

GENEALOGIA E ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: DIRETRIZES DE UMA AGENDA DE PESQUISA

Roberto Dutra¹

1 INTRODUÇÃO

Esta nota apresenta as principais questões que orientam a pesquisa *Genealogia e análise das instituições brasileiras*, projeto proposto à Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) – mas não restrito apenas a esta Diretoria –, que se articula e se soma à pesquisa *Radiografia do Brasil contemporâneo*, executada a partir da Presidência do Ipea, e já em curso.² A concepção sociocultural das classes sociais é o principal componente teórico da agenda de pesquisa *Radiografia do Brasil contemporâneo*. A postulação geral é a de que o pertencimento de classe significa não apenas a posse (ou não posse) diferencial de recursos sociais *externos*, como renda, propriedade econômica, títulos escolares e direitos de acesso a serviços e bens, mas também a incorporação de disposições para a conduta em diferentes esferas institucionais da vida social, tais como: família, escola, trabalho, política, moral, religião e consumo cultural etc. Sociologicamente, tanto os recursos externos como as disposições para a conduta podem ser considerados recursos para o agir social que regulam, ao mesmo tempo, as chances de inclusão nas diferentes esferas institucionais da sociedade (Souza, 2003; 2009; 2010; Dutra, 2013).

No caso da agenda de pesquisa aqui proposta, o objetivo principal é um amplo e profundo diagnóstico (genealogia e análise) de diferentes organizações e complexos organizacionais que estruturam a relação entre Estado e sociedade. A finalidade central deste diagnóstico é reunir evidências sobre as condições de funcionamento e gestão das organizações do Estado marcadas ou pelo fracasso ou pelo sucesso em desnaturalizar ou neutralizar a reprodução de formas implícitas de (des)classificação social dos cidadãos que concorrem para impedir a concretização dos direitos de cidadania, seja no acesso a direitos, bens e serviços, seja na participação da construção das agendas de desenvolvimento nacional. Por formas implícitas de classificação social entendemos classificações (hierárquicas ou não) que os agentes sociais usam, mas não elaboram ou justificam cotidianamente. Seu caráter implícito está associado à dificuldade de encontrar justificativas explicitáveis e legítimas para elas, já que, em geral, entram em contradição normas formais como a igualdade de tratamento dos cidadãos. Grande parte dos preconceitos de gênero, de raça e de classe são praticadas como classificações implícitas.

A agenda de estudos aqui proposta parte de dois eixos de análise que consideramos decisivos para a relação entre Estado e sociedade.

- 1) O estudo de processos de implementação de políticas públicas e sociais, especialmente no que se refere ao tema da *discricionariedade dos burocratas de nível de rua* (Lipsky, 2010). O conceito de burocratas de nível de rua abarca os servidores que interagem diretamente com o cidadão e controlam, na prática cotidiana, o acesso a bens e serviços públicos. A discricionariedade destes burocratas, ou seja, seu poder de decidir cotidianamente quem tem acesso ao que e como, faz com que eles não sejam meros implementadores de políticas, podendo alterar e trazer implicações à política formulada pelo alto escalão da burocracia. Estes servidores são os policiais,

1. Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. A pesquisa *Radiografia do Brasil contemporâneo* se desdobra em duas dimensões: i) a construção do "agente social", a partir da socialização diferencial das classes; e ii) a lógica das instituições e dos complexos organizacionais nos quais estes agentes atuam. Ver: <<http://goo.gl/RRdmHp>>.

professores, assistentes sociais, médicos, agentes de saúde, fiscais etc. (Lipsky, 2010, p. 3). Excluídos do conceito estão os burocratas de alto e médio escalão.

- 2) A análise das relações entre as instituições formais do regime democrático, de um lado, e as organizações de interesses sociais, econômicos, culturais etc., de outro, e seu papel na construção de agendas e estratégias de desenvolvimento nacional.

Estes dois eixos se articulam em torno de uma tarefa incontornável para o desenvolvimento nacional em contextos democráticos: a criação, para toda a população, de oportunidades de desenvolvimento individual e coletivo, em diferentes esferas institucionais da sociedade, especialmente nas instituições educacionais, econômicas e políticas (Unger, 2008). Enquanto o estudo da implementação de políticas e da discricionariedade dos burocratas de nível de rua é fundamental na busca pela democratização de oportunidades de acesso – como “público”, “cliente”, “consumidor” – aos bens, serviços e direitos de cidadania (a incluindo o próprio acesso à justiça) que, em grande medida, é controlado pelas organizações implementadoras, o estudo da construção social e política das agendas e estratégias de desenvolvimento nacional é indispensável na busca pela democratização das oportunidades de intervenção e protagonismo dos diferentes grupos e classes sociais nos destinos da coletividade nacional. Lançando mão da metáfora econômica, podemos dizer que, no primeiro caso, trata-se de diagnosticar os problemas envolvendo a democratização da “demanda” pelos *outputs* institucionais e, no segundo caso, os problemas envolvendo a democratização da “oferta”, ou seja, das possibilidades de protagonismo institucional, de acesso à produção de seus *inputs*. Nos dois casos, o diagnóstico institucional se conecta com a análise social, pois o funcionamento, a reprodução e as mudanças institucionais, em diferentes esferas sociais e em diferentes setores da política pública, relacionam-se, em grande medida, com a democratização ou a monopolização das oportunidades de inclusão e protagonismo nas diferentes instituições.

2 DISCRICIONARIEDADE ORGANIZACIONAL E DESIGUALDADE SOCIAL

O estudo da discricionariedade dos burocratas de nível de rua é fundamental na busca pela democratização de oportunidades de acesso a bens, serviços e direitos de cidadania (incluindo o próprio acesso à justiça).

A hipótese que norteia este estudo é a de que algumas formas de classificação social, amplamente empregadas na sociedade e que rotulam e estigmatizam os indivíduos – e que estão na base dos preconceitos de raça, de gênero, de classe, ou regionais, entre outros – são, muitas vezes, importadas pelos agentes institucionais para suas rotinas e práticas organizacionais, concorrendo para a construção ou reforço de identidades sociais e individuais deterioradas. Como resultado, teríamos os próprios agentes do Estado atuando na contramão da democratização de oportunidades de cidadania e inclusão.

Segundo Pierre Bourdieu (2008, p. 245), a produção e reprodução da (des)classificação social de segmentos da população pelos agentes públicos acabam por prejudicar ou vedar seu acesso a bens e serviços, resultando em “má fé institucional” (*la mauvaise foi de l'institution*). Ou seja, estas organizações entregam o contrário daquilo que prometem, formal e oficialmente. Contudo, para sermos analiticamente mais cuidadosos, podemos pensar que a “má fé institucional” é contingente e suscetível à transformação.

A discricionariedade dos burocratas de nível de rua, embora enquadrada, durante muito tempo, apenas como desvio normativo em relação aos princípios da “boa administração pública” –

impessoalidade, formalização e hierarquia, traços indispensáveis no sentido weberiano clássico –, tem sido percebida, nas últimas décadas, não só como inevitável (Pires, 2011), mas também como necessária, uma vez que “ações excessivas no sentido da redução da discricionariedade comprometem a capacidade das organizações do setor público de desempenhar tarefas a elas delegadas” (Pires, 2011, p. 200).

O dilema, assim, se coloca entre a necessidade irrevogável de supervisionar e controlar o poder discricionário dos burocratas de nível de rua, e o relativo grau de autonomia (sistêmica, organizacional e profissionalmente necessária), de que devem dispor estes agentes, para uma boa *performance* na implementação das políticas.

Neste contexto, a tarefa é identificar as condições e formas de gestão da discricionariedade no nível de rua que concorrem para impedir a concretização dos direitos de cidadania. Isso exige compreender que acesso a instituições e organizações não deve ser reduzido ao acesso a bens e serviços. Porém, deve ser entendido também como inclusão em práticas institucionais com o poder de conferir, negar, reforçar ou deteriorar o próprio *status* (socialmente construído) de agente social, de cidadão e de ser humano.

Em uma sociedade marcada pela diferenciação das esferas sociais, como é o caso do Brasil, o mecanismo de construção social da pessoa (do ser humano e do cidadão socialmente reconhecido e positivamente valorado) também se diferencia, levando à constituição de uma pluralidade de formas de negar ou conferir o *status* de pessoa social (Dutra, 2013). Neste contexto, embora a convergência continue sendo forte, existem caminhos normais pelos quais as instituições e organizações divergem em negar ou conferir este *status* de pessoa social. Isto implica que a negação deste *status* em um contexto institucional (como na economia) não necessariamente leva ao mesmo fenômeno em outros contextos (como na família ou na religião). O primeiro passo é identificar as instituições que, em geral, confirmam e reforçam as trajetórias de negação da condição de pessoa, diferenciando-as daquelas que tendem a reverter em alguma medida a direção destas trajetórias. Três tarefas de análise parecem ser indispensáveis neste tema.

- 1) A reconstrução genealógica³ e a análise comparativa do(s) legado(s) institucional(is) de setores específicos da política pública em sua interação com esferas sociais específicas, tendo como foco a forma como (des) classificações sociais de indivíduos e coletividades, amplamente difundidas, e as estruturas formais e informais, das organizações que definem o arranjo institucional de políticas específicas, estabelecem relações de reforço mútuo, conflito etc.
- 2) A reconstrução genealógica e a análise comparativa dos mecanismos e modos de socialização e formação dos burocratas de nível rua e das expectativas de conduta que orientam o uso cotidiano do poder discricionário que dispõem.
- 3) A análise comparativa do tipo de discricionariedade típica dos burocratas de nível de rua e de servidores de cada setor da política pública – educadores, médicos, policiais, juízes, assistentes sociais, fiscais de todo tipo etc. A hipótese de partida é a de que, dependendo da área de políticas públicas em questão, e das esferas sociais afetadas, pode-se encontrar enorme variação, tanto com relação à natureza e intensidade da discricionariedade, quanto em relação à capacidade estatal de interferir e gerir o seu uso.

3. Por reconstrução genealógica entendemos o estudo das opções histórica e socialmente escolhidas no desenvolvimento de instituições, sociedades, grupos etc. Este método combina a análise de “dependências de trajetória”, evidenciando como as alternativas escolhidas no passado estruturam o que foi possível no presente e o que será no futuro, com a clarificação do caráter contingente das trajetórias, uma vez que enfatiza que as alternativas escolhidas sempre poderiam ser outras.

3 GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E ORGANIZAÇÃO DE INTERESSES SOCIAIS

A democratização das oportunidades de intervenção e de protagonismo dos diferentes grupos e classes sociais nos destinos da coletividade nacional não prescinde de uma análise das relações Estado-sociedade que permeiam a construção de agendas e estratégias de desenvolvimento. O papel desempenhado pelo Estado na criação e na incorporação de organizações de interesses nos processos decisórios é constitutivo do caráter democrático do sistema político. Destaca-se, aqui, em especial o desempenho deste papel na organização de interesses de classes e frações de classe que não dispõem de muitos recursos e chances para organizar seus interesses e sua ação política.

Em geral, o surgimento de organização de interesses é deduzido da mera diferenciação e aglutinação espontânea de interesses sociais. Nesta visão, a relação entre Estado e sociedade é reduzida a um jogo de soma zero, no qual mais força e autonomia de um polo da relação levaria à debilidade e perda de autonomia do outro polo. Estado que organiza interesses sociais produziria sempre uma sociedade civil débil e acostumada à tutela.

No entanto, a pesquisa social e histórica tem demonstrado que a ação coletiva depende de uma gama de condições, pressupostos e incentivos, não tendo, portanto, nada de “espontânea” (Olson, 1965; Czada, 1991). Assim, a iniciativa organizacional do Estado sobre os interesses sociais, ao invés de minar, pode favorecer sua autonomia e capacidade de influência política, e contribuir para aumentar as chances de emergência de uma configuração pluralista de interesses, com capacidade de organização e ações políticas – ainda que, no começo, esta organização seja uma obra tutelada pelo Estado, como a organização dos trabalhadores na Era Vargas demonstra.

Estudos comparativos (Czada, 1991) sugerem que o protagonismo estatal na organização de interesses foi um fator importante, senão decisivo, no desenvolvimento social e econômico de países como Estados Unidos e Alemanha, não sendo uma particularidade de países em desenvolvimento. Para o Estado, estas organizações realizam tarefas político-administrativas que, dada sua complexidade, não podem ficar a cargo somente da administração. Além disso, a abertura da burocracia estatal para os interesses sociais também pode contribuir para o aperfeiçoamento do saber técnico que as organizações burocráticas dispõem sobre os diferentes setores de atuação estatal (Weber, 1972, p. 574).

A capacidade do Estado para organizar processos consistentes de desenvolvimento também depende de sua capacidade política de definir uma visão de futuro (uma estratégia de desenvolvimento) e construir uma base social de apoio às políticas públicas que podem dar concretude a esta visão (Gomide e Pires, 2014, p. 21). Neste processo, o Estado se vale, muitas vezes, de seu protagonismo para organizar interesses sociais dispersos e, ao fazê-lo, não apenas transforma a configuração dos interesses – produzindo consensos e dissensos que não existiriam *a priori* – mas cria efetivamente novos atores políticos e sociais. Organizar interesses sociais e atuar na própria construção de atores políticos novos podem ser tarefas decisivas em uma estratégia de desenvolvimento.

Neste sentido, quatro tarefas de análise parecem ser indispensáveis neste tema.

- 1) Descrever genealógica e comparativamente o papel do Estado na organização de interesses, e na construção de atores, no âmbito das instituições políticas, jurídicas, econômicas, de prestação de serviços públicos, assim como dos meios de comunicação de massa.

- 2) Analisar genealógica e comparativamente, nas diferentes áreas de política pública, o desenvolvimento das capacidades estatais em organizar interesses e construir público e coalisão de atores, em função das diferentes estratégias de desenvolvimento adotadas.
- 3) Analisar genealógica e comparativamente a relação entre o modo de atuação estatal na organização de interesses sociais, e a produção e reprodução de desigualdades sociais e políticas.
- 4) Analisar a governança de diferentes organizações estatais (outras não estatais) importantes na configuração das relações Estado-sociedade, tendo como pano de fundo a questão das desigualdades sociais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A AGENDA E O CONHECIMENTO ACUMULADO

A agenda aqui apresentada tem seu foco na relação entre as estruturas de desigualdades sociais e as organizações que institucionalizam as relações entre Estado e sociedade, na construção, execução e observação de políticas públicas. A principal justificativa é que o diagnóstico e a busca de alternativas para o desenvolvimento nacional precisam combinar estas duas dimensões.

O desenvolvimento não pode ser concebido sem a construção de organizações estatais capazes de transformar relações de exclusão e de desigualdade. Isto inclui tanto o “nível micro” das relações entre burocratas de nível de rua com os cidadãos, como o “nível macro” das relações com as organizações e entes, estatais ou não, que centralizam as grandes decisões políticas.

A proposta é combinar as questões e concepções aqui trazidas com as agendas e resultados produzidos pelo Ipea como um todo e pela Diest, em particular. A pesquisa acumulada sobre temas como segurança pública, sistema judiciário, participação política, grupos de interesse, implementação de políticas, capacidades estatais, financiamento de serviços públicos, entre outros, certamente traz grandes contribuições para as questões e problemas aqui apresentados. Fica o convite aos membros da casa para discutirem a agenda de pesquisa e se engajarem nela.

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, Pierre. A demissão do Estado. *In*: _____. (Org.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CZADA, Roland. Regierung und verwaltung als organisation gesellschaftlicher interessen. *In*: HARTWICH, Hans-Hermann; WEWER, Göttrik (Orgs.). **Regieren in der bundesrepublik III: systemsteuerung und staatskunst**. Opladen: WS Verlag, 1991. p. 151-173.
- DUTRA, Roberto. **Funktionale differenzierung, soziale ungleichheit und exklusion**. Konstanz: UVK, 2013.
- GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas. *In*: _____. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. Russell Sage Foundation: New York, 2010.

- OLSON, Mancur. **The logic of collective action**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- PIRES, Roberto R. C. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *In*: PIRES, Roberto R. C.; CARDOSO JR., José Celso (Orgs.). **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**, Brasília, p. 197-2014, 2011.
- SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2003.
- _____. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- _____. **Os batalhadores brasileiros**: nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- UNGER, Roberto Mangabeira. **O que a esquerda deve propor**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- WEBER, Max. **Wirtschaft und gesellschaft**: grundriss der verstehenden soziologie. 5. ed. Tübingen: Mohr-Siebeck, 1972.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- DINIZ, Eli. A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica. *In*: DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 13-22, 2001.
- _____. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 47, p. 9-20, 2013.
- DUTRA, Roberto; MACEDO, Mauro Macedo. Por uma sociologia sistêmica da gestão de políticas públicas. **Conexão Política**, Teresina, v. 2, n. 2, p. 11-4, 2013.
- LUHMANN, Niklas. Machtkreislauf und recht in demokratien. **Zeitschrift für Rechtssoziologie**, n. 2, p. 158-167, 1981.
- _____. **Die gesellschaft der gesellschaft**. Suhrkamp: Frankfurt, 1997. v. 1 e 2.
- _____. **Die politik der gesellschaft**. Frankfurt: Suhrkamp, 2012.
- NEVES, Marcelo. Verfassung und öffentlichkeit: zwischen systemdifferenzierung, inklusion und anerkennung. **Der Staat: Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte deutsches und europäisches öffentliches Rechts**, v. 47, n. 4, p. 477-509, 2008.
- ROMÃO DA SIQUEIRA, Carlos Henrique. A opacidade do presente: planejamento, conhecimento e desenvolvimento. *In*: ROMÃO DA SIQUEIRA, Carlos Henrique; CARDOSO JR., José Celso (Orgs.). **Complexidade e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011.
- SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, edição 102, p. 39-67, 2015.