

## INTRODUÇÃO

### AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO CONTEMPORÂNEO\*

Anete Brito Leal Ivo\*\*

#### INTRODUÇÃO

No contexto das sociedades contemporâneas temos constatado um conjunto de mudanças nas relações entre Estado e sociedade, com alterações do papel do Estado, tanto no âmbito das relações internacionais como no contexto dos clássicos papéis desenvolvidos pelos Estados nacionais (promotor do desenvolvimento, protetor e redistributivo, regulador, investidor) os quais afetam o exercício da soberania e, do ponto de vista interno, têm implicado restrições institucionais, desmonte de políticas públicas, particularmente as sociais; ênfase na questão da governabilidade restrita ao gerenciamento, capacitação e competitividade em detrimento dos Direitos; incapacidade de resposta às demandas sociais; aumento do poder do setor privado, entre outras questões reorientadas a partir do paradigma do 'Estado mínimo', que envolve desconcentração do poder do Estado através das privatizações, descentralização de políticas e ênfase no poder lo-

---

\* Agradeço particularmente ao Prof. Severo Salles, do Departamento de Ciências Políticas da UFBA, a colaboração na formação deste *Dossiê*, através do convite aos autores Hirsch e Costillo. Da mesma forma, gostaria de registrar meus agradecimentos a todos os colaboradores deste número.

\*\* Professora do Programa de pós-graduação em Ciências Sociais da UFBA; Pesquisadora do CRH/UFBA. Ocupou a Chaire Simon Bolivar da Université de Paris III em 2000.

cal; passagem de responsabilidades públicas para a esfera da sociedade civil, parcerias entre os setores público e privado, passagem de um Estado protetor para um Estado de assistência, etc.

Estas mudanças contêm paradoxos em diversos níveis, revelando a complexidade das relações que permeiam a institucionalização de novos processos políticos e de governo, na etapa de globalização da economia.

1. Por exemplo, a idéia de desconcentração de poder das esferas nacionais, que poderiam expressar ganhos de democratização das relações políticas é acompanhada de um papel intervencionista e coercitivo do Estado nacional, especialmente através das políticas de ajuste, desmonte de políticas públicas e ruptura de pactos corporativos em que se processava o equilíbrio instável das forças sociais. Assim, a dimensão do ‘Estado mínimo’ tem significado uma reorientação do Estado sob a égide do mercado, cujos efeitos se expressam em termos de degradação do patrimônio público nacional em benefício do setor privado; redução do poder do Estado nacional no provimento de serviços básicos; e restrição da cidadania;
2. O paradigma da eficácia e da competitividade do novo Estado (regulador) ocorre num contexto de agravamento das desigualdades sociais, empobrecimento dos estratos médios e perdas dos direitos sociais generalizados, opondo efetivamente o paradigma da ‘eficácia’ institucional aos princípios universais e consagrados da justiça social.<sup>1</sup>
3. No âmbito da teoria do Estado, a clássica tese do ‘desaparecimento do Estado’, como resultado de um processo de emancipação das classes sob a égide do proletariado, própria à literatura marxis-

---

<sup>1</sup> Análise mais aprofundada desses processos podem ser encontradas nos livros IVO *et al*, **O Poder da Cidade**. Limites da Governança. (Salvador: EDUFBA) 1999, 242p e IVO, Anete B.L. **Metamorfoses da Questão Democrática**. Governabilidade e Pobreza. (Buenos Aires: CLACSO/Asdi) [1999] 2001, 205 p.

ta,<sup>2</sup> é curiosamente reapropriada e ressignificada, no contexto neo-liberal, em termos de ‘restrição’ do papel e das responsabilidades sociais do Estado de bem estar, como diagnóstico da crise do excesso de demanda e do *déficit* fiscal,<sup>3</sup> ou seja, de ‘governabilidade’;

4. A emergência de novos atores, tais como os movimentos de resistência, as ONGs, na formação de um Estado ampliado, resultante do processo de democratização dos Estados nacionais; e, além do mais, a implantação dos novos dispositivos de descentralização e participação institucionais no âmbito das políticas públicas, juntos, têm configurado alterações quanto às funções específicas do executivo e das instâncias de representação do legislativo; como também desta instância com o poder efetivo e organizado da sociedade civil;<sup>4</sup>
5. Assim, quanto mais se reafirma a democracia como valor moral e se efetivem ganhos reais no âmbito dos mecanismos representativos, (eleições diretas; liberdade de imprensa; maior transparência e força das instâncias legislativas) no quadro da transição institucional neo-liberal, a democracia tem se expressado numa crise de legitimidade do Estado, aumentando o descrédito da sociedade em relação à política e aos governos.<sup>5</sup>

Alguns fatores parecem determinar ou condicionar essa transição: (i) no plano econômico, as alterações resultantes dos novos padrões produtivos pós-fordistas no contexto da acumulação globaliza-

---

<sup>2</sup> Ver trabalho de Lênin, V. **O Estado e a Revolução** (S.Paulo: HUCITEC) 1978, originalmente escrito no início do séc. XX.

<sup>3</sup> A propósito ver relatório sobre a governabilidade na democracia de Huntington, Crozier e Watanuki, **A Crise da Democracia** (apresentado à Comissão Trilateral em 1975) cf. Bobbio, N, Matteucci, Pasqualino, **Dicionário de Política** (Brasília: Editora da UNB), 1986.

<sup>4</sup> Análises do exercício de novos dispositivos de governança ao nível local são reveladores da contradição entre esferas do executivo e do legislativo e deste com os instrumentos da democracia direta. Ver à propósito, texto de Fadul, Élvia e Ivo, A. no livro Ivo, et al (1999) *Ibsem*.

<sup>5</sup> Tese demonstrada por Putnam (1996) **Comunidade e Democracia**. A experiência da Itália moderna. (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas)

da sob a hegemonia do capital financeiro internacional, baseada nas novas tecnologias informacionais; na flexibilização das relações de trabalho e redução dos postos de trabalho;<sup>6</sup> (ii) no contexto internacional, ampliação do poder das agências internacionais, através novas formas regulatórias transnacionais, afetando, especialmente, a soberania dos Estados nacionais; (iii) no âmbito da emergência de atores sociais, ampliação do poder da sociedade civil, não só pelo aumento da força econômica e política de corporações internacionais, interferindo sobre a produção de serviços e a determinação de formas e alcance das políticas públicas, bem como pela ampliação do poder social de novos atores que emergem dos processos de organização da sociedade e resistência política; (iv) a ruptura do pacto social que instituiu e estruturou o Estado de bem estar e o Estado desenvolvimentista nacional; (v) ao nível da cognição, crise de intelegibilidade, mudanças de paradigmas explicativos, ou, ainda, crise de racionalidade na emergência de uma sociedade ‘pós-fordista’, multifacetada e subordinada a novos pólos de conflito entre novos atores sociais e entre as instâncias internacionais, nacionais e locais;<sup>7</sup> (vi) a coexistência de processos e projetos distintos entre atores nacionais, no bojo do processo recente de democratização e de novas normatividades que emergem dos dispositivos e regulamentações neo-liberais de caráter transnacional.<sup>8</sup>

No caso da América Latina, questões relativas à institucionalidade de novas formas de governo, resultantes tanto da luta democrática como dos processos de reforma do Estado; enfraquecimento de formas clássicas de mediação e representação política; permanência e

---

<sup>6</sup> A análise mais aprofundada dessas questões pode ser encontrada no **Caderno CRH** n. 24/25 (1996) e 33 (2000).

<sup>7</sup> Schmidt (2001), no seu artigo neste Dossiê aponta para dois processos de transição: um processo **de multipolaridade** com o fim da Guerra Fria e outro de caráter **multicivilizacional**.

<sup>8</sup> Trato especificamente desses processos no capítulo II e III do livro **Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza**, (Buenos Aires: CLACSO/Asdi), 2001, p 47/84.

reforço de uma cultura política autoritária, patrimonialista, corporativista e clientelista; ausência de tradição republicana consolidada são alguns problemas que especificam a transição na região latinoamericana, que a maior parte dos trabalhos aqui apresentados procura responder.<sup>9</sup>

É certo que na base desses processos de mudança e de intelegibilidade encontra-se um deslocamento, no plano cognitivo, de postulados teóricos de **caráter macroestrutural**, os quais marcaram a teoria social<sup>10</sup> e a ação dos atores coletivos dos anos 60, orientando a construção de projetos de desenvolvimento nacionais, e o encaminhamento das contradições de cunho redistributivo através das mediações do direito; da estrutura jurídica; e da institucionalização das políticas sociais, com base em processos de transferência de renda, que, mesmo incompleta, operava através de princípios e mecanismos de solidariedade nacional. Este deslocamento cognitivo orienta-se hoje para o resgate de paradigmas **micro-sociais**, assentados em postulados do individualismo metodológico que enfatizam solidariedades parciais e identidades específicas; a substituição dos sujeitos coletivo (como as classes sociais) em benefício da subjetividade dos atores individuais, transformando a questão do direito em conquista dos ‘mais aptos’; a responsabilidade pública em responsabilidade social ou individual. Se este movimento cognitivo tem o mérito de fazer emergir novos processos e sujeitos e novos campos de subjetividade dos atores sociais para além do universo restrito das relações de produção,<sup>11</sup> ao se limitarem a arenas restritas perdem a dimensão de universalidade, podendo comprometer os princípios da equidade; aprofundar a desigualdade, a segmentação e o isolamento em sociedades cada vez mais fragmentadas.

Na linha dos paradigmas do pós-guerra o Estado assumiu o papel de promotor do desenvolvimento através do planejamento centra-

---

<sup>9</sup> Ver também os artigos de Laniado e o de Azevedo e Guia.

<sup>10</sup> A exemplo da Teoria da dependência;

<sup>11</sup> Ver este processo de forma mais detalhada no Dossiê do **Caderno CRH** n. 26/27 (1997).

lizado, as intervenções corretivas ou compensatórias na distribuição dos recursos e a promoção de um processo de industrialização como eixo central do modelo de crescimento econômico. As tarefas realizadas pelas instituições públicas incluíam não só uma ampla provisão de infra-estrutura e construção dos serviços públicos, mas também a oferta de serviços de educação e saúde pública de qualidade, acompanhando uma política de industrialização nacional voltada para a idéia de pleno emprego, cujas condições reais de seu desenvolvimento caracterizaram-se por um crescimento acelerado do PIB; urbanização e metropolização aceleradas; acompanhadas por enormes desigualdades regionais, com a localização e concentração da produção industrial associada à uma incapacidade de realizar uma distribuição de riqueza de caráter mais eqüitativa,<sup>12</sup> o que faz, por exemplo, do Brasil, um dos países que apresenta o maior índice de desigualdade econômico e social do planeta.

Mudanças radicais nestes paradigmas processaram-se nos anos 90, especialmente nos países da América Latina, seguindo recomendações e receituário das agências multilaterais, através das chamadas ‘reformas do Estado’, ajustando teoricamente o aparato institucional à nova matriz da economia globalizada, através de maior flexibilização (abertura de mercados, descentralização das políticas e privatizações) e redução dos gastos públicos. Estas reformas estruturais, como a política de privatização por exemplo gerariam supostamente receitas para o pagamento da dívida, reduzindo o *déficit* público, e criariam as condições de estabilidade econômica e social.<sup>13</sup> No âmbito dos Estados nacionais os novos paradigmas significaram um programa de estabilização monetária; abertura econômica rápida, acompanhada por mudanças institucionais que superassem os limites e barreiras alfande-

---

<sup>12</sup> As características mais estruturais do modelo de desenvolvimento e uma síntese sobre mudanças sociais mais recentes podem ser aprofundadas no artigo de Carvalho, (2001) neste Dossiê.

<sup>13</sup> Ver caracterização deste processo no artigo de Ivo, Anete nesse *Dossiê* e no livro: Ivo [1999]2001, *Ibidem*, Cap. I e II

gárias nas fronteiras dos países, viabilizando os fluxos dos capitais financeiros internacionais. Obviamente, estes novos paradigmas do ajuste institucional envolveram novas redefinições do Estado nacional, no seu papel regulador e frente à sua função de provedor de uma política de bem-estar, o que envolveu ruptura do pacto corporativo do Estado popular desenvolvimentista; austeridade na política salarial; desmonte da política social, transformando a estrutura de direitos como fatores de ingovernabilidade estrutural<sup>14</sup> e transformando, portanto, uma política redistributiva, produtora de justiça social em política compensatória e focalizada de atendimento emergencial e pontual dos mais pobres.<sup>15</sup>

Assim, o padrão de integração global da economia e a expansão das democracias, na década de 90, criaram novos desafios ao Estado, dificultando a conciliação das tarefas regulatórias e do ajuste institucional e o papel do Estado nacional como provedor de desenvolvimento e equidade. A forma como estes processos globalizados afetam diferentes países é bastante diferenciada,<sup>16</sup> variando segundo os estágios de desenvolvimento e o caráter histórico de formação das relações culturais e políticas entre Estado e sociedade.

A maioria dos textos aqui apresentados, retomam estas questões de formas distintas, apresentando, particularmente, limites e contornos desses processos no âmbito de países da América Latina. Por outro lado, numa perspectiva mais centrada sobre as relações de transformação dos Estados nacionais na dinâmica do processo de globalização da economia, o texto do Hirsch, neste *Dossiê*, analisa o contexto de mudanças contraditórias no âmbito dos Estados-nação, a partir das políticas de biodiversidade.

---

<sup>14</sup> Questões de governabilidade são tratadas particularmente nos textos de Costillo (2001), Schmidt (2001) e Ivo (2001), desse *Dossiê*.

<sup>15</sup> Ver Ivo [1999]2001, *Ibden* e Carvalho (2001).

<sup>16</sup> Os textos de Costillo (2001) e o de Schmidt (2001) neste *Dossiê* são particularmente explicitadores deste processo na América Latina.

De modo geral, o conjunto dessas mudanças se expressam como “crises” de representação e de legitimidade; incapacidade institucional e de operacionalização dos papéis do Estado; mudanças no lugar e na natureza do conflito, implicando o exercício compreensivo e criador dos processos em curso.

Da mesma forma, na ausência do Estado (no provimento desses serviços públicos e sociais básicos), os cidadãos têm expressado suas demandas através de movimentos sociais, ou através de diversas formas de anomias (violência; redes de tráfico, crime organizado), além da criação de formas alternativas e inovadoras de gestão de bens públicos através de redes de solidariedade social organizadas no âmbito da sociedade civil.

No âmbito das contribuições que integram este *Dossiê*, Costillo, Hirsch, Schimidt e Ivo caracterizaram os novos papéis e espaços de mediação entre Estado e sociedade, destacando a emergência de novos atores (movimentos de resistência e as ONGs); a constituição de novos espaços mediadores e categorias analíticas que emergem no contexto desses novos processos, à exemplo da categoria *governance*. Schmidt identifica a emergência de um ‘neocorporativismo’ na esfera das arenas de negociação das políticas, reconfigurando uma nova matriz de produção da política e das relações entre sociedade e Estado, convidando a comunidade científica para o exercício da imaginação sociológica e política. Ivo trabalha a crise da racionalidade do processo de transição, discutindo os limites de utilização de categorias intermediárias (como governabilidade e governança) frente à uma cultura política assentada num Estado patrimonialista e autoritário e de uma estrutura sócio-econômica profundamente desigual, observando os efeitos sobre as políticas sociais e a cidadania. Articulando os processos de reestruturação produtiva, que marca o contexto da década de 90, Carvalho trata estes processos especialmente direcionados à compreensão das políticas sociais no Brasil frente às condições de redefinição do Estado nacional, apresentando os limites dos novos paradigmas da focalização *versus* universalização das políticas e direitos



mas da focalização *versus* universalização das políticas e direitos sociais, considerando a permanência de um modelo de desenvolvimento desigual e de cultura autoritária.

No conjunto, todos estes artigos questionam o alcance dessa transição: O que trazem de novo, em termos das funções do Estado? Qual a singularidade deles nos países do Terceiro Mundo? Que novos desafios se impõem à ciência e à prática política dos atores? Quais os efeitos sobre a democracia e a cidadania?

Estas questões e processos, como tantos outros, são tratados pelos diversos atores que integram este *Dossiê*, segundo perspectivas diferentes, nem sempre convergentes, algumas complementares, cujo mérito situa-se na adoção de uma perspectiva crítica, desafiadora e inovadora no tratamento de questões que tocam o horizonte da política e do Estado nas sociedades contemporâneas.

Os textos que se seguem e que integram as diversas seções deste número, articulam-se também à temática central deste *Dossiê* sobre as “Transformações do Estado”, e trazem dimensões criativas e contribuições relevantes à compreensão de processos que afetam as instâncias institucionais e políticas da sociedade brasileira contemporânea. O *artigo* de Ruthy Laniado e o de Sérgio Azevedo e Virgínia Guia trazem ao leitor questões relacionadas à formação de cultura cívica (como os padrões que regem as relações de confiança e reciprocidade) sobre a vida institucional, seja mais especificamente no âmbito da **justiça**, como o faz o texto de Laniado, seja no âmbito da gestão partilhada dos **orçamentos municipais**, questão tratada por Azevedo e Guia.

Buscando dispor para o leitor algumas das dimensões diferenciadas do tratamento de gestão, democracia e desenvolvimento local, a revista traz, na seção de *comunicações*, duas contribuições que tratam de experiências de descentralização e de democratização de governo apresentadas em duas forças políticas diversas: (i) o texto de Lincoln de Souza apresenta o desenvolvimento de paradigmas programáticos em

torno de democracia representativa e Estado a partir da evolução do programa político do Partido dos Trabalhadores, analisando suas experiências de governo local; enquanto o texto de Ilse Silva trata dos limites do processo de descentralização das políticas promovida no estado de Maranhão, nos últimos anos. A atualidade da questão sobre modelos de governo e gestão é significativa na conjuntura pré-eleitoral para a presidência da República. Por fim, a seção de *Fontes* apresenta uma contribuição singular e original à compreensão do processo de formação do Estado e da nação brasileira, a partir de ampla pesquisa e registro cuidadoso dos diversos projetos de criação de estados integrantes da federação brasileira, em trabalho de Herbert Toledo.