

Políticas Sociais e a questão da debilidade institucional

Social Policies and institutional weakness

R esumo

O debate brasileiro e latinoamericano sobre o Welfare State deve considerar uma especificidade que o diferencia de forma contundente em relação aos sistemas de outras sociedades que é a questão institucional. A clássica tese da debilidade institucional sempre foi fator determinante nos desdobramentos e resultados das políticas públicas, responsável, entre outros, pela inoperância crônica do Estado na gestão das políticas. Apesar de a literatura clássica situar a questão da debilidade institucional no âmbito dos partidos, queremos salientar neste artigo o papel das formas tradicionais de autoridade, cuja origem remonta ao perfil do coronel ou do caudilho. Estas figuras de autoridade constituíram historicamente redes de poder que concentraram as funções de mediação e canalização das demandas sociais. Legitimando-se neste papel, impediram não somente a formação de instituições como partidos políticos, numa concepção pública, mas também de outros formatos de solidariedades horizontais. Entre as conseqüências estão a oligarquização das esferas públicas, principalmente aquelas que definem, formulam e implementam as políticas públicas, rejeitando formas participativas.

Palavras-chave: instituições, Políticas Sociais, Estado de Bem-estar.

A bstract

Latin American and Brazilian debates concerning the Welfare State ought to consider the specific characteristics that brutally distinguish it from similar systems in other societies. This leads us to the institutional question. The classic thesis on institutional weakness has always been the determining factor in the development and implementation of public policy. Among other factors, this weakness is responsible for the chronic ineffectiveness of the State in carrying out policy. Even though the classic literature on this theme focusses on institutional weakness within political parties, in this study I wish to emphasize the role of traditional forms of authority, whose origins can be traced back to the figure of the coronel and caudillo. These figures historically made up the power networks that took over the functions of mediating and channeling social demands. By legitimating themselves in this role, they hindered not only the formation of institutions like political parties, but also other types of horizontal solidarities. Among the consequences of this are the oligarchization of public domains, especially those that define, formulate and implement public policies. This leads to the rejection of more participative forms of policy making.

Key words: institutions, Social Policie, Welfare State.

Erni J. Seibel

Doutor em Ciências Políticas.
Professor do Departamento de Sociologia e Ciências Políticas da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

“**M**o Brasil, tudo acaba em pizza!” Esta talvez seja a interpretação popular mais objetiva sobre a descrença na capacidade das instituições brasileiras em encaminhar um processo de moralização da *coisa pública*. Esta baixa legitimidade institucional também está presente no julgamento popular através de máximas morais como, “rouba mas faz”, “bateu, levou”, “levar vantagem em tudo”, “é dando que se recebe”. Apesar dos elementos subjetivos referentes a cada uma destas expressões, um denominador comum as vincula, isto é, a ausência de uma idéia de público, seja no sentido ético, político, institucional ou jurídico.

Fatos políticos expressivos desta década como o *impeachment* de Fernando Collor e as controversas CPI's acentuaram os argumentos da razão popular sobre a impunidade diante da irresponsabilidade no trato das questões públicas. A apatia política não é a única consequência deste processo, mas também a sensação de impotência política diante do autoritarismo estatal.

Percebe-se, portanto, um processo permanente de debilitação das instituições. Por debilidade institucional (DI)¹ queremos expressar a fragilidade das instituições públicas em exercer suas prerrogativas, em realizar as funções para as quais foram social e politicamente constituídas e organizadas. Esta fragilidade reflete uma impotência nas ações político-administrativas diante de um quadro de relações sociais e políticas complexas.

Este debilitamento é expresso desde a castração de funções elementares de instituições públicas, até a reação coercitiva e autoritária contra qualquer tentativa de autonomia político-administrativa das mesmas. Traduz-se também na “incompetência crônica” do Estado na gestão das políticas públicas, principalmente aquelas de recorte social. Nesta direção o trabalho de Werneck Vianna (1989,

p.7-8) sintetiza o perfil de implementação das políticas sociais no Brasil no período desenvolvimentista:

- *centralização em nível federal*, tanto das decisões quanto dos comandos financeiros, desapropriando estados e municípios de instrumentos de ação social e deslocando a gestão de políticas para grandes complexos organizacionais como o Sistema Financeiro da Habitação;
- *excessiva fragmentação institucional* (autarquias, fundações e empresas estatais) tendo como consequência a crescente incapacidade de formular e implementar políticas gerais para cada setor, de estabelecer uma política social de corte nacional, de mecanismos amplos de controle, ampliando a intolerância administrativa e a inserção de interesses particularistas e consequentemente a corrupção;
- *o bloqueio de participação social* e política nos processos decisórios com a supressão das formas mais eficazes de controle público e do cidadão sobre os destinos de proteção social no país;
- *a privatização* manifesta tanto na abertura do aparelho burocrático ao assédio de grupos privatistas quanto na articulação entre o aparato de governo e o setor privado produtor de serviços ou fornecedor de bens, sendo apontado como aspecto crucial desta privatização o crescimento da rede privada de ensino e saúde, dado o declínio da participação do Estado nessas áreas e a decorrente deterioração das redes públicas;
- *o padrão de financiamento das políticas sociais*, obstaculizante de transferências reais de rendas e impeditivo da promoção de solidariedade no interior do sistema.

Para Abranches (1982, *apud* VIANNA W., 1989, p.10) os benefí-

os sociais concedidos o são de maneira discriminatória e na maioria dos casos visando retornos políticos imediatos (voto, cargos, etc.) Os benefícios sociais se integram geralmente, numa rede burocrática clientelista que instrumentaliza a cooptação, estimula a corrupção e cria os entraves a qualquer reforma que pretenda impor medidas universalizantes ou minimizar privilégios.

Werneck Vianna (1989, p. 26-27) observa que mesmo depois da transição do período autoritário a questão da **DI** permanece como consequência da:

- *inoperância* dos veículos que normalmente exercem a função de mediar competição política, o que acaba por reiterar situações herdadas do autoritarismo;
- *vulnerabilidade* da política social brasileira às injunções clientelistas de toda natureza, cujas raízes históricas antecedem o autoritarismo.
- *precária institucionalidade*, manifesta sobretudo na fragilidade da estrutura partidária, pressuposto necessário ao entendimento do persistente desvirtuamento da política social brasileira.

Neste trabalho vamos, primeiramente, identificar as razões históricas da **DI**; resgatar as origens da formação de uma estrutura de poder que perfila um tipo cultural de autoridade (o *coronel*), parâmetro histórico do processo de oligarquização das instituições e dos processos decisórios governamentais (as políticas públicas) e da formulação da agenda governamental, finalmente, apontar alguns desafios vinculados a esta questão e que aparecem no debate sobre um formato democrático de *Welfare State* no Brasil.

A tese liberal sobre a debilidade institucional

A tese mais recorrente sobre a questão da **DI** é de que a agenda li-

beral, projeto burguês do séc. XIX, não foi absorvida pelas elites brasileiras nos moldes dos países de capitalismo mais avançado. As transformações políticas que aconteceram na América Latina e no Brasil e que implicaram na coletivização das elites e na incorporação das classes sociais subordinadas se deram, ao contrário dos países de capitalismo avançado, em *ritmo* e *ordem* historicamente diferenciados (SANTOS, 1993, p.27).

O autor explica a questão da **DI**, a partir do modelo dashlsiano, amparado em dois eixos compreensivos da evolução política das sociedades, a *liberalização* e a *participação*. A liberalização instaura a institucionalização da competição política entre as elites e a participação organiza a incorporação política da sociedade. Ambos os processos não são necessariamente concomitantes e podem estar condicionados a ritmos diferentes, dependendo de condições históricas de cada formação social. Enquanto nas sociedades anglo-saxãs, o processo de liberalização foi anterior à participação, no caso latino-americano (a exemplo do francês e do italiano) caracterizou-se pela incorporação das massas à dinâmica da competição política antes que se obtivesse estabilidade na institucionalização das regras de competição. Esta seqüência, define uma ‘engenharia institucional’ que pode explicar o baixo grau de institucionalidade latino-americana. O equilíbrio mantido, isto é, uma não-ruptura, da ‘engenharia institucional’ teria sido possível em função da utilização da política social como instrumento de engenharia respondendo assim ao problema da participação ampliada conciliada à uma baixa institucionalidade. A pressão sobre a questão distributiva passa, portanto, à margem de um processo de politização institucional (via partidos), ao exemplo de outras democracias (SANTOS, 1993, p.29).

Estaria aí a origem da fragilidade institucional dos partidos no Brasil,

pois nenhum dos atores políticos relevantes da ordem contemporânea teria formado sua identidade coletiva através dos mesmos, pois este papel foi desempenhado pelo Estado (burocracia, forças armadas e a intelectualidade). Por sua vez a incorporação política (principalmente do empresariado e do operariado) foi filtrada administrativamente pela burocracia trabalhista e previdenciária chegando, portanto, semi-adormecida ao sistema político-formal (*ibidem*, p.33).

À afirmação de um Estado liberal de recorte burocrático weberiano contrapõe-se a permanência de um aparato patrimonial. Este aparato minaria todo o esforço de construir um Estado liberal que, por sua vez, não seria possível sem a constituição de uma sociedade liberal. Segundo Avritzer (1997, p.105), duas características do ideário liberal não operaram na formação do contexto político-institucional latino-americano: a) a adesão das elites aos valores democráticos e; b) a mobilização das massas, o que nunca constituiu fator de instabilidade, reduzindo-se comumente a uma manifestação de apoio ou a uma “carnavalização” da atividade eleitoral.

A questão da cultura democrática no perfil das elites brasileiras é atualizada na pesquisa de Lima & Cheibub (1996). Segundo os autores, apesar de atribuírem alto valor às instituições poliárquicas as elites brasileiras (congressistas, empresários, administradores públicos e líderes sindicais) não partilham necessariamente de uma visão mais democrática das relações sociais. Num processo de ampliação do jogo democrático as elites acima referidas não abririam mão de valores como o *elitismo* e a *hierarquia*. Estes dois valores expressam justamente a manutenção do *mandonismo* e da *privatização* dos processos decisórios públicos restringindo, assim, a possibilidade de uma democratização participativa, ou de sua ampliação.

Os perfis do autoritarismo, seja tecnocrático seja oligárquico –

patrimonial, cristalizaram lógicas de ação político – administrativas no aparato público que sempre reagiram à constituição de um acervo institucional efetivamente público e democrático. Estas lógicas são identificadas por Abranches (1989, p.16) como lógica dos *clãs* e lógica das *facções*. Estas, formam verdadeiros “feudos” e “baronatos” em torno da esfera de poder, particularizando-o. Contrapõem-se ao jogo do mercado e da burocracia weberiana, tornando-os seus reféns, correlação esta que impediria, na percepção do autor, um desenvolvimento político e institucional.²

Assim, produz-se historicamente uma cultura político-administrativa na gestão e intermediação de interesses que tem como conseqüência a privatização da *coisa pública*, a exclusão social e a negação de qualquer forma politizada de participação na gestão da agenda pública. Esta rede clientelista e corporativa, ao mesmo tempo que bloqueia o processo decisório sobre as demandas sociais do conjunto da sociedade, torna-se extremamente permeável aos jogos de interesse particularistas e resistente à qualquer tipo de mudança na estrutura de gestão da *coisa pública*. Organizada no rastro histórico das estruturas oligárquicas demonstra, no entanto, uma grande capacidade de adaptação às conjunturas de poder, seja em períodos de regimes ditatoriais ou formalmente democráticos, seja na monarquia ou na república, ou ainda, diante de projetos políticos como o liberalismo e sua versão mais recente, o neoliberalismo.

A agenda liberal nunca constituiu um projeto radicalmente antagônico ao formato do poder oligárquico patrimonial (colonial, imperial ou republicano) que se cristalizou nas relações sociais e políticas brasileiras. O jogo de correlação de forças, ao mesmo tempo que permite o avanço de certos itens da agenda liberal (sufrágio universal), deixa brechas para a perpetuação dos poderes oligárquico-

patrimoniais (p. ex. a *autonomia extra-legal* dos coronéis, no plano local).³ A complementaridade das lógicas do poder foi mais forte que o antagonismo entre as elites, expressando a fragilidade de ambos em manterem ou afirmarem seu poder hegemônico.

A herança histórica da questão institucional

Já nos primeiros anos da história do Brasil, os resultados das ações da Administração Pública colonial foram considerados desastrosos. A Colônia era vista pelo governo de Lisboa como uma aventura comercial. Os donatários gozavam de privilégios, isenções judiciais e de inspeção, além de poderem nomear seus próprios magistrados. A ameaça de intrusos estrangeiros levou a Corte a centralizar o governo do Brasil, instituindo o cargo de Governador-geral, organizando um aparato jurídico – burocrático sem, no entanto, abolir o já existente sistema de capitânias (SCHWARTZ, 1979).

O resultado foi a sedimentação de dois sistemas de organização político-administrativo interligados, porém controlados por agentes (o rei e os donatários) e lógicas diferentes, um de orientação burocrática e outro de caráter patrimonial.⁴ A instalação da Relação na Bahia (1609) não logrou uma separação entre a gestão dos negócios públicos e os interesses privados. Mesmo aumentando as responsabilidades e os deveres dos magistrados não foi possível evitar o seu “abrasileiramento”, isto é, o estreitamento de seus vínculos com as elites coloniais. Esses vínculos, a maioria por laços de casamento, implicavam na “corrupção” dos objetivos puramente burocráticos de suas ações e decisões (*ibidem*, p.264).⁵

Em meados do século XVIII Portugal já era um poder decadente e uma nação estagnada. As elites coloniais expandiam suas fortunas, agora com

a criação de gado e também através das atividades comerciais de importação. A ala mais sofisticada dessas elites almeja o progresso buscando novas idéias políticas e econômicas. O cenário utópico era o esboço de uma sociedade integralmente liberal. Enquanto os movimentos sul-americanos de independência eram republicanos, no Brasil buscava-se a conquista de mais autonomia política e econômica em relação ao poder colonial. Mesmo assim as elites brasileiras acreditavam que uma sociedade liberal exigiria um “Estado europeu” para impulsioná-la (SANTOS, 1998, p.17).

A Declaração da Independência, lida pelo filho do rei de Portugal, aclamado primeiro Imperador e Defensor Perpétuo do Brasil solucionou a questão da autonomia nacional e lançou as bases para a constituição de um novo Estado. Não esclareceu, entretanto, às fontes do poder monárquico, se deveriam repousar sobre o próprio centro do poder ou se delegada para o centro do poder mediante processos de representação política e social ou, definir quem estava qualificado para representar ou ser representado. (*ibidem*, p.19). O mesmo princípio que rompe com os vínculos coloniais assume como prerrogativa exclusiva o Poder Moderador, o que significava que o governo deveria ser responsável perante o Imperador e não perante o parlamento, excluindo, portanto, a representação como esfera de poder legítimo. Outras ambigüidades como a concepção de cidadania restringida “aos homens de posse” e a preservação da escravidão contrastavam com os princípios liberais mais radicais.

A República expressava já em 1870 uma corrente urbana composta de políticos, idealistas e um ascendente segmento de fazendeiros. A sua instauração baseada em cargos eletivos, reforça o eixo decisório político no âmbito dos Estados. Este processo fortalece o poder político dos governadores afirmando por sua vez

seus representantes no plano local e regional através da figura dos “coronéis”. Este esquema dará estabilidade ao sistema político. A Carta de 1891 legitimará a ordem conservadoramente imutável e não admitirá, se não nominalmente, a superioridade do Supremo Tribunal Federal (FAORO, 1992, p.453).

A instauração de um sistema de eleições diretas não constrange a corrupção eleitoral, a intimidação, a coerção física do eleitorado e o “voto de cabresto”

Estas características das atividades políticas impediam a troca de elites que seria outra condição básica da agenda liberal (SANTOS, 1993, p.35).⁶

Em vez de superá-la, a agenda liberal oportuniza a oligarquização do sistema, frustrando o próprio projeto liberal que requeria um Estado forte para romper com a sociedade clânica e familista (SANTOS, 1993, p.48). Mesmo a emergente burguesia brasileira não consegue cumprir ou efetivar a agenda liberal. Segundo Santos (*ibidem*, p.54) isto não aconteceu porque a mesma não se integrou pela mediação de um mercado nacional – cuja existência e estabilidade dependia em primeiro lugar da ação estatal – mas pela mediação de um mercado internacional cuja operação e estabilidade estavam sob controle de outros Estados nacionais. A inexistência desta burguesia organizada como ator político em interação com e dentro do

Estado, teve como conseqüência o desinteresse dos capitalistas brasileiros por três dos pilares mais importantes para a constituição e reprodução de uma sociedade liberal, quais sejam: a organização militar, o sistema educacional e a burocracia política. O Exército que organiza uma estrutura institucional anterior à constituição de uma burguesia, desempenha historicamente o papel de definidor dos limites constitucionais do sistema político brasileiro; o sistema educacional, mantendo-se no patamar social aristocrático resumia-se à finalidade da distribuição de *status*. O aparelho de Estado organizou-se como um sistema de espólio capturado pelo clientelismo regional e usado como filão de empregos (*ibidem*, p.59).

Estruturam-se relações de poder que não são superadas pelos movimentos políticos mais importantes da história do país e que, além disso, permanecem determinantes e definidores de um processo político e institucional de caráter autoritário e privatista.

O coronel como figura de autoridade

Analisar o coronel⁷ como figura de autoridade é importante não somente para fixá-lo política e sociologicamente, mas porque o mesmo incorpora funções de vínculo e mediação nas relações entre Estado e sociedade, principalmente junto aos segmentos sociais subalternos que, em sociedades politicamente amadurecidas, foram prerrogativas dos partidos políticos.

O coronelismo opera, portanto, com uma dinâmica que impede a formação de instituições no seu significado público. Contrapõe-se não somente ao projeto liberal na constituição de um acervo institucional com características weberianas, mas também à constituição de esferas públicas, enquanto centro real de poder público, de expressão de conflitividades e principalmente de decisões públicas, portanto, a uma

ampliação e radicalização nas formas da democracia.⁸

Rouquié (1991) identifica a figura do coronel (ou do cacique) a partir do fenômeno latino-americano do caudilhismo que emerge da decomposição e do vazio deixado pelo Império colonial. O autor descreve o caudilho como alguém que sabe criar redes de lealdade a partir de relações pessoais ou de parentesco sobrepondo-se aos conteúdos ideológicos das instituições políticas (Estado e partidos) (*ibidem*, p. 221). Admitindo apenas estruturas verticais de poder, impede a organização de solidariedades horizontais. A este, normalmente rico ou influente, é confiada missões públicas pelo poder central. É ele quem organiza o vínculo entre o sistema político formal e o mundo sociopolítico real. O clientelismo é a relação política por excelência, e o voto o mecanismo onde se afirma a lealdade e o estoque de favores. Organiza-se uma máquina política eleitoral que apesar de oferecer proteção social residual cria laços de reconhecimento e dependência vinculando o cidadão ao benfeitor (*ibidem*, p.228).

Segundo Faoro (1992), o coronel integra a rede do poder e representa uma forma peculiar de *delegação* do poder público no campo privado. Faz política e complementa a Administração Pública, manifesta-se num jogo de “compromissos” e “troca de proveitos” entre chefes políticos e governo (*ibidem*, p. 631). Organiza os serviços de *intermediação; pleiteia, distribui, protege e mobiliza* a segurança coletiva, *aproxima e protege* as forças políticas, retardando e simplificando as instituições e suas regras. A comunidade se *articula e vincula* familiarmente ao sistema político (*ibidem*, p. 632). Utiliza seus poderes públicos para fins particulares, não raro misturando o erário público com os bens próprios. Organiza os canais de *circulação de pedidos*, constituindo verdadeiras “pirâmides” de patronagem, numa rede de mútua dependência de padrinhos e apadrinhados (*ibidem*, p. 637). No

âmbito dos municípios a força dos coronéis contrasta com a fragilidade da instituição municipal exibindo sua *autonomia extralegal* (NUNES LEAL, 1997, p. 275).

Com o processo de urbanização e o conseqüente deslocamento das populações rurais para as cidades, emerge o fenômeno político-ideológico do populismo. Este tem por base as populações rurais politicamente educadas nos quadros autoritários e nos moldes da servidão.

**Os eleitores
migrados, necessitados
e desenraizados
alimentam o clientelismo
de partido,**

por suas vez, ligado ao funcionamento de “máquinas” eleitorais e que modernizam o caciquismo deslocando os mecanismos de clientelismo para as corporações urbanas (partidos, sindicatos, etc.) (ROUQUIÉ, 1991, p. 227). Assim, o coronel real cede o lugar aos agentes semi-oficiais, os “pelegos”, com o chefe do governo colocado no papel de protetor, que autoritariamente distribui favores simbólicos e castigos reais (FAORO, 1992, p.707).

Portanto, o Estado se substitui por múltiplos padrões independentes e instaura um “clientelismo de massa”. O organismo de ajuda social e o sindicato “estatizado” substituem o grande proprietário ou o “figurão” de classe média, mas o mecanismo constitutivo de base permanece idêntico. Trocam-se serviços por lealdade política, e essa transição, ainda que burocratizada, permanece em grande parte, ou pelo menos, simbolicamente, interpessoal (ROUQUIÉ, 1991, p. 228). Os sindicatos de Estado e as organizações camponesas estatizadas

permitem a cooptação das classes populares, através da outorga seletiva de vantagens marginais e da distribuição de benefícios sociais, segundo critérios individuais que acarretam transferências de lealdade dos beneficiários do patrão local ao Estado-partido ou Estado-pessoa. Os dirigentes sindicais recebem do poder central recursos de patronagem dos quais podem se utilizar face a seus mandantes para fortalecer sua autoridade e para criar a cadeia de reciprocidade de que estão incumbidos (*ibidem*, p.229).

Por sua vez, a patronagem de partido constitui uma forma modernizadora dessa relação que faz depender o voto, não da opinião do eleitor, mas dos serviços obtidos e da proteção dispensada. As comunidades partidárias protegem o cidadão contra o Estado ou contra o partido adversário. Esta forma de dominação impede a organização de solidariedades horizontais fundadas em interesses e concepções sócio-econômicas comuns e reforçam as configurações verticais.

O grande debate na virada da década de 80 foi a transição democrática e os limites que os formatos democráticos atingiram. A chamada *democracia delegativa*, na concepção de O'Donnell (1991),⁹ torna-se o único modelo de democracia possível para os padrões oligárquicos contra a ampliação da democracia participativa, onde novamente o personalismo do governante (seja na figura presidencial, seja nos outros escalões) surge como expressão daquilo que é público. A democracia delegativa tem justamente como qualidade transferir ao governante o direito de decisão, sem a participação da sociedade organizada ou a intermediação das instituições políticas. A ampliação da democracia implica não somente na negação deste formato, mas sua internalização no âmbito das instituições.

O partido nas razões da debilidade institucional

É sobre os partidos políticos que a questão da **DI** recai de forma mais evidente, constituindo estes, o elo mais fraco do conjunto das instituições.

No Brasil, os partidos são considerados obstáculos à eficiência das políticas públicas. O seu alijamento do processo decisório e seu baixo grau de institucionalização induzem a um jogo fragmentado e cotidiano de negociações, exacerbando o particularismo da atuação parlamentar, dificultando a possibilidade de controle social sobre sua atuação em detrimento da ação coletiva, institucional, partidária. A sua fragilidade limita a tarefa de regular a incorporação e as demandas dos segmentos sociais no sistema político, publicizando o potencial conflitivo (AVELINO FILHO, 1991, p.106).

As conseqüências deste processo são definidas pelo autor através: a) do proveito que as elites tiram das relações de trabalho arcaicas e repressivas; b) da debilidade organizativa e das difusas identidades sócio-políticas dos trabalhadores e c) no desconhecimento de identidades coletivas e respectivos interesses que somente podem se viabilizar através de mecanismos de representação. A negação desse direito democrático de representação possibilita e reforça políticas arcaicas e intrinsecamente autoritárias, produzindo um mundo quase sem instituições, nem representação (O'DONNELL, 1988, p.78).

De qualquer forma a crise dos partidos políticos no Ocidente não se constitui um fato restrito aos mesmos (LECHNER, 1994, *apud*. LUCAS, 1997, p.60) e sim pelo seu elitismo (HIRST, 1992, *apud*. LUCAS, 1997, p.60) e pelos persistentes padrões políticos antidemocráticos (MICHELS, 1971, LUCAS, 1996, *apud*. LUCAS, 1997, p.60), processos estes que tem como conseqüência a redução significativa da participação po-

pular na estruturação das políticas partidárias, tanto no âmbito eleitoral quanto na elaboração das políticas públicas (LUCAS, 1997, p. 60). Lucas (1997) analisa o surgimento e a manutenção da oligarquização dos partidos, explicadas por duas tendências condicionantes do sistema eleitoral na sua organização interna.

A primeira tendência é expressa pelo personalismo subjacente às implicações próprias do sistema eleitoral, em suas fórmulas majoritária e proporcional dentro do contexto da tradição política brasileira, principalmente relacionada à esfera municipal

O peso do candidato ou do partido para a estruturação do voto tem sido um dos pontos mais importantes nos estudos de comportamento eleitoral no Brasil. Num primeiro momento, fundamentalmente a partir do contexto local e paroquial do interior brasileiro, o peso do candidato (em muitas localidades do próprio coronel) tinha uma força muito superior a do partido. Um desdobramento concreto causado pelo personalismo para as questões de organização interna é que os interesses do candidato a Prefeito são os únicos relevantes, por isso não se distinguem dos interesses partidários (como um todo). Conseqüentemente a estrutura organizacional depende da figura da sua principal personalidade (LUCAS, 1997, p.61).

**A segunda tendência
é caracterizada pela
fragilidade das estruturas
partidárias frente ao
Estado de modo geral,
e ao sistema eleitoral
em particular**

Este é, segundo Lucas (1997, p. 63), um dos principais fatores que promovem a oligarquização interna dos partidos. Ela se caracteriza pelo fato de que os pretendentes a cargos eletivos entram no partido em face da obrigatoriedade de sua apresentação para a disputa eleitoral transformando assim a atividade eleitoral numa lógica instrumental, própria dos “partidos da ordem” (MILIBAND, 1972 *apud* LUCAS, 1997, p.63) que não fazem uma separação entre Estado e governo. A base da formação das cúpulas partidárias é a dos mandatários (prefeitos, vereadores) em primeiro lugar e a dos cargos de confiança em segundo (secretários municipais e outros de primeiro escalão). O controle partidário dos detentores de cargos de confiança determina que a agenda eleitoral e governamental seja eleita como prioritária frente às demais. Submissos ao sistema eleitoral transformam seu quadro de militantes ligados ao Estado (mandatos e cargos de confiança) em representantes do mesmo no partido, ou seja, por controlarem os partidos, implementam através dele as propostas e visões estatais colocando os interesses eleitorais e governamentais acima dos especificamente partidários, configurando o que o autor denomina de *fragilidade submissa*. Assim, os objetivos do candidato a Prefeito ou do próprio governante municipal são colocados como os verdadeiros objetivos do partido, como se os dois fossem

um só, caracterizando uma *oligarquização elitista* (*ibidem*, p.66).

Por outro lado os partidos que estabelecem uma distinção entre Estado e governo sofrem outra forma de *fragilidade* (que o autor denomina de *inadequação*) e que aumenta à medida que vem acompanhada de grupos internos organizados. As propostas de transformação do Estado, concomitantemente à competição eleitoral e às disputas internas pelo poder partidário acabam se refletindo nos processos eleitorais condicionando a constituição da agenda eleitoral e governamental. Neste caso o autor identifica uma tendência à *oligarquização burocrática* (*ibidem*, p. 66).

Em conseqüência o autor (1997) afirma a tese do declínio dos partidos, apesar do monopólio da representação, devido à individualização da estruturação do voto na pessoa do candidato e da pouca participação popular.

Entendemos como discutível esta tese porque isto pressuporia que os partidos experimentaram um período de auge ou, no mínimo, tiveram uma experiência de supremacia. A tese da **DI** que estamos trabalhando neste artigo expressa antes o formato arcaico das relações históricas de poder que inviabilizaram a publicização das instituições (não somente os partidos), afetando de forma especial a institucionalização de esferas públicas (outras) que buscavam ampliar as formas participativas de democracia e gestão das políticas públicas.

Sobre a questão da institucionalidade

Uma definição mais precisa de *instituição* é ainda uma tarefa difícil, pois o grau de politização varia em cada país e de acordo com o tempo (AVELINO FILHO, 1991, p.14).

Para O'Donnell (1991), as *instituições* são padrões regularizados de

interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados e que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Como espaços de interações sociais geram rotinas de comportamentos previsíveis, corporificando símbolos e papéis. Ao agregarem interesses, organizam formas de representação, cuja legitimidade se dá na capacidade de garantirem acordos. Seu papel é fundamental na organização de uma agenda pública comum influenciando nos processos decisórios e sua efetividade.

O'Donnell (1991, p.28) descreve as características de um arcabouço institucional efetivo:

- *As instituições incorporam e excluem*. Selecionam agentes, recursos, demandas e procedimentos. O escopo de uma instituição é o grau em que ela de fato incorpora e exclui um conjunto de agentes potencialmente relevantes.
- *As instituições conformam a distribuição de probabilidade de resultados*. Processam certos atores e recursos sob certas regras determinando o espectro e a probabilidade de resultados viáveis.
- *As instituições tendem a agregar o nível de ação e organização dos agentes que interagem com elas*. As regras estabelecidas pelas instituições influenciam decisões estratégicas dos agentes quanto ao grau de agregação em que é mais eficaz (em termos da probabilidade de resultados favoráveis).
- *As instituições induzem padrões de representação*. Favorecem a transformação das múltiplas vozes potenciais de seus membros em algumas poucas

vozes que podem reivindicar o direito de falar como representantes daqueles.

– *As instituições estabilizam os agentes/representantes e as expectativas.* Os líderes e representantes institucionais organizam vínculos que produzem estabilidade.

– *As instituições ampliam os horizontes temporais dos atores.* A estabilização de agentes e expectativas envolve uma dimensão temporal.

Através deste um conjunto de práticas que atingem as instituições como centros decisórios importantes no processo político geral, poderá surgir o regime de uma democracia *institucionalizada* (ou consolidada), segundo O'Donnell (1988).

O esforço de reflexão sobre um sistema de proteção social no Brasil deverá necessariamente ampliar o espectro de investigações para o árduo terreno das estruturas institucionais. As conclusões até o final da década de 80 revelaram que a efetividade das políticas públicas foi comprometida pela **DI**. Apesar de significativas experiências de participação democrática, os anos 90 não revelaram a disseminação de um cenário institucional suficientemente democrático, capaz de materializar um esforço da sociedade na formulação de um sistema de proteção social.

Para além da lamentação em torno das origens da **DI** no Brasil, a tarefa deverá ser justamente investir na reflexão sobre novas institucionalidades que possam afirmar-se como canais efetivamente públicos de mediação e representação das demandas e interesses da sociedade civil, particularmente dos segmentos sociais não organizados. Como consequência tornam-se necessárias várias reinvenções como se tem afirmado na literatura; “reinventar o Estado”, “reinventar a Administração pública” e principalmente “reinventar

uma autoridade democrática”, deslocando definitivamente os perfis despóticos de autoridade aqui descritos, ferrenhos guardiões das relações de servidão, este, talvez, o maior obstáculo a um processo de radicalização da democracia.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. O Leviatã Anêmico: Dilemas Presentes e Futuros da Política Social. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n.1, p.7-32, 1989.

_____. The Politics of Social Welfare Development in Latin America. Rio de Janeiro. IUPERJ, *Série Estudos* n. 8, out. 1982.

AVELINO FILHO, George. Política e Políticas Sociais no Brasil: um estudo sobre a Previdência. *Dissertação de Mestrado*. São Paulo. Universidade de São Paulo, mar. 1991.

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, p. 109-123, jun.1995.

_____. Teoria Democrática e a Construção Democrática: Reflexões acerca da contradição entre o elitismo democrático e a democratização. In: *A sociedade democrática no final do século*. Antônio Cançado Trindade e Marcus F. de Castro (Orgs.) Brasília: Paralelo 15, p. 87-126, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.) *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 1999.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras. 1995.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo:

Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

FAORO, Raimundo. *Os Donos do poder: a formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 1992, 2 v.

FIORI, José Luís. *O vôo da coruja*. Rio de Janeiro : EDUERJ,1995.

HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.,1992.

LECHNER, Norbert. Os novos perfis da política. In: Baquero, M. (org). *Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS,1994.

LIMA, Maria R. S. de e CHEIBUB, Zairo B. Instituições e valores. As dimensões da democracia na visão da elite brasileira. In: *RBSC*. São Paulo, n. 31, ano 11, p. 83-110, jun. 1996.

LUCAS, João I. P. Oligarquização partidária e eleições municipais. Esboço de algumas tendências. In: *A lógica do processo eleitoral em tempos modernos*. Novas perspectivas de análise. Marcelo Baquero et al (Orgs.). Porto Alegre/Canoas: Editora da Universidade/UFRGS / Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, p. 59-75, 1997.

_____. Partidos políticos e oligarquização: um estudo na organização interna do PMDB e PT do RS. Porto Alegre: PPG em Ciência Política da UFRGS, *Dissertação de Mestrado*, 1996.

MICHELS, Robert. *Les partis politiques: essai sur tendances oligarchiques des démocraties*. Paris: Fammarrion, 1971.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. – 3. ed. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

O'DONNELL, Guilherme. Democracia delegativa? In: *Novos Estudos*, n.31, out. 1991.

_____. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: *Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais, 1988.

OLIVEIRA VIANNA. *Instituições políticas brasileiras*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1987.

RUOQUIÉ, Alain. *O Extremo-Ocidente*. Introdução à América Latina. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, (Coleção Base; v. 1), 1991.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

_____. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial: A Suprema Corte da Bahia e seus Juizes: 1609-1751*; São Paulo: Perspectiva, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. A emergente temática da Política Social na bibliografia brasileira. In: *BIB*. Rio de Janeiro, n. 28, p.3-41, 2. sem. 1989.

_____. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revam: UCAM, IUPERJ, 1998.

Notas:

1 A questão da **DI** é tratada num sentido histórico, enquanto herança da sociedade colonial (FAORO, 1992, SCHWAR-

TZMAN, 1998, VIANNA, O., 1987, BUARQUE DE HOLANDA, 1995), ou como um fenômeno típico de países do Terceiro Mundo, ou da América Latina (DAHL, 1997, ROUQUIÉ, 1991). É fortemente retomada no debate sobre a transição democrática na América Latina (O'DONNELL, 1988, 1991, AVRITZER, 1995, AVELINO, 1991, SANTOS, 1993) e, mais recentemente nos debates sobre a crise e reforma do Estado e diante da intensificação do processo de globalização e do advento do Estado neoliberal (BRESSER PEREIRA e GRAU, 1999, FIORI, 1995).

2 A lógica das *facções* define a estratégia de ação e interação hoje predominante no aparato governamental. Distingue-se da lógica do mercado por ser conflitiva nas transações e não, competitiva. Os conflitos diluem a confiança nas transações e produzem baixo grau de contratualidade. A informação básica para a avaliação das transações é o grau de privilégio ou garantia institucional. O seu critério de constituição é o interesse corporativo e o privilégio institucional é o mecanismo de intermediação nas transações. Os *clãs* diferenciam-se das *facções* pelo fato de no seu interior e, entre os mais próximos, ainda prevalecerem normas de reciprocidade e solidariedade. A confiança interna é relativamente alta, predominando a desconfiança em relação aos outros. A informação básica para avaliação das transações é a tradição ou a ideologia (ABRANCHES, 1989, p. 20).

3 Expressão utilizada por Nunes Leal (1997).

4 O debate sobre a caracterização destes sistemas só vai acontecer no século XX, quando Sérgio B. de Holanda (1995) utiliza as categorias weberianas de dominação.

5 No limite entre essas esferas de poder estavam os órgãos colegiados (colégios – tribunais, mesas e conselhos) que, mesmo atuando no âmbito de normas traçadas pelo rei, não lograram maior autonomia. A colegialidade dos conselhos assumiu um caráter misto de funções entre conselho e execução, não raro invadindo a colegialidade consultiva a esfera da administração, dependendo do âmbito dos privilégios agindo através de um jogo de “impedimentos” e “tardanças”, filtrando assim, as pressões externas (FAORO, 1992, p. 179). O município administrado pela Câmara, único vínculo do povo com a Administração Pública, é condicionado a severas limitações além de ser composto por um corpo restrito de eleitores, a aristocracia dos proprietários. Além do vice-rei, do capitão-geral, do governador, do governo da Câmara, o quadro administrativo da colônia se completa com a presença de quatro figuras de autoridade: o juiz, o cobrador de tributos e rendas, o militar e o padre. A organização militar era a espinha dorsal da colônia, elemento de ordem e garantia, auxiliar na cobrança de tributos e privilégios reais e a Igreja exercia funções administrativas (registros civis), ensino e assistência social (*ibidem*, p. 196).

6 As fazendas eram praticamente autárquicas e constituíam o único mercado de trabalho da área rural. A população rural, não escrava, desconhecia alternativas de trabalho e dependia totalmente dos proprietários de terras que se tornavam seus senhores em qualquer questão social, econômica e política. A unidade econômica e social básica era o clã parental, baseada na propriedade e capaz de obter a submissão de toda a mão de obra livre que vivesse no interior ou na periferia dos seus domínios. A experiência com a

descentralização liberal realizada nas primeiras décadas pós independência resultou na captura das posições de autoridade pelos membros do clã, agora transformados em clã eleitoral. Todos os “cidadãos” habilitados a escolher o prefeito, a autoridade judiciária local e o chefe de polícia pertenciam a força de trabalho não escrava, em tudo e por tudo dependente dos proprietários de terra (SANTOS, 1993, p. 47-48).

- 7 Queremos abstrair aqui da figura folclórica do coronel nordestino ou do caudilho sulista e salientar que foi a partir do mesmo que se delineou um perfil de autoridade disseminado nas relações sociais e políticas e legitimado popularmente, mesmo que as bases da autoridade não sejam mais as tradicionais.
- 8 A oligarquização das instituições sedimenta a “ética oligárquica da legítima prevalência do privado sobre o público” (SANTOS, 1998, p. 165).
- 9 As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o [...] que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu na campanha eleitoral – ele foi autorizado a governar como achar conveniente (O’DONNELI, 1991, p. 30).

Endereço – Autor

Departamento de Sociologia e Ciências Políticas

Centro Filosofia e Ciências Humanas – UFSC

Campus Universitário – Trindade Florianópolis – SC

Cx Postal 476 – CEP: 88040-900

Tf. 0XX48-3319540

e-mail: seibel@cfh.ufsc.br
