

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

RESUMO DA OBRA

Critérios de Racionalidade e Problemas Funcionais da Ação Político-Administrativa

A administração pode ser considerada burocrática quando é tecnicamente vista como um poder racional/legal, ou seja, forma de poder, numa administração pública, por exemplo, vale o que está escrito, não tem valor o ouvi dizer, por investigação, presunção etc. O critério racional legal é igual à aplicação integral e inflexível das normas jurídicas. A administração burocrática é vista como um Estado fiscal, onde já se sabe quem manda e quem deve obedecer. A legalidade é que estabelece o modo de funcionamento da burocracia. Como estamos sempre sujeitos ao conservadorismo, a inflexibilidade e rigidez, faz-se necessário o entendimento de Max Weber sobre a racionalidade formal: o poder é eficiente, porque há a imposição de

normas, aparelhos de ação e execução. A dominação burocrática também seria racional no sentido de satisfazer as necessidades funcionais de uma sociedade capitalista, na medida em que tais funções precisam ser preenchidas pela administração estatal. Entretanto, este modelo de Weber em que a dominação burocrática era um critério estrutural irreversível de todas as sociedades futuras é utópico, pois há uma crise de estrutura e de função, pois uma organização precisa estruturar-se, e para isso, é preciso critérios mais adequados de racionalidade. Há aqui um desnível entre o modo de operação interna e as exigências funcionais impostas do exterior a administração do Estado. Tal desnível ocorre porque a administração social-estatal substitui parcialmente o tipo de dominação legal-burocrático, que requer eficiência significando subordinação a normas e regras e a administração social-estatal que preocupa-se em adquirir um equilíbrio observando primeiro as tarefas e sua realização. É o chamado consenso político, a administração pública precisa buscar outras formas de legitimação além das legais (p. 225). Existem dois caminhos para se obter tal legitimação: ou se procura a saída ao nível supra-legal das concepções ordenadoras concretas capazes de dar substância a conceitos como “ordem social livre e democrática”, ou ao nível infra-legal dos processos de consenso.

Na medida em que a política administrativa do Estado social se vê obrigada a emancipar-se pelo menos em parte das diretrizes contidas em programas legais de ação (em prol da realização de suas tarefas de ordenação concretas) e na medida em que ela se coloca na dependência de processos consensuais que deixaram de ser mediatizados juridicamente, delineiam-se dois riscos analiticamente distinguíveis, mas que em seu resultado ameaçam igualmente a eficiência da ação administrativa.

Primeiro: a construção de um fundamento de ação consensual, em vista da heterogeneidade dos interesses e motivos atingidos e das estruturas de poder e oportunidades de pressão embutidos na economia capitalis-

ta, pode ser obstáculo de tal forma que os programas administrativos correspondentes fiquem bloqueados, desde o início de sua realização. Segundo: o risco principal da política administrativa que rompe a forma legalista, tomando-se neste sentido necessariamente “próxima ao cidadão”, esta numa automatização do processo de formação de consenso, cujos resultados de conteúdos sujeitam a administração a premissas que sobrecarregam visivelmente.

A “*Ingovernabilidade*” sobre o renascimento das Teorias Conservadoras da Crise

Entre a teoria neo-conservadora do Estado e da sociedade, em cujo centro se encontra o problema da ingovernabilidade por um lado, e a crítica socialista de formações sociais do capitalismo tardio por outro, se delinham semelhanças estruturais. Os movimentos de esquerda tentaram superar a estrutura básica capitalista, mas está desgastada e não possui fundamentos sólidos. Crises de legitimação, econômica, financeira são cotidianas e caracterizam a situação tanto nacional, como internacional. Os aspectos políticos da crise perpassam sobre o problema da ingovernabilidade, devido ao excesso de expectativas, do pluralismo associativo e dos meios de comunicação de massa. O que resulta de tudo isso é carga de expectativas, obrigações e responsabilidades, as quais o governo não consegue escapar. Não pode atendê-las por causa dos deveres legais e da direção orientadora do aparelho estatal que possui princípios insuficientes, gerando uma hipertrofia dos direitos sociais e democráticos assegurados pelo Estado social – uma politização inadequada de temas e conflitos, na qual se “expressa” o desejo de Reflexões e Hipóteses em Torno do Problema da Legitimidade Política. A formação e a preservação da legitimidade, em sistemas baseados na competição partidária e na formação da vontade política por meio parlamentar representativo, constitui um problema real que

não tem mero interesse acadêmico, e ao qual pode ser conferido valor de determinação de tendências ou geração de crises. Não há dúvidas de que há uma fragilidade da legitimação das organizações políticas das sociedades industriais capitalistas desenvolvidas e que constitui uma característica enraizada nessas formações sociais; porque tenham fracassado aquelas instituições políticas que deveriam tradicionalmente proteger o exercício do poder contra as conseqüências das dificuldades de legitimação, permitindo, assim, que se tornasse crítico o problema para cuja “banalização” e para cuja diluição o Estado constitucional democrático parecia ser o instrumento mais adequado. Falar de problemas ou de crises de legitimação significa falar, pelo menos implicitamente da ineficiência funcional ou da sobrecarga imposta aos filtros institucionais que na situação aqui pressuposta, se demonstraram inadequados para proteger a utilização concreta dos meios estatais de poder contra a resistência “deslegitimadora” por parte de certos setores, resultante de expectativas e interesses frustrados.

Partido competitivo e Identidade Política Coletiva

Ponto fraco da crítica antiparlamentar

Os partidos políticos foram expressamente encarregados pela Constituição de cooperar com a formação política da vontade popular. No entanto, estes repertórios políticos previstos pela Constituição são sistemas políticos democráticos de competição, pois os cidadãos são meros sujeitos indiretos da dominação estatal, houve um corte da relação política/vida social. A burocracia estatal competitiva gera o fracasso das formas de relacionamento entre política e democracia de massa, descaracterizando a identidade dos sujeitos políticos, pois os cidadãos participam, mas somente através de eleições e ficam limitados a isso. Para Offe o cidadão é mera massa de manobra, pois mesmo as organizações de massa como sindic-

tos, tem interesse no contexto político competitivo/democrático ao evitar que seus membros participem de partidos específicos. Pessoas treinadas que participam de organizações sempre vêem o cidadão como detentor individual do voto, utilizando estratégias de propaganda, com o objetivo de mobilização de recursos políticos. Neste sentido, poder-se-ia falar indubitavelmente, de um particularismo das causas e das circunstâncias, mas não de um particularismo de objetivos.

Legitimação Política por Decisão Majoritária?

O princípio majoritário é um procedimento decisório que numa democracia constitui o poder estatal que “emana do povo”. Entretanto, as regras fundamentais de procedimento das decisões coletivas tem um estatuto estranhamente ambivalente. Por um lado, sempre que decisões devem ser tomadas, elas devem ser pressupostas, como válidas na medida em que suas pretensões de validade resistem a um questionamento contínuo, pois as questões fundamentais a serem discutidas a tempo e de forma regular, para que nos deixemos surpreender, despreparados, pelos acontecimentos políticos. Ocorre o fato de que as decisões majoritárias só podem ter poder de legitimação na medida em que as maiorias constituídas possam ficar imunes à suspeita de basearem-se na tentativa estratégica das elites de autoconsolidação e auto-perpetuarem suas posições de poder. Pois, tanto o Estado social intervencionista moderno quanto os meios de comunicação de massa oferecem uma série de indicações que comprovam essa autoconsolidação de maiorias e a expulsão de concorrentes atuais ou potenciais do mercado político. O princípio majoritário transforma a conquista da maioria pelas elites políticas na condição prioritária do sucesso político.

A Democracia Partidária competitiva e o “Welfare State” Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização

A intenção estratégica da política econômica Keynesiana é promover o crescimento e o pleno emprego, e a intenção estratégica do “Welfare State” é proteger aqueles que são afetados pelos riscos e contingências da sociedade industrial e criar uma medida de igualdade social. Essa última estratégia se torna viável apenas na medida em que a primeira é bem sucedida, fornecendo os recursos necessários para as políticas de Bem-estar social e limitando a extensão das reivindicações relativas a esses recursos. (p. 378)

No entanto, observa o autor que o mecanismo da democracia partidária competitiva e o paradigma do “Welfare State” Keynesiano, estão sob tensões e pressões cuja ordem de magnitude não tem precedentes no pós-guerra. Por isso, a crise dos anos setenta não foi, no entanto, como normalmente poderia se imaginar, mais uma crise conjuntural e passageira como se poderia imaginar no decorrer do presente século. Ao contrário foi uma crise que produziu uma virada histórica e uma grande mutação nas sociedades contemporâneas. Tal crise levou, por um lado, a uma crescente relativização das idéias socialistas, a uma fonte crítica da participação do Estado na economia e a reputação das principais teses defendidas por John Maynard Keynes, ou seja, conduziu ao abandono de tudo aquilo que estruturou o período histórico responsável pela construção do “Welfare State”. Tal crise nos conduziu a uma nova hegemonia política, econômica e social.

DESTAQUES DA OBRA

“Os sintomas da crise decorrem ainda, segundo a análise conservadora, do fato de que a diferença entre o volume de exigências e a capacidade de direção se converte em frustração. Isto faz com que, na relação entre

organização partidária, por um lado, e seus eleitores e membros, por outro, se manifeste uma perda de confiança, que resulta do fato de que os partidos precisam quase que necessariamente frustrar aquelas expectativas por eles mesmos geradas e as quais devem sua ascensão ao governo” (p. 239). Este destaque chamou-me atenção por revelar questões que dizem respeito ao problema da “ingovernabilidade”, bem como a “legitimação-deslegitimação dos partidos políticos”.

“(...) o ‘Welfare State’ desempenha as funções cruciais de: remover algumas das necessidades da classe operária da arena, da luta de classes e do conflito industrial, prover os meios de atender a essas necessidades de forma mais coletiva e, portanto, com maior eficiência, tornando a produção mais regular e previsível ao aliviá-lo de temas e conflitos importantes e fornecendo um aditamento, um estabilizador embutido na economia através da desconexão entre mudanças na demanda efetiva e mudança no emprego” (p. 375). Tais funções tornaram-se impossíveis de realizar-se com a crise de 70, os “neoliberais” tornaram o Estado de bem-estar Social impotente.

COMENTÁRIOS CRÍTICOS

Essa nova hegemonia política, econômica e social, gerada com a crise de 70, consolidou-se de forma muito rápida nos anos subsequentes, principalmente devido à incapacidade do Estado de bem-estar Social em responder aos ataques destrutivos de seus oponentes “neoliberais” e à sua permanente crise fiscal, que o tornou impotente diante das crescentes demandas da sociedade. Paralisado, tornou-se facilmente alvo do novo consenso hegemônico visto como símbolo de atraso, lentidão e de desperdício. O importante nessa nova conjuntura não é mais políticas sociais compensatórias, mas sim a competitividade e a obtenção de lucro, bem como crescimento do mercado.

QUESTÃO FUNDAMENTAL

Como será o futuro com esse grande retrocesso social e Democrático? Será possível reverter o presente quadro de domínio absoluto do mundo econômico e da ameaça generalizada de desagregação social devido às políticas restritivas do novo consenso hegemônico, criando condições para uma nova fase da emancipação humana?