



Resenha

**A Emergência das Demandas Sociais em um Cenário de Limitação Política:
a articulação do Estado e da sociedade como atores na transformação da
realidade**

*The Emergence of Social Demands in a limitation scenario Policy:
the articulation of State and society as actors reality transformation*

*La emergencia de demandas sociales en un escenario de limitación Política:
la articulación del Estado y la sociedad como actores en transformación de la
realidad*

Lauro Victor Nunes ¹

¹ Filiação institucional. Bacharelado da carreira de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Correspondência: E-mail: lauro.nunes@usp.com

Eixo 1: A dicotomia ideológica do pós-1945, suas implicações mundiais e, em especial, no caso brasileiro

O final da 2ª Guerra Mundial era o marco temporal do início de uma série de transformações no contexto político e econômico global. A Guerra Fria representava a ascensão de duas hegemonias ideológicas opostas e era caracterizada pela bipolarização econômica e política entre socialismo e capitalismo, esquerda e direita, respectivamente. Neste período era latente os esforços de ambos os regimes pela ascensão de seus modelos econômicos, que foram expressos na corrida armamentista, espacial e de desenvolvimento de tecnologias no campo industrial e da ciência. Já no campo político, notava-se um ambiente composto pelas barganhas de poder com a formação de coalizões “forçadas” e uma segregação, espacial e do campo das ideias, entre ocidente e oriente. Ao primeiro, pode-se considerar os esforços feitos especialmente pelos Estados Unidos na busca pela composição de um grupo de apoio, embasado expressamente, no caso dos países subdesenvolvidos, nos golpes militares que antecederam a implantação de um regime de direita, caracterizado pela coerção

do Estado em relação aos grupos de posições ideológicas contrárias, o que habitualmente se conhece por “caça aos comunistas subversivos” ou Doutrina Truman, aplicado ao caso estadunidense. Neste período, nota-se a pluralidade dos regimes militares na América Latina como forma de implementar um alinhamento ideológico via controle social e centralização do poder decisório do Estado.

Partindo de uma análise mais local, pode-se considerar que as ações arbitrárias do Estado brasileiro pós-1964 já revelavam, no início do regime militar, a preocupação do governo em insular os interesses da elite industrial, grupo de poder e interesse que teve sua ascensão iniciada a partir da crise do liberalismo, em 1929, momento histórico em que, no Brasil, era notável a redução da participação agrária na composição da economia associado a um movimento de crescente expansão da industrialização no país, em especial a partir da década de 50, onde começaram a ser instaladas as primeiras indústrias de base (FURTADO, 1977). Considerando este fato, é lançado em 1964 o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) responsável por promover uma série de reajustes conservadores na economia via fórmulas de recomposição salarial que traziam ônus à classe trabalhadora, entre outras ações (BASTIAN, 2012). Essas políticas



eram a base para o modelo econômico implementado na época, o de Estado interventor, onde cabia ao governo proteger os interesses dos donos dos meios de produção com políticas como renúncia fiscal via subsídios à indústria, políticas de substituição de importações, etc, o que resguardava à elite industrial grande poder de crescimento. Neste período, a questão principal envolvia a função do Estado como promotor do desenvolvimento e protetor do atraso, pois ao mesmo tempo que promovia um crescimento acelerado da economia, não levava como fator de evidência outras questões como a ausência de infraestrutura do país, de mão de obra nos locais onde os meios de produção estavam sendo instalados, descontrole inflacionário, ainda que muitas destas questões fossem discutidas e reformuladas pelos planos nacionais de desenvolvimento da época.

O contexto relatado também engloba o movimento sindical no sudeste brasileiro da década de 70, tendo, neste período, São Paulo como o maior polo industrial da América Latina em meio a um cenário de ditadura militar e Estado centralizado e autoritário, responsável, em sua grande maioria, pela mediação de conflitos de interesses entre o setor industrial e a classe trabalhadora. O poder de polícia estava claramente aliado aos interesses da indústria, revelando um cenário de utilização utilitarista do poder de “mando”, visando atender aos interesses dos

industriais por meio do controle social e político, em especial manter o trabalho industrial em funcionamento e, conseqüentemente, gerando lucro. Sendo assim, a polícia adota um caráter legal institucional coercitivo, tendo entre seus objetivos conter as paralisações para não afetar os lucros fabris. Como consequência deste processo, pode-se citar a perversidade destas instituições no trato com o proletariado, em especial as repressões covardes com uso de armas. O caráter legal da repressão aos processos de mobilização social derivaram da Lei 4330/64, que legitimava a regulação do direito à greve ao considerá-lo, em sua maioria, como “movimentos ilegais”, justificando assim a possível – e contestável – “utilidade” do serviço policial.

Neste sentido, a classe trabalhadora era contemplada com o apoio das instituições religiosas como meio de legitimar o direito às greves como instrumento de melhoria do contexto em que viviam. Paredes, Roade (2006) atribuem a esse processo um fenômeno de descredibilidade do Estado, que já não atuava como protetor dos desfavorecidos, como sugeria as políticas de Welfare State, em que a sociedade civil passou a recorrer a outros atores, como a mídia e a Igreja, como forma de barganhar apoio às suas demandas, em um processo dual que os mesmos autores nomeiam de antipolítica e videocracia, ou seja, a descrença no papel do

governo, dos partidos políticos e dos próprios políticos, em um cenário em que os meios de comunicação contribuiriam para reforçar um estigma de que os governos eram associados à ineficiência na prestação dos serviços públicos, à incapacidade de lidar com os

Eixo 2: Novos contextos em ascensão: Neoliberalismo, redemocratização e globalização

As arbitrariedades já descritas do período militar, aliado aos fracassos na política econômica com um Estado desenvolvimentista incapaz de controlar a crise financeira, a inflação, os preços relativos e o próprio mercado, associado aos crescentes levantes populares pelo direito ao voto, como observamos no caso do sindicalismo brasileiro, pautaram a emergência de um novo modelo político, econômico e social. A redemocratização surge em um contexto em que os regimes militares perdem sua legitimidade de acordo com a gradual derrocada da URSS, aonde não era mais necessária a centralização do poder político via ditaduras levando em conta o enfraquecimento do modelo ideológico oposto. A década de 80 revelava um desgaste do modelo de Estado intervencionista, o que podia ser observado no Brasil, em que a mesma década recebe,

recursos à sua disposição, o que legitimaria, em parte, a corrupção via formas clientelistas e de patronagem, criando um cenário de deslegitimidade do Estado Democrático de Direito que sucedeu a ditadura militar.

coloquialmente, o nome de “década perdida” (SALLUM JR, KUGELMAS, 1991: p.145), devido ao alto grau de endividamento interno e externo associado às crescentes renúncias fiscais que impactavam negativamente na acumulação de receitas por parte do Estado. Considerando o desgaste, em maior ou menor grau, deste modelo de Estado emergente de um cenário pós-crise de 1929, influenciado pelo sistema de Bretton Woods, surge um novo paradigma que visou a reformulação do Estado via diminuição de sua atuação, em especial, da sua capacidade de intervenção e regulação do mercado e da soberania nacional com o Consenso de Washington, em 1989, que representa o marco mundial do neoliberalismo e suas implicações (MAJONE, 1999).

O neoliberalismo foi o responsável pela desregulação da economia, onde esta passou a priorizar um caráter especulativo, de sobrevalorização do patrimônio, onde “a atividade financeira passou a ser um dos principais motores do capitalismo” (PAREDES, ROADE, 2006: p.27 – tradução minha). Neste contexto, percebe-se uma tendência

à transnacionalização da economia com a formação de um modelo de organização com sistema produtivo flexível e multinacional. As “adhocracias”, segundo Paredes, Roade (2006) são instituições privadas que geralmente fragmentam sua produção em países onde o grau de fiscalização na cobrança de impostos é menor, reafirmando o modelo de Estado não interventor no campo econômico.

Em relação ao campo social, nota-se um contexto de resistência as ditaduras que associado à ideia de promoção da sociedade civil como grupo de interesse fortalece a redemocratização. Neste cenário, são visíveis os crescentes grupos que reconhecem o Estado como falho e excludente e, partindo desta premissa, se possível, visam substituir sua atuação em alguns setores específicos. No início desta análise, observamos que os sindicatos eram meios institucionais de reivindicação de demandas, entretanto, esses possuíam uma atuação que se limitava à militância urbana em forma de paralisações temporárias. Entretanto, a partir da década de 90, surge um novo modelo de pressão do Estado, institucionalizada sob a forma de organizações não governamentais (Ong’s) que são coalizões mais recentes, pós retomada da democracia, compostas por grupos de ativistas que exercem pressão e atuam em temas específicos, geralmente cumprindo ações de assistência e organização social, em

um cenário em que mantém uma relação conflituosa com o Estado. Paredes, Roade (2006) afirmam que essas associações voluntárias locais de base comunitária representam grupos de oposição, na sua maioria apolíticos, que não captam recursos do governo e aceleram o processo de fragmentação do poder do Estado, iniciado pelo neoliberalismo. Sendo assim, as ONG’s acabam barganhando recursos antes exclusivos ao Estado, gerando parcelas de poder dispersas, afinal, promovem o esvaziamento da capacidade de implementação de políticas e serviços do governo, pois atuam em campos em que a presença deste não se faz presente. Esse processo de esvaziamento e desprestígio do Estado gerou uma crise de legitimidade de sua burocracia, em um cenário em que os atores de dentro do governo, percebendo este processo de redução da capacidade do Estado, acabam contribuindo com o aumento das ações de clientelismo e corrupção, afinal, começam a barganhar para si certas vantagens antes que o Estado termine por se “esvaziar” de suas funções.

Cabe ressaltar um elemento que é essencial para o entendimento destes processos aqui expostos. O conceito de percepção dos agentes é enriquecedor no sentido de que é o responsável por gerar formas distintas de interpretação da realidade, em um cenário em que a mídia, formador de opinião pública, transfere uma impressão negativa à população a



respeito do Estado e da política, em geral, o que legitima o senso comum de desinteresse pelo voto, desconhecimento da importância da cidadania e desvalorização do estudo da política.

As ONG's, nesta análise, representam um exemplo interessante das expressões recentes que delimitam um novo cenário mundial caracterizado pelo mundo globalizado, caracterizado por uma sociedade aberta e global que utiliza a tecnologia como forma de apresentar modelos culturais hegemônicos, conhecidos como "americanização" cultural que, segundo Paredes, Roade (2006), implicam que os bens e serviços

acabam por se adaptar aos interesses locais de cada população, ainda que existam relevantes esforços de se manter certa diferenciação cultural, afinal, esta é a responsável pelo reconhecimento e identidade de um povo, dado um território específico, o que torna a relação entre o global e o local uma ação dialética no sentido da preservação da cultural local se contrapondo à entrada de um conjunto de costumes e valores, de origem norte-americana, que pretendem, muitas vezes, dominar em nível mundial, como as redes de *fast food*.

Eixo 3: Considerações de uma perspectiva atual da articulação entre Estado e sociedade na América Latina

O atraso da América Latina pode ser justificado pela colonização ibérica secular, ainda que, fazendo uma análise mais contemporânea possa relacionar a atuação neoimperial dos EUA no século XX, seja pelo seu caráter cultural globalizante ou até mesmo pela ação das corporações transnacionais e organismos multilaterais de crédito, como o FMI, a OIC e o BM, que em muito contribuíram para os altos índices

de endividamento das nações latinas.

Paredes, Roade (2006) relacionam esta teoria da dependência a um ambiente de dominação constante, caracterizado por constrangimentos via intervenções das nações desenvolvidas nas políticas econômicas, levando a uma dependência estrutural da região que teve como resultado uma situação de pobreza e subdesenvolvimento econômico. Tal situação de subordinação data de relações históricas entre a disparidade entre os valores de exportados e importados, como ocorria na colonização ibérica, ou até mesmo de relações mais recentes e atuais, como

dependência tecnológica e financeira dos subdesenvolvidos ou até mesmo os ataques especulativos nos mercados emergentes, como o acontecido na Argentina, na década de 90. Esses cenários são caracterizados pela alta instabilidade do mercado de capitais, pelo processo de desregulação econômica apoiada pelo poder público, de liberalização extrema das transações financeiras, o que sugere que a “culpa” do atraso latinoamericano é histórico e secular e advém do modelo exploratório de colonização implementado neste território (TODOROV, 1991).

Entretanto, as teorias de cunho culturalista atribuem aos próprios países, os subdesenvolvidos, a culpa pelo atraso, justificadas pelos problemas domésticos de suas sociedades, como a consolidação das elites oligárquicas que promoveram o domínio da propriedade privada e legitimaram o estigma da hierarquização social pela concentração de renda, as heranças coloniais e senhoriais, como o coronelismo brasileiro, ainda que esse tenha se extinguido ao fim da República Velha e ascensão do varguismo, contribuíram para a consolidação de um modelo de Estado paternalista e corrupto que auxiliou e legitimou o processo de atraso. Para Paredes, Roade (2006), essas explicações, um tanto mecânicas, revelam um forma incompleta de enxergar a realidade e um pragmatismo que não auxilia

na transformação atual do panorama atual.

Ainda assim, pode-se ressaltar alguns fatores determinantes que auxiliam o processo de manutenção do subdesenvolvimento, como a falta de um planejamento estratégico de longo prazo, no setor público, como forma de orientar o desenvolvimento que, associados à manutenção do *status quo*, promovem a reafirmação do processo de dependência. No contexto atual e aplicado à América Latina, este desnível deriva da dependência tecnológica e de conhecimento e dos problemas com emissão de moeda e controle monetário de alguns países do Terceiro Mundo, ainda que certas regiões mais prósperas dos emergentes representem “potências desenvolvidas”, segundo Paredes, Roade (2006) são mercados secundários que importam tecnologias sem participar do seu processo de elaboração, em um cenário de ausência de indústrias nacionais e dependência de multinacionais, onde os lucros são exportados para as suas matrizes e não revertem em externalidades positivas de longo prazo a essas economias.

De acordo com os mesmos autores, em relação ao contexto latinoamericano, houve a consolidação das estruturas democráticas, porém não foram levadas em conta as questões do desenvolvimento econômico, de

uma cultura sociopolítica urbana e da legitimação da instituição estatal. Como consequências deste processo, observa-se a exclusão social, o estigma da marginalidade dos mais pobres, o ingresso ao mercado de trabalho informal como forma de subsistência, sendo esses fatores legitimados pela redução do Estado com promotor das políticas sociais e protetor dos menos favorecidos. Sendo assim, o “recorte do poder estatal na sua capacidade de redistribuição gerou um custo social que teve que ser pago pelos setores subalternos que já não podiam manter os níveis de vida do passado” (PAREDES, ROADE, 2006: p.103 – tradução minha).

Um elemento a ser explicitado é que a grande referência social continua a ser o Estado e sua preeminência sobre a sociedade latinoamericana é uma herança histórica. Ainda que o neoliberalismo o tenha atribuído

uma redução de funções e intervenções, no contexto latinoamericano, ele continua a ser, em menor medida, protetor das parcelas mais carentes, ainda que não o suficiente para impedir a formação de um “estado de violência” nas zonas periféricas, afinal, estes agentes permanecem em uma situação de inaccessos aos direitos sociais e bens meritórios, onde a ação estatal via prestação de serviços é precária, porém, inversamente, a atuação das instituições militares é fator presente e revela uma forma de controle social, ou seja, de controle das pressões feitas pelas demandas dos mais pobres. Esse fato reforça a dicotomia: incluídos versus excluídos e a manutenção das hierarquias sociais leva os mais humildes a desconfiar do Estado e a alguns a adotar a criminalidade como meio de subsistência ou rápido, porém ilícito, meio de acessar os recursos materiais que a sociedade e o mercado os nega.

Considerações Finais

Após a análise da interação entre sociedade civil e governo, cabe-nos concluir que a governabilidade, enquanto conceito de Estado para além dele próprio, faz com que, segundo Paredes, Roade (2006) este deva dialogar com os setores de mercado e com a população visando a formulação de

um novo contrato social, em um cenário em que esta articulação entre os diferentes atores expressasse um “método para tomar decisões pela via da negociação e um mecanismo para executar baseado na confiança e na acomodação de interesses” (PAREDES, ROADE, 2006 – tradução minha).

Neste novo contexto de crise do Estado soberano, de fragmentação do poder político e



das organizações existentes que já não tem a importância do passado, percebe-se a diminuição do poder das instituições políticas e crescimento do poder das instituições religiosas e da mídia como os novos promotores do manejo do poder político e barganha (PAREDES, ROADE, 2006), em um momento histórico em que o Estado deixa de ser o monopolizador da violência, ajustando-se a privatização da prestação dos serviços públicos, princípio sustentado pelo modelo ideológico neoliberal (BUCCI, 2006).

Outras considerações são em respeito a videocracia, ou poder da mídia, e a antipolítica como formas de contrapor a exclusão, em um cenário de publicização das arbitrariedades do Estado, reforçando o seu estigma de ineficiência e corrupção, o que legitima que a percepção dos agentes sobre o Estado seja negativa, tampouco em relação aos políticos, promovendo o desestímulo a exercer a cidadania, a reconhecer a democracia representativa como sistema de poder político necessário

à atual sociedade (PAREDES, ROADE, 2006).

Para reverter tais processos de desregulação econômica e deslegitimação política, seria desejável que o Estado se adequasse a um novo paradigma, onde passasse a centralizar as principais ações decisórias do campo social e do mercado, não pretendendo retomar o modelo anterior de intervenção, mas sim que adotasse o caráter de principal gestor das políticas sociais, em especial nos países subdesenvolvidos, orientando as políticas públicas de forma estratégica e articulada para que, no longo prazo, de forma incremental e considerando a pluralidade de interesses da sociedade civil, demarcasse uma política de superação do subdesenvolvimento e uma gestão pública pautada pela *accountability*, caracterizada pela responsabilização política, transparência e controle fiscal, no legislativo e na burocracia estatal (INOJOSA, 1998; CALMON, 1997).

Referencias Bibliográficas

- Bucci, Maria Paula Dallari. (2006). Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico. In: BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. São Paulo: Saraiva Editora. pp. 143-163.



- Bastian, Eduardo F. (2013) O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. *Estud. Econ.* [online]. vol.43, n.1, pp. 139-166.
- Calmon, Paulo. (2007). Três questões sobre as mudanças recentes nos programas sociais no Brasil. *Rev. Sociedade em debate*. Pelotas, 13(1): 9-26.
- Inojosa, Rose Maire. (1998). Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro 32 (2): 35-48.
- Furtado, Celso. (1977). *Formação econômica do Brasil*. 15.ed., Ed. Nacional, São Paulo.
- Majone, Giandomenico. (1999). Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. *RSR*, ano 50, nº1.
- Sixirei, Carlos., Rial, Juan. (2006). "O Estado e a Política En Tempos de Globalización". *Ir Indo Edicións*.
- Sallum jr, Brasílio., Kugelmas, Eduardo. (1991). O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. *Estud. av.* [online]., vol.5, n.13, pp. 145-159.
- Todorov, Tzvetan. (1993). "A Conquista da América. A questão do outro". São Paulo. São Paulo: Martins Fontes.

Recebido em 11/04/2013
Aceito em 16/07/2013