

PATERNALISMO DE ESTADO

Governabilidade e Contrato Social em Questão

Sheila Maria Reis Ribeiro

Discursos de governabilidade: atores e perspectivas

Estado e suas organizações têm sido objeto de crítica dos mais variados segmentos que compõem a sociedade civil. No Brasil, essas críticas acentuaram-se, sobretudo, a partir da segunda metade da década de 80, com os esforços de democratização do país, e em meio a uma conjuntura internacional fortemente marcada pela influência das idéias liberais.

Os argumentos partem da crise de financiamento do setor público e da superação do modelo de substituição de importações, característico dos anos 50-70, centrando-se na falência do Estado interventor, e dos mecanismos tidos como irracionais típicos da gestão pública, os quais se traduzem, fundamentalmente, a ineficácia e má qualidade dos serviços, uso ineficiente dos recursos públicos, no corporativismo e clientelismo encerrados na burocracia estatal.

Este texto descreve pesquisa realizada com representantes de diversos segmentos sociais selecionados entre políticos, intelectuais, trabalhadores, empresários, profissionais liberais, igreja e organizações não governamentais, com o objetivo de construir uma agenda sobre governabilidade, traduzida em função das mudanças necessárias para a reforma da administração e do Estado. Se sublinham os principais eixos de transformação sugeridos, identificando-se divergências que envolvem os problemas segundo a posição dos atores.

O tema dá margem a muita polêmica. Os analistas divergem quanto ao papel do Estado na sociedade moderna. Uns, tendendo a análises de corte estritamente econômico, enfatizam a crise fiscal como determinante de mudanças estruturais. Outros, numa abordagem mais ampla, têm-se destacado por trabalhar o problema a partir de uma perspectiva crítica com respeito aos argumentos correntes sobre a

ineficiência do setor público, situando a crise no marco das transformações estruturais, em que se redefinem as relações entre o Estado e a Sociedade, com preponderância da iniciativa privada.

Divergências à parte, é possível observar-se que o avanço internacional do neoliberalismo tem deixado no centro do debate uma preocupação com as condições de manutenção do contrato social.¹ Ao mesmo tempo em que se questiona a presença do Estado em áreas dantes consideradas estratégicas, tanto no que se refere ao setor produtivo quanto ao setor de serviços; num contexto de globalização da economia, acentua-se o espírito da competição e disputa por espaços sociais e econômicos em meio à valorização de formas individuais de organização e de participação social, como expressões legítimas de poder.

Assim, o desenho de um Estado grande de corte interventor-protetor, adequado ao período nacional-desenvolvimentista, tem sido substituído por um modelo que privilegia estruturas enxutas, cujo objetivo é o desempenho de funções consideradas essenciais. A esse respeito, Hamilton Marques explica que o Estado

creceu muito onde não devia, referindo-se ao setor real produtivo, e pouco onde sua presença é mais exigida, como na área social, e em detrimento desta última. Segundo o mesmo, em razão do enfraquecimento da posição do Estado como propulsor do desenvolvimento, estaríamos assistindo a uma evolução do modelo de Estado produtor de bens e serviços, para o de um Estado produtor de normas: "o Estado Administrativo dará lugar ao Estado Normativo". (MARQUES: 1991, p. 3).

Num contexto de crise social e econômica, conjugam-se pressões por mudanças e descrédito nas instituições públicas. O debate conduz a que se proponham amplos projetos de reforma institucional, cuja viabilidade depende de um leque mais amplo de considerações, que envolvem desde a identificação de atores estratégicos e dos pontos de consenso, até a tentativa de aprofundamento de alguns elementos de dissenso, com vistas à construção de bases para pactuar, sobretudo num país de tamanha heterogeneidade econômica, política e sócio-cultural como o Brasil.

É comum observar-se que as alternativas de solução para a crise baseiam-se em diagnósticos

¹ - A esse respeito ver P. Rosanvallon que, em análise sobre a história da proteção social na França, cuja expressão moderna é o Estado de Bem-Estar ou État-Providence, defende a tese de uma reformulação mais ou menos explícita do contrato social, na base da crise do modelo de Estado Moderno.

com abordagens distintas que, em consequência, tendem a soluções diferenciadas, segundo a perspectiva dos atores efetivamente representados.

Assim, numa sociedade que pretende pautar-se pelos instrumentos da moderna democracia, os discursos emanados dos distintos segmentos sociais - aqui selecionados entre políticos (civis e militares), intelectuais, empresários, trabalhadores, profissionais liberais, representantes da Igreja e de Organizações Não-Governamentais - constituem-se em importante material para a reflexão, oferecendo elementos para que se possa trabalhar uma nova agenda para a governabilidade.

Considerando o pluralismo de interesses, à luz de um referencial que privilegia a coletividade, foram levantados, através de pesquisa com diferentes atores sociais - formadores de opinião - os discursos relativos à crise do Estado e da Administração, com o fim de identificar os elementos que poderiam compor uma agenda de reforma das instituições públicas. Como subproduto, obteve-se o delineamento de um quadro, composto de três unidades, em que se torna possível visualizar os aspectos de consenso, bem como os pontos de dissenso que deverão ser objeto de ampla negociação, para a

condução do processo de reconstrução das organizações, num novo contexto de demandas sociais.

O momento mostra-se propício à discussão dos diversos aspectos que envolvem uma agenda para a governabilidade, sobretudo num ano de substanciais reformas políticas.

Governabilidade: problemas e alternativas

Diante das exigências de transformação em curso e das perspectivas de abordagem de problemas, segundo interesses dos atores envolvidos, surge como preocupação a necessidade de refletir sobre a seguinte questão: dada a heterogeneidade de interesses e de potencialidades para vivenciar a competitividade característica da sociedade moderna, e considerando-se que, segundo alguns autores, o avanço do neoliberalismo recoloca a questão de redefinição do contrato social, qual a condição de *equilíbrio* ou de governabilidade do sistema político-econômico e como a mesma se traduz em termos da reforma e da redefinição do papel do Estado?

Existiriam áreas estratégicas nas quais a presença do Estado se faz imprescindível? O que uma

noção de *função reguladora* preservaria em termos da concepção clássica sobre o Estado enquanto instituição de interesse coletivo?

Considerando-se que os anos 30/70 foram marcados pelo papel protagônico do Estado nas estratégias de desenvolvimento, e os anos 80 por uma crise levada a efeito a partir do questionamento sobre a legitimidade dessa instituição política para intervir no setor produtivo e também de serviços, em que as análises atuais sobre a superação do modelo de substituição de importações podem contribuir para que se percebam limites na adoção de um referencial estritamente econômico no debate sobre o papel do Estado?

Partindo-se da premissa de que desigualdades sociais e o predomínio de interesses privatistas dentro do Estado coexistem numa sociedade que se pretende democrática e, não obstante o entendimento de que o Estado foi instituído no interesse coletivo, quais as bases para a formação de um consenso sobre o papel do Estado?

Visando constituir um referencial empírico para orientar a reflexão sobre essas questões, procedeu-se a um levantamento, através de questionário, com formadores de opinião, classificados por segmentos sociais, com o

objetivo de captar no discurso desses atores elementos que pudessem compor uma agenda para a governabilidade; que mostrassem uma avaliação dos mesmos sobre a administração pública, bem como sobre perspectivas de reforma e, ainda, que expressassem um juízo sobre o pressuposto paternalismo de Estado.

Os dados qualitativos dos discursos são apresentados nos quadros a seguir.

PESQUISA/ENAP "GOVERNABILIDADE"

Quadro I

Fev./mar. 1994	AGENDA GOVERNABILIDADE
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Restabelecimento do equilíbrio entre as demandas sobre o poder público e a capacidade de atendê-las; melhoria dos instrumentos tributários (legislação que atinja as grandes fortunas, os melhor aquinhoados, as terras improdutivas, bens e atividades de lazer, turismo de elevado padrão); mas também a revisão dos encargos do Estado assistencial, produtor e prestador de serviços; • Retomada do crescimento econômico; ampliação do nível de emprego; combate à corrupção e à impunidade; aumento da produtividade; democratização da terra; eliminação da fome e da miséria; fomento arrojado da ciência e a tecnologia, articulado à indústria e à produção, estrategicamente orientados para a inserção do país no mercado internacional; • Reforma política a partir, principalmente, de uma nova lei de partidos, com ênfase na fidelidade partidária e na "densidade eleitoral" como critério para fundação de partidos; nova lei eleitoral, introduzindo voto distrital; e reforma constitucional;
Intelectuais	<ul style="list-style-type: none"> • Substituição do modelo burocrático de administração (grandes estruturas) pela atuação e controle da sociedade local, através de unidades de gestão. • Reforma do sistema eleitoral, partidário e de governo, visando a formação de maiorias democráticas; • Dar menos ênfase à crise fiscal e privilegiar a justiça social, passível de concretização através de instituições democráticas, da participação no processo de tomada de decisões, visando o ajuste das políticas às necessidades e prioridades sociais. • Promoção da ética, transparência e eficiência das ações políticas.
Igreja	<ul style="list-style-type: none"> • Requer mudanças institucionais coerentes com os avanços científicos e tecnológicos e que superem o modelo centralizador, incompatível com a democracia participativa; e ampla revisão do modelo estrutural, voltado para o bem comum.
Trabalhadores	<ul style="list-style-type: none"> • Discutir a solução dos problemas, identificando as causas diferenciadas e as comuns relativas às crises do governo, do Estado e da Nação, à luz do interesse da coletividade, e não apenas na perspectiva dos que lideram a classe política, a empresarial e a dos profissionais liberais.

Quadro I - cont.	
Profissionais Liberais	<ul style="list-style-type: none">- Reforma do sistema de representação: partidos consistentes, quadros estáveis, idéias claras, voto distrital misto. Liquidar com o corporativismo, viabilizando a administração pelo crescimento. Alijar injustiças sociais.- Restabelecer o império da lei, em prol da cidadania. Reduzir o Estado e o corporativismo para salvar a Nação, para que não corram perigo a economia e as instituições políticas.
Empresários	<ul style="list-style-type: none">- Sancionamento das contas públicas, mudanças nos critérios de representação política, qualificação dos gerentes públicos;- Fomento da credibilidade do governo através, p. ex., da estabilidade nas condições contratuais;- Perda de monopólios da União, com maior presença do setor privado e equacionamento dos problemas de competência entre as diversas esferas do governo;- Revisão das regras de formação de partidos, com exigência de fidelidade partidária, voto distrital misto. Revisão também, dos dispositivos de poder do Congresso Nacional, típicos do sistema parlamentarista. Limitação do instrumento da medida provisória, de modo a estabelecer maior equilíbrio entre os poderes;- Decisão política para acabar com posicionamentos inconciliáveis, como os daqueles que defendem o ranço do intervencionismo e os que defendem a iniciativa privada.
Organizações Não-Governamentais	<ul style="list-style-type: none">- Responder às prioridades nacionais através do combate à fome, da geração de empregos, e do respeito às políticas públicas, aos direitos sociais e à liberdade.

PESQUISA/ENAP "GOVERNABILIDADE"

Quadro II

Fev./mar. 1994	DISCURSO DE REFORMA
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma da seguridade social (previdência pública e privada, assistência médica para trabalhadores em geral e servidores públicos); justa divisão dos encargos entre a União, Estados e Municípios, coerente com a participação na receita global dos três níveis; enxugamento da máquina compatível com o processo de privatização e sem concessões ao corporativismo; revisão dos mecanismos de incentivos e subsídios que, a título de desenvolvimento, privatizam recursos públicos e estatizam prejuízos. Correção da representatividade no Congresso Nacional. - Desprivatização do Estado. Modernização moldada na revolução técnico-científica. Qualidade na oferta dos serviços públicos. Manutenção do Estado como pólo de desenvolvimento numa nova articulação com a iniciativa privada nacional e estrangeira. Constituição de um mercado regulado socialmente no campo científico-tecnológico. Adoção de processos organizativos e informativos eficazes para controle, acompanhamento e avaliação das ações administrativas. Qualificação, valorização, realocação de servidores, com revisão dos institutos de aposentadoria e estabilidade. Privilegiar atividades fins, com abertura para a iniciativa privada em outras áreas, à exceção daquelas consideradas estratégicas, como petróleo, telecomunicações; e saúde e educação, que devem ser estatizadas.
Intelectuais	<ul style="list-style-type: none"> - Mudar o enfoque da racionalização para esquemas alternativos de administração que integrem o público e o privado, através da quebra dos preconceitos burocráticos, de mudanças nos padrões de controle formal pela pressão da comunidade; da utilização do potencial técnico de comunicação e de informática na transparência dos objetivos planejados e alcançados; partilha com o setor privado de competências estatais; exigências de desempenho. - Tornar a administração mais eficiente, barata e responsável diante da sociedade. - Enxugar a máquina, através da extinção de órgãos com funções superpostas, da demissão e realocação de servidores, da redução de cargos comissionados e da descentralização de decisões nas diversas esferas do poder. - Fomentar cultura administrativa em lugar de reformas de cunho clientelista e populista.

Quadro II - cont.

Igreja	<ul style="list-style-type: none"> - Considerando que o agente operacional envolvido é fator preponderante no resultado da ação, formar quadros administrativos competentes é o caminho. São fundamentais, ainda a descentralização administrativa; o reforço do poder local; a municipalização da saúde, dos transportes e de outras atividades do poder público. Exige-se vontade política para que os recursos sejam destinados a estados e municípios, nos casos em que não seja estritamente necessária a intervenção da União.
Trabalhadores	<ul style="list-style-type: none"> - A reforma da máquina e a promoção da governabilidade dependem de uma discussão urgente sobre aspectos que se escondem por detrás do discurso de ineficiência, como a campanha contra os impostos e pró-sonegação, a qual redundará na falência financeira do Estado; e a desqualificação e o aviltamento salarial dos servidores.
Profissionais Liberais	<ul style="list-style-type: none"> - Redução substancial da burocracia; remanejamento de funcionários com valorização profissional, através de melhoria salarial e plano de carreiras. Fim da estabilidade. Privatização e enxugamento do Estado, mau empresário, com saída das atividades concorrenciais. Informatização de todos os serviços públicos; reforma financeira e bancária, com autonomia para o Banco Central realizar política monetária. Reforma tributária e fiscal, viabilizando a administração pelo crescimento e adimplência do universo de contribuintes. Aumento do poder dos Tribunais de Conta, permitindo-lhes o acompanhamento da execução orçamentária. - O rodízio ministerial, a falta de uma política económica, habitacional, de saúde e de educação, assim como a inexistência de obras de investimento e o considerável aumento populoso de despesas de custeio transformaram o poder executivo em poder amorfo, sem metas e sem perfil. O governo gasta mais do que recebe e sobrecarrega a sociedade com tributos. Emitindo moeda para sobreviver, pressiona o sistema financeiro e gera mais inflação. Na redução fantástica e rápida do tamanho do Estado e do corporativismo está a salvação nacional. Sem isso não só a economia, mas as próprias instituições poderão não resistir.

Quadro II - cont.

Empresários	<ul style="list-style-type: none">- Buscar eficiência através da privatização, permitindo o ajuste fiscal e o redimensionamento do Estado, orientado para as funções essenciais.- Redução da estabilidade e do paternalismo trabalhista no governo.- Criação de novas instituições e instrumentos na área do comércio exterior, em substituição aos dominantes nos anos da substituição de importações. Ao setor privado interessa um Estado competente, eficiente, bem treinado e que se utilize das modernas técnicas de gestão do setor privado.- Revisão da estabilidade, limitando-a a tarefas típicas da administração; revisão da isonomia; valorização do funcionalismo através de plano de cargos e salários e da formação. Mudança na filosofia, que leve a máquina a ser considerada peça importante do funcionamento do Estado e não instrumento de uso político. A reforma depende de uma revisão do papel do Estado e das atribuições de cada esfera do governo.- Profissionalização dos servidores em todas as esferas e conscientização da seriedade do serviço público.
Organizações Não-Governamentais	<ul style="list-style-type: none">- Democratização do Estado, fundamentalmente dos mecanismos de controle da máquina pela sociedade, através de conselhos. Transparência das administrações e criação de nova cultura no serviço público, em que os servidores sejam valorizados, não por serem do Estado, mas por prestarem um serviço que é de todos. Aprofundamento da descentralização.

PESQUISA/ENAP "GOVERNABILIDADE"

Quadro III

Fev./mar. 1994	PATERNALISMO DE ESTADO
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Manifestações em camadas melhor aquinhoadas, p.ex.: ensino superior gratuito - Impróprio, quando generalizado. Para a grande maioria da população o Estado é fundamentalmente ausente. Não se nega, com isso, o assistencialismo subserviente e o clientelismo de corte autoritário, característico de um Estado privatizado. - Presença poderosa e opressiva do Estado na sociedade.
Intelectuais	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura expressa na relação e nas expectativas dos indivíduos para com os agentes públicos. - Estado brasileiro antecipa-se às demandas da Sociedade, aos conflitos de interesses, tomando iniciativas ao propor modelos de desenvolvimento econômico, de organização social e de participação política. - Independe de posição social e manifesta-se nas expectativas de que o Estado seja provedor de todos os benefícios. - Implica no favorecimento de castas.
Igreja	<ul style="list-style-type: none"> - Explica o comportamento político de aguardar soluções "de cima para baixo".
Trabalhadores	<ul style="list-style-type: none"> - Manifesta-se no empreguismo e nas relações incestuosas entre a Estado e a iniciativa privada, viabilizados pela estrutura política que permite a continuidade da sociedade oligárquica.
Profissionais Liberais	<ul style="list-style-type: none"> - Afirmação generalizada conduz a equívocos, p.ex.: o setor agrícola, ao invés de receber tratamento protecionista, há décadas transfere recursos para outros setores. A agropecuária está submetida à concorrência desleal e predatória praticada pelos países do primeiro mundo. O setor primário precisa de um Estado paternalista, protegendo-o e sinalizando o seu desenvolvimento. O paternalismo é prejudicial quando incentiva setores ineficientes e sem retorno para a sociedade. - Manifestam-se no corporativismo e na manutenção de privilégios, e no aumento populoso de despesas de custeio do executivo.

Quadro III - cont.

Empresários	<ul style="list-style-type: none">- Estado com custo elevado para a sociedade compromete competitividade econômica. Verifica-se a ausência de recursos para manter setores estratégicos.- Manifesta-se no corporativismo, empreguismo e estabilidade no setor público.- As demandas superam a capacidade do governo. Explica-se por razões de colonização, agravadas pelo populismo, cuja manifestação é a Constituição de 1988. Excesso de intervenção nas relações econômicas e nos contratos, p.ex., na área trabalhista, em prejuízo da livre negociação.- O Estado pode ser eficiente e ter um amplo papel social. Paternalista é aquele Estado que protege e não examina os custos dessa proteção; que se ancora no personalismo e não maximiza a meritocracia. O mesmo inibe e congela o processo de mudanças da sociedade.- Afirmção equivocada. Paternalistas são os maus políticos quando o exercem às custas do dinheiro público.
Organizações Não-Governamentais	- Manifesta-se no modelo autoritário, oligárquico e clientelista.

Tendências dos discursos

Os dados de discurso contidos nos quadros I, II e III refletem as respostas dos diferentes atores entrevistados, basicamente, sobre três questões: no contexto das transformações por que passa a sociedade brasileira, em que se observa um discurso recorrente sobre a crise do Estado, que ações deveriam fazer parte da agenda nacional, visando promover a governabilidade? Por que o discurso da reforma da administração pública e do Estado tem menos apelo que o discurso corrente da ineficiência do setor público? No caso de uma reforma da máquina administrativa do governo, que mudanças seriam fundamentais? Ouve-se, com frequência, o argumento segundo o qual o Estado brasileiro é paternalista. Sendo a sociedade brasileira tão heterogênea sob os aspectos econômico, social, cultural e político, qual seria o sentido desta afirmação?

Tendo em vista o caráter aberto das perguntas, as respostas tenderam a abordagens genéricas e, em alguns casos, mais específicas. Objetivando identificar os principais eixos de mudança apontados nos discursos dos atores, os dados foram classificados em seis grandes grupos:

I. Mudanças nos padrões de financiamento do setor público e nos padrões de investimento de recursos públicos - com propostas de reforma tributária, revisão dos gastos do governo; privatização de áreas monopolizadas pelo Estado, seja no setor produtivo, seja no setor de serviços, com algumas indicações de preservação de áreas consideradas estratégicas.

II. Mudanças na estrutura política - com ênfase no aprofundamento dos instrumentos de participação democrática, que se estendem desde propostas de reforma do sistema de representação e eleitoral, através da implantação de novas regras para a formação de partidos e do voto distrital, até mudanças nos processos de tomada de decisão, com a intensificação da descentralização e a substituição dos mecanismos formais de controle, típicos da burocracia estatal, por formas democráticas de participação social institucionalizadas.

III. Mudanças na estrutura administrativa - maior participação do setor privado nas áreas tradicionalmente ocupadas pelo Estado e o conseqüente redesenho da máquina, privilegiando-se as estruturas enxutas e voltadas para o desempenho de funções consideradas típicas. Supõe-se a profissionalização e a valorização dos quadros gerenciais, bem

como inovações tecnológicas que garantam a utilização racional dos recursos e a qualidade dos serviços.

IV. Mudanças na relação Estado-cidadão - superação do paternalismo, no sentido do clientelismo político, do assistencialismo e da proteção ao corporativismo de grupos dentro do Estado.

V. Mudanças na cultura do serviço público - fomento da qualidade, da ética e de uma nova concepção do *status* da função pública.

VI. Mudanças a nível do desenvolvimento econômico-social - combate à fome e à miséria, geração de empregos, democratização da terra. Investimentos em ciência e tecnologia, voltados para a inserção do país no mercado competitivo internacional. Incentivos ao crescimento econômico e ao aumento da produtividade, primordialmente através de reformas estruturais nas quais o Estado regulador intervenha menos no equilíbrio das relações capital-trabalho,

dando lugar às negociações contratuais.

As alternativas apresentadas - embora com variações substantivas em relação ao papel estratégico do Estado - refletem uma tendência à valorização dos agentes privados e do mercado nos processos de gestão de bens e serviços. Essa valorização é seguida de propostas de mudança nos modelos de organização e dos procedimentos típicos da burocracia estatal.

Observa-se, ainda, que as propostas de saída do Estado de atividades concorrenciais, abrindo espaços para a iniciativa privada no setor produtivo, tanto quanto no setor de serviços, aparecem seguidas da perda da estabilidade dos servidores públicos. O enxugamento da máquina, ao prever a dispensa de servidores, além de concorrer como fator de contenção de gastos do governo, tem efeitos sobre o mercado de trabalho, contribuindo para o fortalecimento da economia de mercado.²

² - Thomas Skidmore registra que desde a consolidação do modelo interventor, após 1964, o governo mostrou-se sensível às pressões dos empresários, que se queixavam do peso das leis trabalhistas, as quais, segundo os mesmos, os obrigavam a fazer um uso ineficiente da força de trabalho. Assim acabou-se com a lei da estabilidade no setor privado, compensando-a através da implantação do FGTS, como medida de melhoria da mobilidade fatorial para promoção de um mercado eficiente. (SKIDMORE, T.: 1988, p. 127).

No âmbito das organizações estatais, as propostas de fim da estabilidade, em geral, são acompanhadas de justificativas que relacionam instabilidade ao aumento da produtividade dos serviços. Esta perspectiva, quando unilateral, não permite evidenciar as relações existentes entre as expectativas de demissão no setor público a título de enxugamento da máquina, visando a contenção de gastos do governo - e

Assim, explica-se a ênfase na introdução de mecanismos de gestão típicos do setor privado no âmbito da administração pública, demonstrada nos discursos dos segmentos que privilegiam a dimensão econômica da crise do Estado. Também, nesse sentido, a relevância do argumento sobre a ineficiência do setor público.

Nesse particular, os dados relativos às explicações sobre a popularidade do argumento de *ineficiência do setor público*, embora não apresentados nas tabelas, merecem destaque:

- i. Entre empresários e políticos, foram mencionados o caráter abstrato e pouco definido das propostas de reforma da administração pública, aliados à experiência da população em relação à ineficácia e à baixa qualidade dos serviços;
- ii. Numa outra perspectiva, apresentaram-se análises que refletem um questionamento sobre a transparência política do

argumento de *ineficiência do setor público*. A seguir são citados, textualmente, trechos do discurso dos atores que ilustram esse aspecto:

Políticos: "O conceito de ineficiência do setor público é produzido e veiculado com forte conteúdo ideológico. Na verdade, não se discute a sua origem. O fortalecimento do Estado no campo econômico deu-se em grande parte na perspectiva da consolidação dos grupos privados. E para continuar mantendo o Estado sob o seu controle, as elites preferem não propor nenhum tipo de reforma verdadeira. O conceito de ineficiência tem apelo eleitoral no quadro de um país desestruturado". (PESQUISA/ENAP - GOVERNABILIDADE, 1994)

Trabalhadores: "Atrás da tese da ineficiência do setor público, aumenta-se a ineficiência do governo, através, p.ex., da campanha contra os impostos e pró-sonegação, a qual redundará na

a abertura de espaços para empreendimentos e novos postos de trabalho no mercado, com reflexos sobre os níveis dos salários.

Ora, numa conjuntura econômica em que o mercado de trabalho mostra-se restrito, uma leitura possível de fazer-se acerca do processo de terceirização, no âmbito das organizações públicas e não obstante os argumentos de promoção da eficácia dos serviços, é de como, por meio desse mecanismo, induz-se à criação de novos empreendimentos e, em consequência, de novos postos de trabalho no setor privado, através da supressão de cargos e de atribuições do setor público.

Sob esse prisma de análise, é possível entrever-se, sublinantemente, uma tendência no discurso dos segmentos que defendem de forma ortodoxa a desestatização, uma disputa por novos espaços no mercado, implícita nas críticas indiscriminadas ao corporativismo e à ineficiência da máquina burocrática, sem maiores considerações sobre a viabilidade política de um projeto nacional de resgate e de modernização do aparato do Estado.

falência financeira do Estado". (Idem)

Igreja: "O discurso que ouvimos habitualmente sobre a ineficiência do setor público apóia-se, como sabemos, na afirmação neoliberal que encontra grande espaço na nossa mídia. E guarda íntima relação com o desejo de valorizar a iniciativa privada como contraponto". (Ibidem)

Os argumentos supramencionados são corroborados pela análise de alguns críticos do neoliberalismo. B. Kliksberg, em estudo sobre a Reforma do Estado na América Latina, assim refere-se às críticas liberais sobre a ineficiência do setor público:

"O discurso usual sugere um tipo de incapacidade estrutural das atividades do setor público. (...) A máquina pública latino-americana atual apresenta sérios problemas de funcionamento e rendimento, mas daí a criar hipóteses de "incapacidade congênita" dá um salto epistemológico que o discurso opera no vazio". E completa: "Os dados comparativos disponíveis indicam que a realidade segue outras direções. A pesquisa econométrica (...) conclui da análise

de 115 Estados examinados, que "comparado com o restante da economia, o fator produtividade aparece mais elevado no setor governamental, pelo menos durante a década de 60". (KLIKSBERG. Citação. 1992: p.39).

As avaliações, supracitadas, abordam o problema do uso instrumental da informação, não obstante o reconhecimento explícito da necessidade de reformas profundas na máquina administrativa do Estado. Caberia acrescentar, como elemento para reflexão, um questionamento sobre em que medida o conceito de *eficiência* - dada a sua natureza econômica, e justificável do ponto de vista dos empreendimentos privados - aplica-se aos empreendimentos públicos.

Uma avaliação conseqüente implicará no diagnóstico das condições em que se produzem os desperdícios de recursos e que ocorrem em prejuízo da sociedade, bem como, por outro lado, na explicitação e diferenciação das condições em que não se verifica um consenso que legitime a utilização de recursos públicos, segundo um modelo redistributivista de Estado.³

³ - Para o aprofundamento da análise sobre as condições em que se reproduz a popularidade do argumento sobre a ineficiência do setor público, ver: OFF, C. *Capitalismo Desorganizado*. Ed. Brasiliense. 1989.

O autor, após analisar as transformações que se produziram na Europa, a partir dos anos 70, com o advento do neoliberalismo, explica a existência de mudanças nos padrões interpretativos, legadas pela crise estrutural, e manifestas através da descrença nas formas coletivas de acesso a bens e serviços. Em contraposição, o mesmo identifica a valorização dos agentes privados, concomitantemente, à busca de maximização de benefícios individuais.

No que tange às alternativas de instrumento político do governo, visando garantir a governabilidade, foram enfatizados no discurso o controle das finanças públicas, via ajuste fiscal e diminuição dos custos do governo. Destaca-se que, entre os profissionais liberais, manifestou-se a opinião de provável ameaça às instituições políticas, caso não se verifiquem reformas estruturais, que possibilitem o equilíbrio entre a capacidade de arrecadação e os gastos do governo. Também entre os atores políticos aparece o argumento segundo o qual "a governabilidade passa pelo restabelecimento do equilíbrio entre as demandas sobre o poder público e a capacidade para atendê-las", sugerindo-se a necessária revisão dos encargos do Estado.

Nesse contexto, a tese de Roberto Felicíssimo sobre "Governabilidade e Administração Pública" oferece contribuições para uma reflexão sobre as preocupações expressas nos argumentos sobre a ingovernabilidade nos sistemas democráticos de países em desenvolvimento, num quadro de explosão de demandas sociais.

A aparente tensão entre explosão de demandas e democracia, fundamentalmente, estaria contribuindo para a formação de um consenso essencial ao "avanço da privatização e da rede-

finição de estruturas sociais, políticas e culturais". (FELICÍSSIMO. 1992: p.173).

Nesse sentido, a crise fiscal parece estar sendo seguida de uma reorientação das expectativas dos diferentes atores com relação aos encargos do Estado.

O quadro III ilustra esse aspecto, sendo elucidativo das diferenças de sentido contidas no discurso corrente sobre o paternalismo de Estado. Pode-se considerar que a abordagem varia segundo as condições de poder e o lugar em que o ator encontra-se posicionado em relação ao mercado.

Através da questão relativa ao sentido da afirmação generalizada sobre o paternalismo de Estado, não obstante a heterogeneidade da sociedade brasileira, buscou-se identificar as expectativas dos diversos segmentos em relação ao Estado, considerado como um ente coletivo de regulação, e portanto, estrategicamente posicionado entre o mercado e os cidadãos.

Em sentido geral, os atores identificaram paternalismo com o protecionismo de interesses de grupos dentro do Estado, dos quais são expressão o corporativismo burocrático, as práticas clientelistas e empreguistas do governo. Por outro lado, entre os atores entrevistados, foram

citados também como exemplos de paternalismo - no sentido de populismo - direitos sociais universais, assegurados na Constituição de 1988, os quais, segundo uma avaliação de corte estritamente econômico, não foram analisados sob a ótica dos custos econômicos da proteção.

Destacaram-se, ainda, as raízes coloniais e os resquícios do autoritarismo que marcam a mentalidade paternalista presente na cultura política brasileira, responsáveis pela prática de aguardar que o Estado tome decisões e antecipe-se às situações de conflito, em detrimento das soluções negociadas entre os indivíduos, típicas dos sistemas democráticos.

Observam-se, contudo, ponderações que privilegiam a dimensão político-econômica, apresentando contra-exemplos que questionam o discurso anti-protecionista generalizado, identificando a *heterogeneidade* de poder e das formas de proteção, que marcam a sociedade brasileira, conforme a seguir.⁴

Políticos: "Embora não se possa negar a prática assistencialista, de subserviência e clientelista, característica do Estado autoritário e privatizado, a afirmação é imprópria, considerando-se que, para a

imensa maioria da população, o Estado é fundamentalmente ausente". (PESQUISA/ENAP - GOVERNABILIDADE, 1994).

Profissionais liberais: "A afirmação, quando generalizada, conduz a equívocos. É o exemplo do setor agrícola que, ao invés de receber tratamento protecionista, há décadas transfere recursos para outros setores. A agropecuária está submetida à concorrência desleal e predatória praticada pelos países do primeiro mundo. O setor primário precisa de um Estado *paternalista*, protegendo-o e sinalizando o seu desenvolvimento. O paternalismo é prejudicial quando incentiva setores ineficientes e sem retorno para a sociedade". (Idem)

Os juízos apresentados nos discursos dos atores a respeito do paternalismo estatal parecem revelar uma tendência de mudança na cultura política da sociedade brasileira, sobretudo no que se refere às expectativas com respeito aos agentes públicos, e não obstante as divergências nos enfoques apontarem diferenças de poder substantivas, que condicionam a capacidade dos agentes de competirem no mercado, em condições tais de liberdade que os permitam prescindir, no seu conjunto, e de forma homogênea, do papel

⁴ - A respeito do protecionismo requerido no processo de consolidação da indústria brasileira ver HARDMAN, F. & LEONARDI, V. (*História da Indústria e do Trabalho no Brasil*. Ed. Ática, 1991.)

intervencionista-protetor do Estado.

Considerações finais

A governabilidade tem sido objeto de apreciação dos vários segmentos que compõem a sociedade. Políticos, intelectuais, empresários, trabalhadores, profissionais liberais, Igreja e Organizações Não-governamentais apresentam suas avaliações, seguidas de alternativas de mudanças institucionais, cujo alcance - não obstante a coincidência de ideais de mudança - depende da formação de um amplo consenso, democraticamente, negociado.

Os indicativos para uma agenda política brasileira de reformas encontram ressonância nas tendências de transformação das organizações em nível internacional, merecendo um aprofundamento reflexivo sobre o seu sentido e as contradições presentes no processo de desenvolvimento da sociedade moderna.⁵

Os discursos apontam perspectivas de mudanças nos padrões de financiamento e de investimento do setor público, cuja sustentabilidade depende da dinâmica do conjunto das variáveis levantadas: mudanças na estrutura política, na relação Estado-cidadãos, a partir de uma nova cultura do serviço público e, fundamentalmente, de mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social, de modo a que o "deslocamento dos espaços administrativos" não se constitua em fator de ameaça às instituições nacionais.

Ladislau Dowbor afirma que uma das características que marcam o novo paradigma de Estado é a compreensão diferente das formas como a sociedade civil se organiza para assegurar a sustentação política do conjunto. (DOWBOR: 1993, p. 8).

Talvez não fosse impróprio acrescentar que a governabilidade, enquanto projeto do conjunto da sociedade, arrola a necessidade de cultivo de um novo ideal de liberdade, coletiva, como elemento fundamental da democracia moderna, o qual depende de

⁵ - A esse respeito, o clássico Max Weber oferece contribuições para a reflexão. Tendo sido um grande pensador sobre a burocracia, o sociólogo explica que dentre as premissas mais gerais para a existência do capitalismo moderno estão "a contabilidade racional das grandes empresas lucrativas que se ocupam da satisfação da sociedade cotidiana (...); a liberdade mercantil, ou seja, a liberdade do mercado com respeito a toda irracional limitação do tráfego - estas limitações podem ser de natureza estamental (...); técnica-racional (...); Direito racional, isto é, calculável. Para que a exploração capitalista proceda racionalmente precisa confiar que a Justiça e a Administração sigam determinadas pautas". (WEBER, M. *História Econômica Geral*. 1924).

uma compreensão e atuação comprometida dos diferentes atores que conformam o tecido social, competindo entre si no mercado, porém em condições de maior segurança.

Nesse sentido, torna-se fundamental a circulação transparente das informações de interesse coletivo. "Significa, de um lado, explicitar o conhecimento dos limites objetivos com a expressão aberta de necessidades e, de outro lado, evitar o ocultamento oportunista de informações". (FELICÍSSIMO:1992, p. 175).

Poder-se-ia considerar que essa compreensão dará fundamento a uma nova forma de organização das instituições, sem ameaça de ruptura do contrato social, e sobretudo criando as bases econômicas e sociais necessárias à superação do paternalismo característico do Estado autoritário, interventor e assistencialista.

Não obstante, no atual estágio do desenvolvimento da sociedade brasileira, para que o contrato esteja assegurado, ao lado das justas demandas por um redesenho do Estado, é imprescindível reconhecer a urgência em delinear-se um novo perfil de cidadão e de agente privado, sem o qual as alternativas apontadas nos discursos dos diversos atores não se tornam factíveis, principalmente numa sociedade marcada

por imensas diferenças econômicas e sociais.

Bibliografia

MARQUES, N. Hamilton. *Liberalização da economia e governabilidade*. Brasília: IPEA, 1991. (Texto para Discussão, 232).

FELICÍSSIMO, J. Roberto. *Governabilidade e Administração Pública em São Paulo: dilemas de um drama inconcluso*. São Paulo: PUC, 1992.

DOWBOR, L. *Governabilidade e descentralização*. [s.l.: s. n], 1993.

KLIKSBERG, B. *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília: ENAP, 1992.

_____. *El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión*. Mexico: Doc. Toluca, 1993.

PRZEWORSKI, A. A Falácia neoliberal. *Lua Nova*. São Paulo, n. 28/29, p. 209-225, 1993.

SKIDMORE, T. *Brasil de Castelo a Tancredo, 1964 - 1985*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HARDMAN, F. & LEONARDI, V.
História da Indústria e do Trabalho no Brasil. [S.I.]: Ática, 1991.

ROSANVALLON, P. *La crise de l'État - Providence.* [S.I.]: Editions du Seuil, 1985.

WEBER, M. *Historia Económica General.* México: Fondo de Cultura, 1987.

Resumen

PATERNALISMO DE ESTADO:
GOVERNABILIDAD Y CONTRATO
SOCIAL EN CUESTION

El texto describe la investigación realizada con representantes de los diversos segmentos sociales, seleccionados entre: políticos, intelectuales, trabajadores, empresarios, profesionales, iglesia, organizaciones gubernamentales, con el objetivo de constituir una agenda hacia la gobernabilidad, traducida en función de los cambios necesarios para la reforma de la Administración y el Estado. Se subrayan los principales ejes de transformación sugeridos, identificándose divergencias en el acercamiento a los problemas, según la posición de los actores.

Abstract

STATE PATERNALISM:
THE ISSUE ON
GOVERNABILITY AND
AGREEMENT

The text alludes to a research covering a multitude of social ranks, among which politicians, intellectuals, workers, entrepreneurs, church members and non-governmental associations, in order to come up with a consensus on the issue of governability, best suited so as to bring about the necessary changes for the remodeling of the State and its administration. Due changes are spotted, as are divergencies on standpoints.

Sheila Maria Reis Ribeiro, é técnica da Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP.