna da produção de bens, em última instância, está condicionada pela ciência (racionalidade formal).

Para Weber, a industrialização e o capitalismo constituem as realizações decisivas desta racionalidade ocidental, e esta, por sua vez, é responsável por distingui-los de modo fundamental de todas as outras formas de técnica e de economia que já existiram. Por tal análise, a racionalidade instrumental, encontra-se também institucionalizada na vida cotidiana da sociedade, traduzindo-se, no plano econômico, na ação calculada dos agentes econômicos (empresários) e na atuação competente da administração estatal (burocratas). Weber demonstrou que a razão econômica não se confinou à

área da produção e circulação de mercadorias, mostrou que a calculabilidade e previsibilidade, características essenciais da racionalidade instrumental na economia, permearam também a esfera política, impondo-se inclusive como “razão de Estado”.

Contudo, essa racionalidade para a organização da atividade da burocracia apresenta uma inerente disfunção estrutural, uma vez que a administração burocrática é aquela forma de organização social que, devido a sua constituição, não pode tematizar suas próprias premissas. Há uma rígida divisão entre aqueles que decidem e aqueles que executam as ações. Assim, a sua racionalidade, enquanto imposição das normas estabelecidas e execução sem distorções por questões subjetivas ou pessoais, só se estabelece com a disjunção total entre as premissas da ação e o aparelho que as executa, com vistas a maior eficiência possível quanto ao agir (Offe, 1984). Eficiência, aqui, é vista como rígido cumprimento das normas estabelecidas, ou seja, subordinação confiável de ações a premissas.

Desse modo, uma vez preenchidos os requisitos formais, aquele que deve cumprir as ordens não tem o dever nem a capacidade de questioná-las. Por conseqüência, apesar da certeza de que os mandamentos serão cumpridos, ocorre para a organização uma perda de capacidade de reflexão sobre a própria atividade que se está realizando, perde-se de vista o próprio fim almejado pela ação. Torna-se a regra da atuação burocrática o formalismo, ou seja, o culto à forma (quase sempre escrita) exigida para o agir e seus requisitos, acarretando uma perda de noção entre os fins e os meios.

Desde a afirmação da Burocracia como modo mais eficiente de administrar o Estado, emergiu a relativa problemática a partir da constatação de que ela é ao mesmo tempo um processo indesejável e irremediável. Indesejável, na medida em que se opõe à democracia plena, conduzindo as sociedades a uma democratização passiva, ou a um

nivelamento entre dominantes e dominados. Irremediável, porque está associada ao fenômeno da democracia de massas, sendo uma forma possível de administrá-la em oposição à autonomia administrativa e democrática de pequenas unidades homogêneas, improvável em uma grande sociedade industrial (Tragtenberg, op. cit.).

Para se apreender de forma mais precisa o que implica o fenômeno burocrático na atualidade, trabalhar-se-á com as transformações ocorridas a partir do Estado moderno, e com as origens e relações da burocracia com o sistema de mercado e a produção capitalista.

2.1 DO ESTADO MODERNO À REFORMA DO WELFARE STATE

A centralização política necessária para a formação do Estado Nacional Moderno – Estado unitário dotado de um poder próprio independente – tendeu ao absolutismo monárquico (Gruppi, 1980), daí a íntima correlação que se fez do conceito de burocracia com centralização e autoritarismo. Com o desenvolvimento do capitalismo, nos séculos XVII e XVIII, a burguesia continuou sua ascensão econômica nos países europeus ocidentais. Os burgueses, conscientes de seus interesses, passaram a criticar o Antigo Regime.

Contestações liberais atuaram no confronto deste Estado absolutista tendo por resultado uma forma de organização que se pode denominar Estado Liberal. Seus principais marcos instituidores no ocidente foram as revoluções Gloriosa (1688-1689)⁴, a de Independência dos Estados Unidos da América (1781) e a Francesa (1789).

4 As tropas comandadas por Oliver Cronwel foram formadas segundo um *New Model Army*, isto é, os postos de comando desse exército eram conquistados pelo critério de merecimento militar e não pela origem de família. A adoção deste critério estimulou os combatentes, contribuindo para o fortalecimento da revolta liberal.

Seu fundamento teórico inspirador foi o Iluminismo, que, no caso francês remete à Enciclopédia, à Era da Razão. O Iluminismo é um movimento de idéias cujas origens remontam até o séc. XV, e que vieram a se desenvolver especialmente no séc. XVIII. Esse movimento visava a estimular a luta da Razão contra a Autoridade, isto é, a luta da “luz” contra as “trevas”. Constituía-se, pois, em uma filosofia militante de crítica da tradição cultural e institucional, cujo programa consistia na “*difusão do uso da razão para dirigir o progresso da vida em todos os aspectos*” (Binetti, *apud* Bobbio *et al.*, 1997:605). Os iluministas conceberam a idéia de *Progresso* como um contínuo e indefinível melhoramento institucional, econômico, moral e civil, abandonando a imagem (medieval) da história como uma decadência contínua e gradual. Tal melhoramento tenderia a ser tanto mais forte quanto mais a razão assumisse o papel de guia desse processo.

Por conseguinte, a Época das Luzes havia inspirado toda a Europa com uma irrestrita confiança no poder da ciência e da lógica para resolver, finalmente, todos os problemas (e emancipar os homens da condição da miséria) ilustrando a “infinita perfectibilidade” do ser humano. Para tanto, não existiria outra chave para se chegar à Utopia de Bacon⁵ que não a organização racional para todas as questões que envolviam a sociedade. (Durant, 1996)

A esfera econômica tendia ao liberalismo, tendo a economia sido considerada como um dos principais instrumentos de racionalização da vida, e passado a ser vista como um meio na mão dos soberanos. A doutrina econômica tipicamente iluminista foi a *Fisiocracia*, que fundamentava a idéia da existência de uma ordem natural regida por leis eternas, às quais seria mais racional conformar-se, pois elas

5 Em *Nova Atlântida*, Francis Bacon professa uma sociedade onde a ciência está a serviço do aperfeiçoamento da ordem social e da organização da vida das pessoas, com o objetivo de alargar as fronteiras do império humano para executar tudo o que for possível.

tenderiam a produzir a máxima prosperidade e harmonia possíveis, uma vez não obstadas. A legislação positiva editada pelo Estado, portanto, deveria favorecer a explicação da ordem natural, concedendo a máxima liberdade econômica.

O liberalismo também se caracterizou por ser uma concepção individualista, com os valores individuais sendo superiores aos coletivos. Uma concepção para a qual o indivíduo, e não os grupos, constituía a verdadeira essência da sociedade, e seria ele quem decidiria seu destino e faria a história. Sua orientação era a filosofia da libertação, porém, de um ideal realizado intelectualmente, não socialmente. A liberdade de comércio, a abolição de privilégios e imunidades (de origens feudais, concedidas em função de títulos nobiliários aos condes, marqueses, etc.), a divulgação da cultura e a revisão do sistema fiscal eram as aspirações dos iluministas, e mais especialmente as aspirações da burguesia. Pode-se afirmar que o Iluminismo era a filosofia do terceiro Estado (no caso francês), mas não a do povo, em relação aos quais os *philosophes* nutriam certa desconfiança, enquanto não fosse realizada sua educação.

Juridicamente, os direitos individuais foram o principal baluarte (formal) deste período e apresentaram como fundamento, por um lado, a destruição das bases que sustentavam o complexo dos direitos medievais, e, por outro, o nascimento de novos conceitos de natureza ideal e social. A política absolutista, com sua tendência de poder sem limites e pela conseguinte abolição dos poderes intermediários (senhores feudais), colocou frente a frente o Estado e o indivíduo. A teoria jurídica dos direitos individuais foi a barreira de limite criada para a atuação do Estado.

Além das garantias dos direitos individuais (e superior a estas), o Estado liberal cuidou de assegurar um sistema geral de garantias do sistema, que se tornou possível graças à

estruturação da Teoria da Constituição⁶ (código jurídico-político com referência a um esquema *racionalmente* criado). Pode-se considerar uma estrutura como racional quando possui uma ordenação de órgãos e atos estabelecida de tal maneira que conduza a um objetivo previamente fixado, recebendo todas as partes da estrutura um papel funcional com respeito à finalidade prevista. A teoria constitucional resultou na divisão clássica dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e no Estado de Direito.

Portanto, o Estado liberal não nasce no absolutismo, mas carregará consigo as conseqüências de um processo que nesse teve origem: havia começado o processo de racionalização da organização estatal, que se manifestou antes de tudo na ordenação burocrática da administração. Porém, foi deixado espaço de onde remanesceram partes irracionais no sistema, pois o processo racional não havia chegado ao cume do Estado, já que o rei o era “pela graça de Deus”.

Quanto à questão específica da administração do Estado, pode-se dizer que a centralização administrativa no Estado Moderno foi patrocinada por setores da nobreza e da burguesia interessados no fortalecimento da autoridade do rei, pois assim o Estado se tornaria um instrumento mais eficaz para reprimir as revoltas camponesas contra a nobreza feudal, proteger a propriedade das terras e os privilégios da nobreza; bem como para melhorar as estradas e a segurança pública, uniformizar as moedas e padronizar pesos e medidas, criar leis e procedimentos jurídicos de âmbito nacional – tudo com vistas ao desenvolvimento do comércio. Assim, para estes grupos sociais, o Estado com poder centralizado representava um caminho para a construção de sociedades mais prósperas e seguras. Dentre os meios de controle político da monarquia,

6 Por Constituição pode-se entender um conjunto de regras ou princípios (escritos ou não) que têm por objeto a estruturação do Estado, a organização de seus órgãos superiores e a definição de suas competências, ou seja, são as normas estruturais de uma dada sociedade política. (Bastos,1994)

podemos citar, ao lado da burocracia administrativa, a força militar permanente, a unificação das leis e da justiça e o sistema tributário. Essa unificação tornou mais racionais as relações sociais, favorecendo a Revolução Comercial, que propiciou o acúmulo de riquezas necessário para a expansão marítima.

Já no Estado liberal burguês, resultante das revoluções do séc. XVIII, a administração também intervinha na sociedade, porém de forma mitigada em relação ao Estado absolutista; sempre que ela intervinha na esfera da propriedade e da liberdade o fazia vinculada a normas legais gerais (iguais em toda a circunscrição do Estado), que deveriam reproduzir aquelas encontradas na natureza das coisas.

O Estado também passou a atuar sob o império da lei, apresentando por características a separação entre a justiça e a administração, a crescente divisão do trabalho, assim como regras (gerais) para as atividades administrativas. Estas terminaram por conferir à administração liberal uma medida maior de previsibilidade e racionalismo em relação à medieval, facilitando os fluxos de comércio, favorecendo a Revolução Industrial. Contudo, no liberalismo a administração não perde o elemento de força e poder autoritário que possuía no absolutismo: o Estado liberal reprime os movimentos revolucionários sociais de forma igualmente impiedosa, e assegura, da mesma forma, a disciplina laboral nas empresas privadas mediante intervenção da força pública. Garante, com seus meios coativos, a estrutura e a eficácia dos mecanismos que produzem a subordinação social. Os escritores liberais clássicos acreditavam que a liberdade e a independência eram as realizações mais valiosas da sociedade, e que mereciam ser protegidas, em todas as circunstâncias, contra as ameaças igualitárias da sociedade de massa gerada pela industrialização, uma vez que esta tenderia a levar à tirania (através da “legislação de classe”) de uma maioria destituída de

propriedade e de educação. (Offe, 1983)

O Estado liberal, estruturado nesta versão clássica, apresentou-se em crise (final do séc. XIX e início séc. XX) pelo acirramento dessas contradições em sua estrutura, decorrentes, dentre outros fatores, do acelerado desenvolvimento industrial e de suas conseqüências sociais no período. Com a progressiva industrialização, pela passagem de um capitalismo competitivo para um capitalismo (nacionalmente) organizado, multiplicam-se as tarefas e a extensão da administração pública para dar conta de um insustentável estado de tensão nas cidades, por um desordenado processo de urbanização, de concentração de rendas, e pela questão do proletariado. No plano externo, o crescimento da produção industrial exigia cada vez mais a ampliação dos mercados consumidores, o que provocou uma ascendente concorrência econômica entre os grandes países industrializados, desembocando na Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

A partir de então, a administração pública começa a intervir em quase a totalidade das esferas da sociedade e, sobretudo, no processo econômico. Através da nacionalização da educação, das estradas de ferro, dos serviços de correios e de comunicações, a administração passa progressivamente a gerir funções que anteriormente se encontravam nas mãos da iniciativa privada. Estabelece serviços públicos que são necessários para o funcionamento da sociedade industrial, mas que não podem ser prestados pelas sociedades privadas baseadas apenas na lógica da rentabilidade, devido à necessidade de planejamento e coordenação que exigem neste novo cenário.

Como conseqüência, ou resposta, da crise do Estado liberal, houve paralelamente uma tendência no período dos Estados industriais se democratizarem no aspecto político, produzida pela introdução do sufrágio universal e igual, ao

mesmo passo em que se formou um corpo de funcionários públicos cada vez maior, cuja competência ultrapassava em muito os limites da administração do Estado liberal, e cuja independência pessoal frente ao governo democrático (do qual há de ser simples órgão executivo) nunca havia sido tão ampla. Este processo perdurou com o fim da 2ª Guerra Mundial (1939-1945), tornando-se hegemônica até recentemente a concepção da necessária participação dos Estados na condução da economia. A construção de um Estado com separação (clássica) de poderes converteu-se em uma concentração de poderes nas mãos da burocracia, e o Estado judicial e legislativo foi substituído pelo Estado administrativo burocrático. Concomitantemente, porém, desapareceu quase por completo a contrapartida econômica da administração no formato do Estado liberal, ou seja, a sociedade de produtores livres, independentes e competidores: houve sua substituição por grandes uniões comerciais (cartéis, trustes e monopólios).

Portanto, os governos dos Estados foram irremediavelmente obrigados a atuar no plano interno da sociedade a fim de manter a integridade do sistema (econômico e) social em seus países, uma vez que o sistema formal (jurídico), simplesmente com suas garantias (separação dos poderes e liberdades individuais), por si só, não cumpria sua função de manutenção da unidade e ordem social. Inicialmente na Inglaterra, e depois pelo resto da Europa e do mundo, constatou-se a necessidade da existência de uma assistência social como condição para a reprodução da mão-de-obra, necessária para que o processo industrial perdurasse no tempo enquanto sistema. Tal constatação é o conceito básico da política do Estado de Bem Estar Social (*Welfare state*), de forma que este se caracteriza como garantidor de tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político. (Regonini, *apud* Bobbio *et al.*, op. cit.).

Esse conceito estruturou a idéia de serviço público, variável no tempo e nas sociedades, mas que se exprime em geral nas atividades de interesse coletivo cuja presença do Estado é imperiosa, e que segue um procedimento de direito público. O *Welfare state* é a forma de Estado prestadora de serviços públicos por excelência. Meirelles (op. cit., p.306) define serviço público como todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundários da coletividade, ou simples conveniência do Estado.

2.2 A CRISE DO WELFARE STATE E A PROPOSTA NEOLIBERAL

Desde o fim da Segunda Grande Guerra, todos os grandes Estados industrializados tomaram medidas que estendiam a rede dos serviços sociais, instituía uma carga fiscal fortemente progressiva e intervinham na sustentação do emprego ou da renda dos desempregados, aplicando uma política econômica keynesiana⁷. Essa representava uma maior participação do Estado no mercado interno, usando seus recursos, de maneira anticíclica como propulsores da produção: os gastos governamentais assumiam o mesmo papel dos investimentos privados, garantiam níveis mínimos de renda, em busca de um estado de pleno emprego.

O aumento destas intervenções trouxe como conseqüências: o aumento da cota do Produto Nacional Bruto

7 John Maynard Keynes (1883-1946) observou que o curso normal do mercado parecia evidenciar uma sucessão de expansões e contrações, como se fossem ondas sucessivas, comparáveis a um “respirar econômico”. E para tais flutuações, ditadas pela relação entre poupança e investimento, não haveria qualquer mecanismo de segurança. Aqui entraria o papel dos gastos governamentais: quando a economia estivesse em contração, os gastos públicos destinaram-se a gerar emprego, renda e poupança, necessários para realimentar o ciclo econômico e voltar à expansão.(Heilbroner, 1996)

destinada à despesa pública⁸; a transformação das estruturas administrativas voltadas para os serviços sociais em formas mais vastas e complexas; o crescimento em número e importância política da classe ocupacional dos “profissionais do Welfare”⁹ (professores, médicos, assistentes sociais, etc.). Assim, o Estado liberal deu lugar a um Estado ao mesmo tempo social, porque assumiu o papel de garantidor dos direitos sociais e do pleno emprego; e burocrático, porque o faz através de burocratas. Contudo, o *Welfare state* keynesiano passou a apresentar sinais de desgaste, passando por uma crise de governabilidade, que se refletiu juntamente com a crise econômica dos anos 1980, conforme pontuado na introdução deste artigo.

O atual momento do sistema econômico mundial acentuou e reacendeu o debate acerca da crise da (não) governabilidade dos estados nacionais capitalistas, surgida já no final da década de 1960 (Offe, 1979), reatualizando as questões relativas aos limites do crescimento econômico, e sua relação com o Estado (de bem estar) social. Pasquino (*apud* Bobbio *et al.*, 1997) pontua que, apesar da pouca sistematicidade dos estudos referentes ao tema, coexistem três tendências de hipótese para a tese da crise de governabilidade, às quais os autores, em geral, aderem (inclusive combinando-

8 Tal aumento foi destinado sobretudo para formas de distribuição de renda. Numa economia de mercado (pura) a distribuição do Produto Nacional pelos diferentes habitantes de um país está condicionada tanto à disponibilidade relativa dos fatores de produção como aos seus níveis de produtividade. Isso significa que, à medida em que critérios puramente econômicos de eficiência são considerados como único critério distributivo, a distribuição de renda gerada pelos habitantes do país pode não ser considerada socialmente aceitável, sobretudo no que diz respeito a grupos de indivíduos que não integrem a população economicamente ativa (devido à idade, por exemplo). Estes grupos teriam rendimento nulo se critérios puramente econômicos fossem utilizados, o que justificaria as atividades relacionadas ao pagamento de pensões e auxílios a aposentados ou à infância. (Rezende, 1983)

9 Estes aperfeiçoaram as técnicas da descoberta e avaliação das necessidades sociais; assim, tornou-se mais claro o conhecimento do impacto das várias formas de assistência na redistribuição da renda e na estratificação social.

as):

- a) A não-governabilidade se constituiria em um produto da sobrecarga de problemas aos quais o Estado procurou responder com a expansão de seus serviços e da sua intervenção, até o momento em que, inevitavelmente, surgiu uma crise fiscal. Por esta hipótese (O'Connor, 1973, *apud* Pasquino *et al.*, 1997), associa-se a não-governabilidade à crise fiscal do Estado.
- b) A não-governabilidade constituir-se-ia num problema de acumulação, distribuição e redistribuição de recursos, bens e serviços aos cidadãos de um determinado Estado; porém, seria (de preferência) um problema de natureza política, ressaltando a importância da análise baseada em conceitos como autonomia, complexidade, coesão e legitimidade das instituições. Por tal dimensão (Huntington *et al.*, 1975, *apud* Offe, 1984): “*a governabilidade de uma Democracia depende do relacionamento entre a autoridade de suas instituições de Governo e da força das suas instituições de oposição*”
- c) A não-governabilidade poderia ser definida como um conjunto de 1) uma crise de gestão administrativa do sistema, e 2) uma crise de apoio político dos cidadãos às autoridades e aos Governos. Ela seria a soma de uma crise de *input* e de uma crise de *output*. Por esta tese (Habermas, 1997), as crises de *output* teriam a forma da crise de racionalidade: o sistema administrativo não conseguiria compatibilizar, nem agilizar eficientemente, os imperativos de controle que lhe chegam do sistema econômico. As crises de *input* teriam a forma das crises de legitimação: o sistema legitimador não conseguiria preservar o nível necessário da lealdade da massa, impulsionando

assim os imperativos de controle do sistema econômico que ele assumiu.

Dessa forma, diferentes efeitos sobre a governabilidade são atribuídos à emergência dos mercados globais, desde a eventualidade do fim da capacidade de ação do Estado keynesiano em regular a economia, até uma ameaça ao Estado de bem-estar (Welfare-state) devido aos efeitos da concorrência global das vantagens locais. Em compensação, há na abordagem conservadora neoliberal uma expectativa de que a mundialização dos mercados traga novos impulsos ao crescimento econômico, à inovação tecnológica e um aproveitamento (realocação) mais eficiente de recursos disponíveis à produção (Boito Jr., 1999).

Decorrente disso, a questão da reforma do modelo de Estado passou a integrar a agenda política em nível mundial, a partir dos anos 1980, e é apontada como um desafio necessário devido à crise de governabilidade por que estariam passando os Estados ocidentais, em seus aspectos econômico, social e administrativo. Compõe a agenda política destes países o debate sobre a redefinição do papel do Estado e a reestruturação da sua máquina administrativa.

Apesar das visões divergentes quanto à origem da crise de governabilidade, como se viu, há, porém, razoável consenso (O'Connor, 1973, Huntington *et al.*, 1975, Habermas, 1997), ao afirmarem que o Estado (com seus aparelhos ideológicos e administrativos) transformara-se na principal referência das atividades políticas dos cidadãos e grupos, e que o fato de ele intervir de maneira crescente e sutil na sociedade incidira sobre as fontes de sua legitimidade.

Além dessas mudanças de força dentro do Estado, houve mudanças de força entre Estados. Um cartel de países do 3º Mundo tornou cada vez mais difícil a aquisição, a baixo custo, de matérias-primas e de fontes energéticas, introduzindo um fator de forte desequilíbrio na acumulação e distribuição de

recursos por parte dos sistemas políticos ocidentais. As graves crises do petróleo de 1973 e 1979 (depois das quais o barril do petróleo passou em média de US\$ 2,80 para US\$ 9,46¹⁰) são o exemplo mais acabado desses acontecimentos. Havia chegado ao fim o ciclo econômico mais intenso da história das economias capitalistas, baseado no intenso uso de recursos naturais de países periféricos, a baixo custo (Kurz, 1996). Um dos efeitos políticos dessa crise foi a resistência dos cidadãos e grupos organizados dos sistemas políticos ocidentais das economias centrais que, habituados a um crescimento constante e ininterrupto, desde o final dos anos 1950 até o início dos anos 1970, de improviso enfrentaram uma parada e, posteriormente, um regresso no seu nível de renda. Para manter afastadas as consequências desagradáveis e aproveitando a possibilidade de participação, cidadãos e grupos fizeram constante pressão junto aos seus respectivos Governos para que os serviços sociais fossem mantidos nos mesmos níveis. Os países capitalistas ocidentais sofreram, no anos 1980, os intensos efeitos das mudanças econômicas, cujo principal reflexo foi a inflação¹¹, gerada pela política econômica norte-americana no período: elevação da taxa de juros pelo Federal Reserve, de uma forma sem precedentes (Kucinski, Branford, 1987).

Portanto, a crise econômica dos anos 1970 proporcionou espaço para que a teoria econômica neoliberal tivesse uma súbita credibilidade frente ao aparente fracasso do keynesianismo, começando uma escalada em sua hegemonia intelectual e ideológica a partir da vitória política eleitoral conservadora em importantes países de economias centrais, cujos principais exemplos são os governos Thatcher (GBR, 1979) e Reagan (EUA, 1980).

A resposta encontrada, a partir dos anos 1980, por quase

10 Conforme Kucinski e Branford, 1987, p.119.

11 O combate à espiral inflacionária, em geral, foi prioridade durante este período, especialmente na América Latina; no Brasil perdurou até o Plano Real, em 1994.

todos os países capitalistas (em especial os da OCDE) para a crise do Estado foi a adoção de políticas monetárias que propunham a um só tempo combater a inflação e realizar o ajuste do balanço de pagamentos com taxas de câmbio flutuantes, quase sempre acompanhadas de políticas fiscais pró-cíclicas (Fiori, Tavares, 1993). A receita (a desregulação de mercados financeiros e do trabalho, a desmontagem das fronteiras econômicas nacionais e a privatização das empresas e dos serviços públicos) formatou-se tendo como principal fonte teórica o economista austríaco Friederich von Hayek e, o prêmio Nobel de economia de 1989, Milton Friedman (Boito Jr., op. cit.).

No que diz respeito mais especificamente ao aspecto administrativo, nos anos 1990, o debate acerca da crise da falta de governabilidade, inserida na chamada Crise de Estado, evoluiu ao ponto de transformar-se em pauta da agenda política mundial: tornou-se uma assembléia geral nas Nações Unidas, o “*World Development Report of 1997, The State in a Change World*”, sendo que seu nome original seria “*Rebuilding the State*”. A partir desta, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram prioritários os empréstimos para reforma do Estado. Por consequência, muitos países criaram ministérios ou comissões de alto nível encarregadas de tal tarefa, e da correspondente reforma administrativa do Estado.

Por Reforma de Estado, entende-se o abrangente processo de mudança a que vem sendo submetido o Estado (em especial o *Welfare state keynesiano*) e que tem redefinido seu modo e suas áreas de atuação na economia, suas formas de intervenção na realidade e, sobretudo, seus mecanismos de financiamento. O objetivo é efetuar mudanças estruturais que habilitem o Estado a conduzir sua sociedade no atual estágio dos mercados integrados, das plantas industriais descentralizadas e da limitada intervenção dos Governos no

funcionamento dos mercados (Sanches, 1997).

As abordagens dos teóricos conservadores sobre a crise (Huntington, Crozier, 1975) vêm as causas da não-governabilidade nos dispositivos institucionais da democracia de massa do Estado social, apresentando-a como resultado do processo político democrático. O alargamento dos direitos políticos e civis teria se revelado no fracasso estatal em lidar com um excesso de expectativas, não capazes de serem satisfeitas através de seus poderes legais de intervenção. Como solução para o caso, seria exigível do Estado que aumentasse sua capacidade de direção, e desempenho, e que se aliviasse a sobrecarga sobre o sistema. Essa abordagem é muito seguida, uma vez que foi a adotada pelo Banco Mundial quando financiou países nos programas de reforma do Estado (Rio Grande do Sul, 1995 e 1997; Brasil, 1995).

Por esta análise utilizada, a necessidade da reconstruir o Estado é colocada como exigência da globalização da economia e da crise do Estado, e sua tarefa é a de ajudar a indústria a competir nos mercados internacionais e proteger os cidadãos das desigualdades dentro e entre países. O diagnóstico apontado para a crise afirma que sua origem está na a) crise fiscal, uma vez que prejudica a capacidade de investimento do Estado; na b) crise do modelo de intervenção do Estado, esgotamento do modelo de welfare state keynesiano, na Europa, e de substituição das importações, na América Latina; e na c) crise do modelo burocrático na administração pública, causa dos altos custos e baixa qualidade dos serviços públicos. (Coutinho, op. cit.)

Quanto à reforma do modelo burocrático, há o pressuposto de que o crescimento do tamanho do Estado (que o leva a ter déficit) é um mal inerente à burocracia, uma vez que os servidores públicos agem apenas na busca da satisfação de seus interesses pessoais (comportamento de *rent-seeking* preconizado pela Teoria da Escolha Pública, abordada na

Introdução), o que ocasionaria a tentativa de aumentarem os recursos destinados a seus departamentos para, assim, possuírem cada vez maior poder. Desse modo, apontam as formas de Estado social burocrático como causa da atual crise de Estado, pois gerou a crise fiscal que impediu a sua capacidade de investimento, levando ao mau funcionamento do mercado (Pereira, op. cit.).

Produtos dessa direção reformista para a administração do Estado, pró-mercado, tomaram fôlego e passaram a se manifestar cada vez mais no ambiente da administração pública em geral, na gestão do Estado, seguindo a *Nova Administração Pública*. São exemplos os programas de Qualidade Total dentro do serviço público, a preocupação maior com a participação dos cidadãos (agora equiparados a consumidores) na sua gestão, e a adoção de conceitos como “*downsizing*” e flexibilização.

A fim de analisar a proposta neoliberal apresentada acima, e de se alcançar o objetivo geral do artigo, é fundamental examinar o papel que a burocracia desempenha no Estado capitalista contemporâneo. Para tanto, será utilizada a matriz teórica elaborada pela Escola de Frankfurt, que será abordada a seguir.

3. ANÁLISE FRANKFURTIANA DA REFORMA DE ESTADO

Para o presente trabalho, como resultado da procura por uma alternativa ao positivismo e ao marxismo, será utilizada a *Teoria Crítica*, produto da denominada “*Escola de Frankfurt*”. Tal teoria apresenta uma leitura racionalista e emancipatória da sociedade, com reflexões acerca da razão e da ciência, a respeito da contemporânea cultura de massas e com preocupações quanto aos problemas estruturais dos estados capitalistas. Considera-se esta abordagem relevante e não

convencional para uma temática que abrange cada vez mais aspectos, o que leva a uma ampliação do foco de análise das questões, chegando até mesmo ao nível filosófico. Os frankfurtianos mais proeminentes, Jürgen Habermas (1994, 1997) Max Horkheimer, Herbert Marcuse (1998), Theodor Wieselgrund-Adorno e Walter Benjamin, são considerados filósofos sociais, e suas teorias se constituem na base sobre a qual o referencial teórico da Escola de Frankfurt será construído.

O termo “Escola de Frankfurt” refere-se simultaneamente a um grupo de intelectuais e a uma teoria social. Com este termo procura-se designar a institucionalização dos trabalhos de um grupo de intelectuais marxistas, não ortodoxos, que se reuniu na década dos anos 1920, e que, a partir de então, permaneceu à margem de um marxismo-leninismo “clássico”, seja em sua versão teórico-ideológica, seja na sua linha militante e partidária. Poderíamos defini-la basicamente como um resultado de três fatores: um acontecimento histórico (criação do Instituto de Pesquisa Social – *Institut fuer Sozialforschung*, em 1923), um projeto científico (Filosofia Social) e uma atitude (a *Teoria Crítica*).

O objetivo do *Institut* era institucionalizar um grupo de trabalho para a documentação e teorização (tendo por base o marxismo) dos movimentos operários da Europa do começo do séc. XX. Na década de 1930 os membros do Instituto efetuaram um estudo empiricamente orientado (Estudos sobre a Autoridade e a Família – *Studien zu Autoritaet und Familie*, 1936) que procurou obter informações sobre a estrutura de personalidade da classe operária européia. A pesquisa era relevante, eis que, segundo os teóricos de Frankfurt, essa classe teria perdido a consciência de sua missão histórica, submetendo-se a formas de dominação e exploração totalmente contrárias ao seu interesse emancipatório. A busca de uma integração da teoria marxista com o freudismo constituiu a

preocupação central do trabalho e uma vertente central dos membros da Escola desde então.

A abordagem psicanalítica se justificava, pois, para se elaborar uma teoria social que deveria partir do indivíduo¹². Este, por sua vez, não era mais concebido do mesmo modo que os iluministas, como um ser plenamente consciente de seus atos e racional em todas suas escolhas na vida uma vez educado. Foi redefinido a partir dos trabalhos da psiquiatria, que definiu o papel do inconsciente nas atitudes do ser humano, como por exemplo, dos impulsos irracionais, sobretudo a libido, urgência de morte, as manifestações neuróticas, etc. (Jay, 1986)

O estudo acerca da autoridade influenciou decisivamente

12 Marcuse (1998, p.94), posteriormente, argumentou da obsolescência do próprio modelo psicanalítico clássico para analisar a sociedade contemporânea. Conforme tal modelo o pai e a família dominada pelo pai eram o agente da socialização psíquica do indivíduo, contudo, estes perdem seu valor uma vez que a sociedade passou a agir diretamente, através dos mass media, dos agrupamentos escolares e esportivos, dos bandos de jovens, etc., sobre o ego que está se constituindo. Esse declínio do papel do pai sucede à decadência da empresa privada e familiar: o filho é cada vez mais independente do pai e da tradição familiar na escolha e na procura de um posto de trabalho e na maneira de ganhar a vida. As obrigações e o comportamento socialmente necessários já não são aprendidos – interiorizados – na longa luta com o pai: o ideal do ego é muito mais levado a agir diretamente e “de fora” sobre o ego, antes ainda que este se tenha constituído de fato como sujeito pessoal e (relativamente) autônomo da mediação entre o próprio eu e os outros. Como consequência, dá-se a formação das massas, cujos traços, conforme Freud, são: “desaparecimento da personalidade individual consciente, orientação dos pensamentos e sentimentos na mesma direção, preponderância da afetividade e da vida psíquica inconsciente, tendência a executar imediatamente as intenções que surgem” . (Marcuse, op.cit., p.97). Marcuse pontua que os sinais de regressão da consciência de indivíduo à consciência de bando, constatados por Freud, parecem poder ser observados de fato nos domínios da avançada sociedade industrial: a “antena em cada casa, o rádio em cada praia, a vitrola em cada bar e restaurante são todos gritos de desespero para não ficarmos sós, separados dos grandes, condenados ao vazio, ao ódio ou aos sonhos do próprio eu”. A consciência moral e a responsabilidade pessoal degeneram “objetivamente” sob as condições da burocratização total, nas quais é extremamente difícil atribuir-se ainda uma autonomia e onde o funcionamento do aparato determina a autonomia pessoal, pondo-se acima dela. Esta discussão terá profundos reflexos na teoria de comunicação de massas.

no redirecionamento do interesse original do Instituto, de documentar *como* a classe operária enfrentava as crises específicas do capitalismo do começo do séc. XX, para um interesse teórico de se descobrir o *porquê* de a classe operária não ter assumido o seu destino histórico de revolucionar a ordem estabelecida. Essa explicação era buscada na conjugação das macroestruturas capitalistas com as microestruturas da família burguesa e proletária.

Para uma abordagem mais completa quanto à origem da Escola de Frankfurt, a passagem de suas fases (fundação, exílio e volta à Frankfurt), o desenvolvimento de suas idéias, bem como do alcance da Teoria Crítica: vide Assoun (s.d.), Freitag (1994), Jay (1986).

3.1. ESTADO E ECONOMIA SOB A PERSPECTIVA DA *TEORIA CRÍTICA*

A *Teoria Crítica* apresenta falta de critérios válidos para conseguir enquadrá-la em seu conjunto, uma vez que ela não tem para si própria nenhum outro requisito específico a não ser o interesse das massas na supressão da injustiça social, em função da qual se define. Apesar disto, o conteúdo teórico dos trabalhos dos autores frankfurtianos orbitaram (sem unidade) em torno de três eixos temáticos: 1) a dialética da razão iluminista e a crítica da ciência¹³; 2) a dupla face da cultura e a discussão da indústria cultural¹⁴; e 3) a questão do Estado e

13 O programa do Iluminismo consistia no desencantamento do mundo. Os iluministas queriam dissolver os mitos e fortalecer as impressões através do saber. Mas o saber produzido pelo Iluminismo não conduziu à emancipação e sim à técnica e ciência modernas, que mantêm com seu objeto (o homem e a natureza) uma relação ditatorial.

14 A Escola de Frankfurt contribuiu de forma decisiva para o desenvolvimento e o estudo da comunicação (de massas), sobretudo através dos trabalhos de Jürgen Habermas. Este pontua que na sociedade industrial moderna, o divórcio entre os modos de vida e as verdadeiras aspirações humanas é tão grande, que um novo gênero de repressão suplementar (diferente do medo de perder o emprego ou status)

suas formas de legitimação. Este terceiro eixo conduzirá o estudo, a partir daqui, para que sejam abordadas as implicações da forma de atuação burocrática no Estado capitalista contemporâneo. Será abordado, decorrentemente, o aspecto da intervenção do Estado na economia

Os teóricos de Frankfurt abordaram o crescente intervencionismo estatal na economia e ressaltaram a tese de que nenhuma economia industrializada moderna – fosse ela capitalista ou socialista – seria capaz de dispensar a grande presença reguladora do Estado. (Marcuse, op. cit., p.116). Com base em reflexões resultantes da análise das causas e conseqüências das Duas Grandes Guerras, acordaram que o Estado nacional não mais poderia assumir a postura de mero espectador da livre dinâmica das forças econômicas, preconizado pelo pensamento liberal.

Caberia a ele uma progressiva e crescente participação na gestão da economia nacional, e também na manutenção do equilíbrio internacional, uma vez que a livre concorrência não apresentava mais condições de servir como princípio regulador da economia nacional, devido ao fato de ela ser válida numa fase em que as crises se limitavam à falência de um ou outro

se faz necessário: a moldagem da psique. A própria vida subjetiva se torna objeto de manipulação e controle, sobretudo no nível do inconsciente. (Merquior, 1969, p.27) A nova produção cultural não é, pois, simplesmente mais um ramo da produção na diversificada produção capitalista, ela foi concebida e reorganizada para preencher funções sociais específicas, antes preenchidas pela cultura burguesa, alienada de sua base material. A nova produção cultural apresenta a função de ocupar o espaço do lazer que resta ao operário e ao trabalhador assalariado depois de um longo dia de trabalho, a fim de recompor suas forças para voltar a trabalhar no dia seguinte, sem lhe dar trégua para pensar sobre a realidade miserável em que vive. A indústria cultural, além disso, cria a ilusão de que a felicidade não precisa ser adiada para o futuro, por já estar concretizada no presente. (Freitag, op. cit., p.72) As massas são sugestionadas para consumirem incessantemente, pois o consumo é apresentado como o caminho para a realização pessoal. Assim, a cultura fornecida pelos meios de comunicação de massa não permite que as classes assalariadas assumam uma posição crítica face a sua realidade, já que ela mistura os planos da realidade material com as suas formas de representação e, progressivamente, anulam os mecanismos da reflexão e crítica para acionarem a percepção e os sentidos.

empresário, onde não havia riscos para a sobrevivência do modo de produção capitalista. Contudo, deixara de servir quando se tratava de assegurar o sistema enquanto tal, já organizado em enormes cartéis que rapidamente transcendem limites geográficos da nação, e instabilizam o sistema econômico em nível mundial. Assim, para os teóricos de Frankfurt, o capitalismo contemporâneo imporia ao Estado a necessidade de intervir sistematicamente no processo econômico a fim de salvaguardar a própria economia nacional e com isso a sobrevivência da nação, contribuindo, por reflexo, para a manutenção do sistema econômico mundial.

Offe (1977), analisando o papel do Estado na sociedade industrial capitalista contemporânea, procurou identificar quais as estruturas e os mecanismos que geram a continuidade desta, e sua identidade. Pontuou que:

... a sociologia resolve esse problema primordial [...] na medida em que indica quais são exatamente as questões estruturais que problematizam o contexto societário e sua continuidade histórica, e esclarece através de que medidas de 'integração' o sistema social é capaz ou não de resolver os seus problemas estruturais específicos (Offe, 1984, p.14).

O principal problema estrutural identificado não é outro que aquele apontado por Marx, ou seja, os interesses opostos entre os componentes mais característicos do modo de produção capitalista: a mais-valia e a mercadoria, ou o operário e o capitalista.¹⁵

O capital produz essencialmente capital e, para fazê-lo, não tem outro caminho a não ser produzir mais-valia. Ao examinar a transformação da mais-valia em lucro (necessário para reinvestir e aumentar a produção) Marx (1947) coloca que

15 Na análise marxista, estão ao mesmo tempo na essência do capitalismo a mais-valia, que funda a acumulação de capital, e o proletariado, que produz a mais-valia.

tal processo age em contraposição direta ao próprio desenvolvimento do trabalhador uma vez que há na produção da mais-valia...

... a tendência constante a reduzir o tempo de trabalho necessário para produção de uma mercadoria, isto é, seu valor, a um limite inferior à média social vigente em cada momento. A tendência a reduzir o preço de custo a seu mínimo se converte na mais poderosa alavanca para a intensificação da força produtiva social do trabalho, que sob esse regime, só aparece como intensificação constante da força produtiva do capita.¹⁶

O sistema capitalista de produção cria seus produtos com caráter de mercadoria, aparecendo, inclusive, o próprio trabalhador como vendedor de mercadoria (trabalho) mediante pagamento de salário. Assim, a determinação valorativa e a regulação da produção total dá-se pelo valor da mercadoria. O trabalho, como trabalho social, fica com sua distribuição regulada pela

...ação fortuita dos diversos produtores capitalistas, ação na qual as tendências de uns, destroem as de outros e vice-versa. Como esses produtores só se enfrentam enquanto possuidores de mercadorias, e cada um deles procura vender a sua pelo mais alto preço possível (e, além disso, aparentemente, só é governado por seu arbítrio na regulação da própria produção), resulta que a lei interna só se impõe por meio de sua concorrência, da pressão mútua exercida por uns sobre os outros, o que faz com que as divergências sejam

16 Marx, K. *Características Esenciales del Sistema Capitalista*. In: El capital. México, Fondo de Cultura Económica, 1947, t. III, cap. II, p. 1013-20. Trad. por Maria Elisa Mascarenhas, *apud* Ianni, 1987, p.78.

reciprocamente compensadas. (Marx, apud Ianni, 1987, p.77).

O problema é que não há garantias confiáveis suficientes para integração de um sistema social baseado estritamente nestes moldes, no qual os mecanismos de regulação e controle social são gerados apenas pelo mercado. Este apresenta uma crescente tendência de concentração de capital, expropriando aqueles indivíduos que não são capazes de integrar o mercado de trabalho. Além disto, o trabalho assalariado impõe sistemas de remuneração baseados no desempenho, colocando, muitas vezes, os trabalhadores sob pressão de situações de emprego que podem ser prejudiciais a sua saúde: manejo de instalações perigosas, não observância de regras de segurança, ritmo de trabalho prejudicial, jornadas de trabalho excessivamente longas.

Além desta impotência dos trabalhadores frente às exigências do trabalho assalariado na produção industrial, deve-se acrescentar que também...

... as empresas só podem ter uma consideração limitada com a saúde e a integridade corporal do operário. Danificada a força de trabalho de um empregado, os empresários reagem, via de regra, com a demissão e a contratação de força de trabalho mais eficaz. Assim, há poucas razões para que as empresas adotem espontaneamente medidas preventivas para proteger o trabalho, ou renovar a força de trabalho. Por outro lado, o valor de mercado da força de trabalho é restringido pela constante obsolescência da qualificação profissional. O contexto funcional autonomizado das inovações técnicas e organizacionais e a concorrência recíproca dos que oferecem sua força de trabalho provocam um desequilíbrio permanente, não superável no contexto de mercado,

entre a estrutura do empregado e as capacidades individuais (Offe, 1984, p.21)

Portanto, estas formas de aproveitamento implicam a não consideração dos limites da resistência (física e psíquica) dos trabalhadores, no interesse de preservar de forma permanente a capacidade de trabalho. Isso quer dizer que o sistema social que é estruturado pelo modelo capitalista, por si só, não fornece as necessárias medidas de *integração* que permitam sua reprodução social e continuidade histórica. Para que tal ocorra, faz-se necessário que a forma de organização do trabalho assalariado seja imposta por mecanismos "ideológicos" e "repressivos" do Estado¹⁷.

Dentre estes, identificou Offe (1977) como principal mecanismo de integração a *Política Social*, caracterizando esta como: "*a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado*". O processo de industrialização capitalista é acompanhado de processos de desorganização e mobilização da força de trabalho, fenômeno que não se limita à fase inicial do capitalismo, mas que nela pode ser observado com especial clareza. (Esses processos podem ser verificados, atualmente, também com a globalização.)

A ampliação das relações concorrenciais aos mercados nacionais e finalmente mundiais, a introdução permanente de mudanças técnicas poupadoras da força de trabalho, a dissolução das formas agrárias de vida e de trabalho, a influência de crises cíclicas, etc. têm o efeito comum de

17 Para que haja a socialização dos trabalhadores segundo o modelo de mercadoria, são requeridos elementos ideológicos nesse processo, isto é, os trabalhadores precisam ter motivos culturais para se transformar em trabalhadores assalariados. A força de trabalho precisa estar disposta a oferecer sua capacidade de trabalho no mercado como uma mercadoria e aceitar os riscos e as sobrecargas associadas a essa forma de existência como relativamente suportáveis. Tal tema tem sido trabalhado por estruturalistas franceses. (Offe, op. cit.)

destruir, em maior ou menor medida, as condições de utilização da força de trabalho até então dominantes. Os indivíduos atingidos por tais processos entram numa situação na qual não conseguem mais fazer de sua própria capacidade de trabalho a base de sua subsistência, já que não controlam, seja em termos individuais ou coletivos, as condições de utilização dessa capacidade. Isto não quer dizer de forma alguma que esses indivíduos por si mesmos tenham condições de descobrir, para enfrentar esses problemas, a solução específica que consiste em alienar a terceiros sua força de trabalho em troca de dinheiro, isto é, de aparecerem no mercado de trabalho, do lado da oferta. (Offe, 1984, p.15)

Desde a origem do processo de industrialização, é necessária a participação ativa do Estado, uma vez que é impossível a passagem em massa de uma força de trabalho despossuída (dos meios de produção) em trabalho assalariado sem uma política estatal (que, por sua vez, abarque a política social)¹⁸. Ou seja, precisam constituir-se condições sócio-estruturais para que o trabalho assalariado se generalize e funcione efetivamente, já que em vista das condições especiais de vida nem todos os membros da sociedade podem funcionar como trabalhadores assalariados, a menos que certas funções de reprodução elementares (especialmente na área da socialização, da saúde, da formação profissional e da

18 Offe (1977) acrescenta que a aceitação por si só de tal processo, de modo automático, transforma em uma evidência sociológica o que é apenas o “caso geral” do desenvolvimento histórico, e tende a levar a perder de vista os mecanismos que precisam existir para que o próprio “caso geral” de fato venha a ocorrer. A socialização em massa das forças de trabalho como trabalho assalariado e mesmo o surgimento de um mercado de trabalho não são tão óbvias e “naturais” assim. Ou seja, para que se dê o processo de industrialização (capitalista) é necessário que condições sócio-estruturais estejam presentes para que efetivamente funcione, e se perpetue, o sistema baseado no trabalho assalariado.

assistência à velhice) deixem de ser preenchidas. Portanto, tornam-se necessárias medidas institucionais especiais, sob cuja proteção parte da força de trabalho fica dispensada, por assim dizer, da pressão de se vender, sendo consumida de outra forma que pela cessão em troca de dinheiro (como, por exemplo, o caso da dona-de-casa). Offe (1977) acrescenta que, então, é funcionalmente indispensável que existam subsistemas externos ao mercado, isto é, que não sejam regidos pela lógica do lucro, como a família, a escola e instalações de assistência à saúde, para que o sistema tenha condições de se estabilizar em uma sociedade.

O porquê da institucionalização (e estatização) daqueles, por via da política estatal, está no fato de que os subsistemas da fase pré-industrial (Igreja, família, caridade) perderam eficiência no sistema com o decorrer do tempo, demonstrando a necessidade da sua formalização jurídica a fim de garanti-los. Somente a estatização daqueles subsistemas pôde controlar (administrar) as condições de vida, e de acesso, relativas à situação de se estar fora do mercado e sendo sustentado, uma vez que o Estado só pode organizar diretamente os desempregados em escala muito limitada (serviço militar, frentes de trabalho, reciclagem profissional), mas pode mobilizar os papéis sociais tradicionais, a fim de usá-los para regulação quantitativa do mercado de trabalho.

Assim, a tarefa da *Política Social* é garantir a reprodução material e controlar o assalariado, com o Estado definindo quem é trabalhador, e preservando a existência do sistema baseado no trabalho assalariado. Com isso permite-se obter uma correspondência quantitativa aproximada entre o número de indivíduos proletarizados (de forma passiva) e aqueles que podem encontrar ocupação como trabalhador assalariado, em vista da demanda do mercado de trabalho (ou seja, fornece condições para a busca keynesiana do pleno emprego).

Outra vantagem considerável para o capital e sua

capacidade de absorver trabalhadores assalariados está em que somente um sistema de seguro social permite que a figura do “trabalhador médio”, depurada de todas as contingências, se transforme na base de cálculo para a gestão racional da empresa (*racionalização da administração*). A situação pessoal, a idade, a dimensão da família, o estado de saúde, etc. da força de trabalho empregada, não precisam ser considerados pela empresa, já que as conseqüências materiais de tais especificidades concretas podem ser assumidas fora do processo empresarial, e de qualquer modo não repercutem de forma imediata em reivindicações salariais.

Resumindo, uma vez que o grau de rentabilidade da mão de obra é rebaixado pelo sistema, faz-se necessário um sistema de amparo externo ao mercado de trabalho (sendo ditado pelo Estado sua forma de prestação e seus destinatários, isto é, quem tem direito). Para que funcione tal sistema é necessária a atuação do Estado, via burocracia estatal. Portanto, “*só a organização burocrática estatal permite ajustar de forma flexível as medidas político-sociais às exigências da economia de mercado*” (OFFE, 1984, p.30), através do instrumentário das políticas sociais e mediante critérios econômicos e jurídicos.

A política social representa uma estratégia estatal de integração de força de trabalho na relação de trabalho assalariado, isto é, uma relação que somente poderia adquirir a difusão e a ‘normalidade’ que hoje existem graças à efetividade dessa estratégia. Neste sentido a política social não é mera ‘reação’ do Estado aos ‘problemas’ da classe operária mas contribuiu de forma indispensável para a constituição dessa classe. A função mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarianização. (Offe, 1984, p.22)

3.2. CRÍTICA DA REFORMA NEOLIBERAL

Com base na análise desenvolvida até aqui, é pertinente avaliar criticamente a proposta neoliberal de reforma de Estado. A abordagem crítica acerca da crise do *Welfare state* (Offe, 1977, Habermas, 1975), aponta como causa da ingovernabilidade, e da crise fiscal, do Estado capitalista a incompatibilidade natural entre as duas funções do Estado assistencial: o fortalecimento do consenso social, da lealdade para com o sistema das grandes organizações de massa; e o apoio à acumulação capitalista com o emprego anticonjuntural da despesa pública. O Estado assistencial traria como resultado a estatização da sociedade, uma vez que o *Welfare state* dispersaria, parcialmente, os motivos e as razões do conflito social, enquanto tornaria aceitável a existência de trabalho assalariado ao eliminar parte do risco que resulta da imposição da forma de mercadoria ao fator trabalho. Contudo, essa lógica de procedimento vai de encontro a própria lógica capitalista.

Exige-se que a *Política Social* garanta a reprodução material do capitalismo (via crescimento econômico) ao mesmo tempo em que preserve o sistema baseado no trabalho assalariado (via reprodução da mão-de-obra). Aqui cabe colocar que, para Offe (1977), a lógica estrutural concentradora, com produção e consumo exacerbados de mercadorias, leva a uma tendência de acumulação ampliada que exige mais exploração da força de trabalho. Desse modo, a exigência de uma acumulação ampliada, com manutenção e progressivo aumento da taxa de lucros do empreendimento para se manter num mercado globalizado de forma competitiva, é construída sobre o sacrifício e exploração irracional da força de trabalho, rompendo o concerto encontrado pelo welfare state keynesiando. Tal concerto poderia ser entendido como um

... acordo [que] representou, por parte da mão-de-obra, a aceitação da lógica do lucro e dos mercados como princípios orientadores da alocação dos recursos, das trocas internacionais, da mudança tecnológica, do desenvolvimento do produto e da localização industrial, em troca de uma garantia de que seriam defendidos os padrões mínimos de vida, os direitos sindicais e os direitos democráticos liberais, seria evitado o desemprego em massa e a renda real subiria aproximadamente de acordo com a produtividade do trabalho, tudo isto através da intervenção do Estado, se necessário. (Bowles, apud Offe, 1984, p.372)

Pode-se afirmar, pois, que o welfare state keynesiano numa sociedade capitalista dispersa, parcialmente, os motivos e as razões do conflito social, enquanto torna mais aceitável a existência do trabalho assalariado ao eliminar parte do risco que resulta da imposição da característica de mercadoria ao fator trabalho. Contudo, este concerto, como foi visto, teve suas limitações explicitadas a partir das mudanças do ambiente econômico verificadas em meados dos 1970. Em tal ambiente, longe de estimular mais a produção, a prática dos governos ocidentais de promover déficits a fim de combater o desemprego contribuiu para taxas ainda mais altas de desemprego – colocando em evidência a teoria econômica conservadora liberal e o “*neo-laissez-faire*” (Offe, 1983).

O *Welfare state* keynesiano, portanto, seria uma vítima do seu sucesso (Offe, 1984, p.379). Pelo fato de eliminar (parcialmente) e acomodar as crises cíclicas do capitalismo, ele inibiu a função econômica positiva que as crises geralmente desempenhavam no processo capitalista da *destruição criativa*¹⁹, não incentivando o investimento nem a inovação no

19 A crise tem um efeito de retirar da economia empresas não eficientes, cujo patrimônio tende a ser adquirido por empreendimentos maiores. Tais

trabalho. Assim percebe-se que os princípios do *Welfare state* seriam incompatíveis, diretamente, com um sistema de mercado capitalista, sendo que a sua principal contradição é a tensão entre o mercado e a política social. A proposta neoliberal de reforma de Estado faz uma clara opção pelo mercado, tensionando ainda mais as relações da sociedade e reativando suas contradições.

Tal tensão evidencia que os dois mecanismos institucionais sobre os quais repousa a compatibilidade da economia privada e da participação política das massas – a saber, o mecanismo da democracia partidária competitiva e o paradigma do *welfare state* keynesiano – estão sob tensões de pressões cuja ordem de magnitude não tem precedentes no após-guerra. (Offe, 1984, p.382)

Ocorre que as políticas sociais do *Welfare state* parecem contribuir para um parcial desestímulo ao trabalho, uma vez que seus esquemas de seguro social compulsório oferecem uma proteção institucional aos interesses materiais dos trabalhadores assalariados, e que a mão-de-obra torna-se menos preparada e/ou pode ser menos facilmente forçada a se ajustar às contingências das mudanças estruturais, tecnológicas, de locação e outras da economia. Como o Estado intervém no processo macroeconômico, via atuação burocrática também, o crescimento econômico torna-se assunto do desígnio político, ao invés de ser matéria das forças “espontâneas” do mercado.

A política social, assim, solapa os incentivos ao investimento (e ao trabalho), afetando o crescimento econômico, como foi reconhecido nas palavras de um representante da social-democracia europeia:

empreendimentos disporiam, assim, de uma maior capacidade para investimentos, que financiaria um aumento de produção e de produtividade, alimentando o crescimento do ciclo econômico.

É lamentável que aqueles que desejam defender o welfare state ... gastem suas energias persuadindo o público de que o welfare state não solapa os incentivos, as poupanças, a autoridade ou a eficiência... O que a direita reconheceu muito melhor do que a esquerda é que os princípios do welfare state são incompatíveis, diretamente, com um sistema de mercado capitalista... [...] O welfare state morde a própria mão que o alimenta. A sua principal contradição é a ... tensão entre o mercado e a política social. (Esping-Anderson, apud Offe, 1984, p.379).

Desse modo, parece que uma opção pura e simples pró-mercado, em detrimento da execução (via atividade burocrática estatal) das funções da *Política Social*, apresentaria a tendência de levar o Estado à situação de crise semelhante àquela enfrentada pelo Estado liberal no início do séc. XX, crise esta que deu origem, como resposta, ao Welfare State keynesiano.

CONCLUSÃO

Conforme foi citado na Introdução deste artigo, o seu objetivo foi o de demonstrar que qualquer proposta de reforma de Estado, que tenha por fim aumentar sua governabilidade (e a governança), por meio de uma maior eficiência na atuação e prestação dos serviços públicos, com reflexo na melhoria das condições de vida da população, não pode passar apenas pela dimensão técnica da forma de atuação do Estado, mas também por questões epistemológicas e por reformulação dos princípios da ação estatal.

Dessa forma, acredito que o objetivo geral foi alcançado a contento, uma vez que foi trabalhado neste artigo a crise de governabilidade por que está passando o Estado capitalista contemporâneo, na sua forma mais característica nos países

democráticos ocidentais, ou seja, no Estado de Bem Estar Social. Este se caracteriza como aquele garantidor de tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político (Regonini, in Bobbio *et al.*, op. cit., p.416).

Foi abordado que tal crise apresentou conseqüências no modelo de desenvolvimento dos países ocidentais: o rompimento do consenso keynesiano na Europa, e do modelo de substituição das importações, na América Latina. Apresentaram-se, ainda, as principais características do Welfare state: atuação do Estado na economia, via políticas keynesianas e políticas sociais; e forma de atuação do Estado via organização burocrática weberiana.

O choque na economia mundial provocado pela Crise do Petróleo, na década de 1970, abriu espaço para que se tornasse hegemônica a interpretação conservadora neoliberal da crise de Estado, com tendência pró-mercado. Esta orientação apresenta um diagnóstico onde se aponta como principal causa da não-governabilidade os dispositivos institucionais da democracia de massa do Estado social (Huntington, Crozier, 1975; *apud* Offe, 1984), além da crise fiscal (O'Connor, *apud* Pasquino *et al.*, 1997). O alargamento dos direitos políticos e civis teriam se revelado no fracasso estatal em lidar com um excesso de expectativas por parte das populações dos países, incapazes de serem satisfeitas através de seus poderes legais de intervenção.

A solução apresentada pela corrente neoliberal seria aumentar a capacidade de direção e desempenho do Estado, com o correlato alívio da sobrecarga de expectativas sobre o sistema. O caminho, cuja base teórica é a *Teoria da Escolha Pública*, seria a diminuição do tamanho do Estado, a desregulação da economia, o aumento da governabilidade e da *governança*. Esta entendida como a capacidade de o Estado tomar decisões efetivas, e que englobaria o ajuste fiscal, a administração gerencial (*Nova Administração Pública*) e a

separação entre os órgãos que formulam e os que implementam as políticas públicas (Coutinho, 2000; Pereira, 1997).

Então, para resolver seu problema de não-governabilidade, o Estado de Bem Estar Social deveria agir de forma diferente: na economia, passar de políticas keynesianas e sociais para políticas monetárias e fiscais pró-cíclicas; e na questão administrativa, quanto a sua forma de atuação, passar de um modelo burocrático para um gerencial.

Contudo, a atual hegemonia ideológica, neoliberal ou pró-mercado, que se tem manifestado nos processos de reforma de Estado, sobretudo na questão administrativa, parece não dar conta dos diferentes princípios da ação que apresentam o ambiente público e o privado. A *Administração Gerencial* teve origem na iniciativa privada, onde algumas empresas obtiveram estrondoso sucesso implantando programas que valorizavam, sobretudo, as necessidades dos clientes. Grosso modo, tais inovações passaram a ser conhecidas como Programas de Qualidade (Tironi *et al.*, 1991). O setor privado pauta-se pela lógica individual do mercado capitalista (racionalidade instrumental), que procura minimizar as perdas e maximizar os ganhos, transformando a mais-valia em lucro, e nesse processo não tem qualquer preocupação com a reprodução do fator trabalho, isto é, da mão-de-obra. O problema é que não há garantias confiáveis para a integração de um sistema social baseado estritamente nestes moldes, no qual os mecanismos de regulação e controle social são gerados apenas pelo mercado (Offe, 1984).

Em contraposição, o setor público em um Estado de Bem Estar Social pauta-se por uma lógica de Política Social, cujo objetivo é a garantia da reprodução material e do controle da classe trabalhadora, preservando a existência do sistema baseado no trabalho assalariado. Isso quer dizer que, uma vez que o grau de rentabilidade da mão-de-obra é rebaixado pelo mercado, faz-se necessário um sistema de amparo externo ao

mercado. Para que tal sistema social funcione, é necessária a atuação do Estado, via burocracia estatal.

Esta análise pode ser realizada através da “*Teoria dos Sistemas*” de Luhman, trabalhada pela *Escola de Frankfurt*. Primeiramente consideremos um Estado capitalista, de forma hipotética, como um sistema fechado com capacidade de auto-organização, ou seja, onde exista uma circularidade necessária e suficiente entre seus elementos para que toda e qualquer operacionalização com vistas à manutenção do próprio sistema se realize a partir de seus próprios componentes. Este sistema, se fosse inteiramente regido pela lógica do mercado capitalista (do lucro) não poderia permanecer no tempo, uma vez que há uma contradição inerente no modo de produção capitalista, qual seja, os interesses opostos entre os seus componentes mais característicos: o trabalho e o capital, ou o operário e o capitalista.

Tal sistema apresenta, por característica, uma crescente tendência de concentração de capital e um rebaixamento do valor do fator trabalho, não fornecendo as necessárias medidas de integração que permitam sua reprodução social e continuidade histórica, ou seja, não apresenta por si só uma racionalidade sistêmica. Para que esta se faça presente, faz-se necessário um subsistema destinado a garantir a permanente integração da força de trabalho no sistema, permitindo a reprodução da mão-de-obra, a manutenção do trabalho assalariado e do sistema capitalista.

Este subsistema não é outro que a própria Política Social, que age por meio da administração estatal. A sua presença é a principal característica do *Welfare state*, que se caracteriza como sendo o garantidor de níveis mínimos de condições de vida a todo cidadão como direito político. Assim, o subsistema de Política Social no Estado capitalista contemporâneo, por se pautar pela racionalidade de direito político, não atua conforme a lógica do mercado.

Sendo assim, pretende-se demonstrado que, *a priori*, a fim de atacar a crise de governabilidade do Estado capitalista contemporâneo, na sua forma de *Welfare state keynesiano*, não basta simplesmente adotar-se a racionalidade do mercado, a lógica do sistema produtivo, uma vez que esta por si só não fornece a medida necessária de integração social que permita sua manutenção no tempo (racionalidade sistêmica). Portanto, pelas argumentos expostos conclui-se que a adoção da lógica da empresa privada, bem como sua simples generalização no ambiente estatal, não se apresenta como uma alternativa viável no futuro para a crise de governabilidade do Estado capitalista contemporâneo.

Por fim, aqui cabe traçar algumas considerações de ordem pessoal quanto às reformas na Administração Pública. Apesar de posicionar-me de forma crítica às reformas neoliberalizantes do Estado, integro o serviço público desde 1994 e tive tempo suficiente para perceber a real ineficiência do Estado brasileiro e o desperdício de recursos, ocasionados por problemas tanto da burocratização (disfuncionalidade da instituição) quanto, sobretudo e paradoxalmente, pela falta de burocracia (e o que esta sugere, sistema de mérito, racionalidade, impessoalidade, clara definição de atribuições, etc.). É inegável que tais problemas devam ser enfrentados, porém, acredito que os instrumentos utilizados devam sempre ser adaptados com rigor para o âmbito público, procurando-se pensar nos seus efeitos futuros para a sociedade e conseqüências para as instituições estatais.

A tendência hegemônica atual (*Administração Gerencial*) apresenta uma fortíssima influência dos países anglo-saxões, cujas características culturais e de Estado, Política e Direito são bem diversas das brasileiras. A simples transposição de instrumentos para o ambiente nacional, como se fossem moldes para a realidade e sem mediação alguma com nossa cultura política, parece ser uma tática fadada ao insucesso, além de

dificultar ainda mais qualquer tentativa razoável e séria de reforma.

Creio que, em lugar de se deslumbrar com fórmulas prontas advindas da iniciativa privada ou de “consultorias”, a Administração Pública brasileira deve repensar a sua ação burocrática, com seus pressupostos e conseqüências. Deveriam ser mantidas aquelas características que são positivas e necessárias: um sistema de ingresso e ascensão baseado no mérito pessoal e com critérios objetivos (projeto nunca implantado em sua plenitude na nossa sociedade, de larga tradição clientelista e patrimonialista); uma atuação conjunta do aparelho do Estado e que apresente racionalidade (com uma ordenação de órgãos e atos estabelecida de forma que conduza a objetivos claros previamente fixados, com todas as partes da estrutura apresentando um papel funcional com respeito à finalidade prevista); e atuação sujeita às leis e normas (não às vontades subjetivas do superior, seja um burocrata ou político).

Por outro lado, devem ser combatidas as características negativas da burocracia. A fim de exemplificar, citarei sua principal disfunção estrutural: a incapacidade de reflexão sobre a própria atividade que desempenha. Devido, dentre outros fatores, à rígida divisão entre aqueles que decidem e os que executam as ações (e à conseqüente disjunção entre as premissas da ação e o aparelho que as executa) a organização burocrática não é capaz de tematizar suas próprias premissas; quando o faz, não consegue reverter em benefícios para a atualização da estrutura. A eficiência é vista como rígido cumprimento das normas estabelecidas, e não como execução da função previamente definida, ou a resolução eficaz de um problema social, por exemplo. Há uma maior preocupação quanto aos meios do que aos fins.

Para tal problema, há realmente várias técnicas disponíveis à Administração Pública. Contudo, reafirmo, a simples transposição de instrumentos para o âmbito estatal,

sem qualquer reflexão ou mediação, abordando-se somente a dimensão técnica da forma de atuação do Estado de maneira descontextualizada não se apresenta, sob minha ótica, como alternativa viável para tornar o Estado mais eficiente.



REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma de Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fund. Konrad-Adenauer. 1998. (Série Pesquisas n.º 12)
- ANDREWS, Christina e W., KOUZMIN, Alexander. *Dando Nome à Rosa: o Discurso da Nova Administração Pública no Contexto Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.feasp.usp.br/fundacoes/reforma/textos.htm>>. Acesso em: março de 2000. (Uma versão anterior foi apresentada na XI Conferência National da *Public Administration Network*, realizada em Colorado Springs (EUA) em março de 1998).
- ASSOUN, Paul-Laurent. *A Escola de Frankfurt*. São Paulo: Ática. (s.d.)
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva. 1994. 400p.
- BINETTI, Saffo Testoni. Iluminismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco *et al.*, *Dicionário de Política*, trad. Carmen C. Varriale *et al.*, 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília. v. 2. 1997. p. 605-611.
- BRASIL, Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do*

- Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. 1995.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco *et al.* *Dicionário de Política*, trad. Carmen C. Varriale *et al.* 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília. v. 2. 1997.
- BOITO Jr., Armando. *Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã. 1999.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Administração – Teoria, Processo e Prática*. São Paulo: McGraw-Hill Ltda. 1987. 381p.
- COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. *Revista do Serviço Público*. ano 51, n. 3, jul-set 2000
- DAVID, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*, trad. Hermínio A. Carvalho. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes. 1993. 556p.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas. 577p.
- DINIZ, Eli. Globalização, Ajuste e Reforma do Estado. *Revista Brasileira de Informação em Ciências Sociais – RBIB*. n. 45, 1º semestre de 1998.
- _____. BOSCHI, Renato; LESSA, Renato. *Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: dilemas da nova república*. São Paulo: Vértice e Revista dos Tribunais. 1989. 190p.
- DURANT, Will. *A História da Filosofia*, tradução de Luiz Carlos do Nascimento Silva. Rio de Janeiro: Nova Cultural. 1996. 480p.
- FIORI, José Luís. *O Vôo da Coruja: uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: UERJ. 1995. 133p.
- FIORI, José Luís; TAVARES, Maria da Conceição. *(Des)ajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio

- de Janeiro: Paz e Terra. 1993. 193p.
- FOWLER Jr., Floyd J. *Survey Research Methods*. Boston: SAGE Publications. 1987. 159p.
- FREITAG, Bárbara. *A Teoria Crítica Ontem e Hoje*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense. 1994. 184p.
- FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996. 89p. (Coleção Cultura)
- GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco *et al.* *Dicionário de Política*, trad. Carmen C. Varriale *et al.* 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília. v.2. 1997. p. 124-130.
- GRUPPI, Luciano. *Tudo Começou com Maquiavel – as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Porto Alegre: L&PM. 1980. 92p.
- HABERMAS, Jürgen. *Historia y Crítica de la Opinión Pública – la transformación estructural de la vida pública*, trad. Antonio Doménech, Barcelona: G.Gili S.A. de C.V. 1994 352p.
- _____. *Direito e Democracia, entre facticidade e validade*, trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Universitário. v.2. 1997. 352p.
- HEILBRONER, Robert. *A História do Pensamento Econômico*, trad. Therezinha M. Deutsch e Sylvio Deutsch. São Paulo: Nova Cultural. 1996. 319p.
- IANNI, Octavio (org.) *Marx*. São Paulo: Ática. 1987. 214p. (coleção grandes cientistas sociais)
- JAY, Martin. *La Imaginación Dialéctica – una historia de la Escuela de Frankfurt*, Madrid: Taurus. 1986. 509p.
- KUCINSKI, Bernardo; BRANFORD, Sue. *A Dívida da Dívida – causas e conseqüências da dívida latino-americana*. São Paulo: Brasiliense. 1987. 223p.
- KURZ, Robert. *O Colapso da Modernização – da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*,

- trad. Karen Elsabe Barbosa. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996. 244p.
- LUHMANN, Niklas. Por Que uma ‘Teoria dos Sistemas’?. In: STEIN, Ernildo e BONI, Luís A. de (org.). *Dialética e Liberdade, festschrift em homenagem a Carlos Roberto Cirne Lima*. Porto Alegre: UFRGS. 1993.
- MARCUSE, Herbert. *Cultura e Sociedade*, trad. Wolfgang Leo Maar et al. Rio de Janeiro: Paz e Terra. v.2. 1998. 175p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros. 2000. 765p.
- MERQUIOR, José Guilherme. *Arte e Sociedade em Marcuse, Adorno e Benjamin – ensaio crítico sobre a escola neohegeliana de Frankfurt*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1969. 311p.
- MICHELS, Robert. *Os Partidos Políticos*, trad. Hamilton Trevisan. São Paulo: Senzala. (s.d.). 254p.
- OFFE, Claus. Critérios de Racionalidade e Problemas Funcionais da Ação Político-Administrativa. 1974, In: OFFE, Claus, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984. 386p.
- OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Teoria do Estado e Política Social – tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. 1977. In: OFFE, Claus, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, tradução de Bárbara Freitag, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, 386p.
- _____. ‘A Ingovernabilidade’: Sobre o Renascimento das Teorias Conservadoras da Crise. 1979. In: OFFE, Claus, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984. 386p.
- _____. A Democracia Partidária Competitiva e o ‘Welfare State’ Keynesiano: fatores de estabilidade e

- desorganização. 1983. In: OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984. 386p.
- _____. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984. 386p.
- PASQUINO, Gianfranco. Governabilidade. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco *et al.* *Dicionário de Política*, trad. Carmen C. Varriale *et al.*, 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília. v.2. 1997. p. 547-553.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*. ENAP, Brasília, ano 47. v. 120. n. I. jan.-abr. 1996.
- _____. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997. 58p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c.1)
- REGONINI, Gloria. Estado do Bem-Estar. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco *et al.* *Dicionário de Política*, trad. Carmen C. Varriale *et al.* 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília. v.2. 1997. p. 416-419.
- RIO GRANDE DO SUL, *Projeto Reforma do Estado do Rio Grande do Sul – carta consulta COFIEIX*, Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento, Secretaria da Fazenda, Sistema Financeiro Estadual. 1995. 71p.
- _____. *CONTRATO DE EMPRÉSTIMO (Programa de Reforma do Estado do Rio Grande do Sul) entre Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e Estado do Rio Grande do Sul*, celebrado em 10 de junho de 1997, trad. Kurt Albert Goldberg, segundo Richard M. Labrie. Tabela Público. 17fls.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de Orçamento*,

Planejamento e Áreas Afins. Brasília: Prisma. 1997.

SCHIRM, Stefan A. *Mercados Globais e Margem de Ação do Estado*, papers n.º 36. São Paulo: Fund. Konrad Adenauer. 1999. 58p.

TIRONI, Luís Fernando; SILVA, Luiz Carlos Eichernberg; VIANNA, Solon Magalhães *et al.* *Crítérios para Geração de Indicadores de Qualidade e Produtividade no Serviço Público*. Texto para Discussão n.º 238. Brasília: IPEA. 1991.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. 2 ed. São Paulo: Atlas. 1992. 219p.

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: UNB – Pioneira. 1981. (Coleção Weberiana)

_____. *Economia y Sociedad – Esbozo de sociología comprensiva*. 11. reimpresión, Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Económica. 1997. 1237p.