

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS-IFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Prof. Orientador Dr. Marcello Baquero

REFORMA (ADMINISTRATIVA) DE ESTADO
NEOLIBERAL E PESQUISA DE OPINIÃO COMO
INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS
PÚBLICOS: UMA ANÁLISE FRANKFURTIANA

Marcelo Simões Pires Picarelli

Porto Alegre, dezembro de 2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS-IFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Prof. Orientador Dr. Marcello Baquero

REFORMA (ADMINISTRATIVA) DE ESTADO
NEOLIBERAL E PESQUISA DE OPINIÃO COMO
INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS
PÚBLICOS: UMA ANÁLISE FRANKFURTIANA

Dissertação apresentada como
requisito parcial à obtenção do grau de
mestre pelo Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política, do Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas-IFCH, da
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul – UFRGS.

Marcelo Simões Pires Picarelli

Porto Alegre, dezembro de 2001

AGRADEÇO À

Véra Rubim Soares e Liani
Noemi Pommerening, minhas
amigas e, agora, colegas, ótimas
anfitriãs nas Ciências Sociais.

DEDICO À

Karina, simplesmente meu amor,
com e por quem tudo vale a
pena....

*...what have we done
maggie what have we done
what have we done
to england
should we shout
should we scream
'what happened to the post war
dream?'
oh maggie
maggie what have we done?*

*("the post war dream", by Roger
Waters, in Pink Floyd, The final
cut – a requiem for the post war
dream, 1982)*

SUMÁRIO

RESUMO	07
ABSTRACT	09
1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Delimitação do Tema	11
1.2 Definição do Problema – Hipótese	17
1.3 Importância e Justificativa do Estudo	19
1.4 Objetivos do Estudo	22
1.4.1 Objetivo geral	22
1.4.2 Objetivos específicos	23
1.5 Metodologia.....	24
2 ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA E ESTADO CAPITALISTA	26
2.1 Introdução	26
2.2 Administração Pública e Governo	30
2.3 Burocracia e Estado Capitalista	33
2.3.1 Do Estado Moderno à reforma do Welfare State	34
2.3.2 Dominação racional-legal.....	46
2.3.3 Burocracia e capitalismo	50
3 CRÍTICA À BUROCRATIZAÇÃO DO MUNDO CONTEMPORÂNEO	54
3.1 A Teoria Crítica	54
3.1.1 Histórico da Escola.....	54

3.2 Programa Teórico	61
3.2.1 Crítica da reforma neoliberal	69
3.2.2 Razão Instrumental e Dominação	72
3.3 Conseqüências no Aparelho Administrativo do Estado.....	79
4 PESQUISAS DE OPINIÃO.....	89
4.1 Da Opinião Pública e o Estado liberal.....	92
4.2 A formação da Opinião Pública.....	97
4.3 Das pesquisas de Opinião	103
4.3.1 Limitações Teóricas das Técnicas de Pesquisa de Opinião	104
4.3.2 Pressupostos Teóricos das Técnicas de Pesquisa de Opinião.....	111
4.3.3 Alternativa para as Limitações Teóricas da Técnica de Pesquisa de Opinião.....	117
4.4 Considerações	121
5 CONCLUSÕES	124
5.1 Conclusão Geral	124
5.2 Conclusões Específicos	128
5.2.1 Primeiro Objetivo Específico	128
5.2.2 Segundo objetivo específico	140
5.2.3 Terceiro Objetivo Específico	148
5.3 Considerações Finais.....	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	164
ANEXO I: Anexo I – Regiões COREDES/OP e Macrorregiões DDRU/FEE para o Estado do Rio Grande do Sul	172

RESUMO

A partir da década de 1980, tornaram-se evidentes, nos países capitalistas ocidentais, diversos processos de reforma no mais característico modelo de Estado do pós-guerra: o *Welfare state*. Confrontadas com a emergência dos mercados globais, tais reformas apresentaram um novo paradigma, não keynesiano, para a atuação econômica e social do Estado, a fim de enfrentarem a crise de (não)governabilidade por que estavam passando, representados pelo déficit público, inflação e desemprego.

Essas reformas, ditas neoliberais ou pró-mercado, contêm também um aspecto especificamente administrativo, que apresentou como alternativa ao modelo burocrático weberiano a *Nova Administração Pública* (ou administração gerencial), que preconiza a adoção de princípios e instrumentos oriundos da iniciativa privada, com o intuito de tornar a atuação estatal mais eficiente. Um desses instrumentos é a pesquisa de opinião pública destinada a avaliar a prestação dos serviços públicos.

A presente dissertação pretendeu efetuar uma discussão teórica, em nível de princípios da ação estatal, a fim de elucidar os requisitos e conseqüências das alterações na forma de atuação do Estado contemporâneo, de feição burocrática e de caráter social, levadas a cabo pelas reformas de Estado neoliberais. Para tanto, foi utilizada a matriz teórica da “*Escola de Frankfurt*”, formuladora da *Teoria Crítica* e que apresenta uma abordagem marxista e freudiana, para analisar o papel da burocratização nas sociedades industrializadas ocidentais do pós-guerra. O ponto de partida é a análise da burocracia efetuada por Weber, e o desenvolvimento dos seus conceitos frente ao mundo contemporâneo, temas tratados por Marcuse e Habermas, dentre outros. A técnica de pesquisa de opinião pública foi abordada através das reflexões de Bourdieu e Thiollent, ressaltando-se os pressupostos metodológicos exigíveis para uma pesquisa de opinião destinada a avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado.

Na perspectiva do mestrando, a sondagem de opinião é de grande utilidade para tornar a ação estatal mais eficiente, uma vez que ataca a inerente disfuncionalidade da atuação burocrática. Contudo, para que isto ocorra, faz-se necessário atentar para requisitos metodológicos, inclusive de ciências sociais, se realmente se pretender transformar a técnica num instrumento de avaliação e satisfação das demandas dos cidadãos, e não apenas em mais um instrumento técnico-científico colocado a serviço da dominação pelos detentores do poder político, e destinado a aumentar a legitimidade das instituições perante as massas.

ABSTRACT

Since the 1980's, that have been evident, in the occidental capitalistic countries, plenty reform process in the most characteristic post-war model State: the Welfare State. Confronted with the global markets emergency, such reforms presented a new paradigm, not keynesian, for economic and social performance of the state, to aim of confront the (not) governability crisis through what were passing by, represented by public deficit, inflation and unemployment.

Such reforms, called neoliberals or pro-market, contain too a specific management aspect, that presents as option of the weberian bureaucratic model the New Public Management, witch proclaims adopting principles and instruments derived from private initiative, with the aim to become the state performance more efficiency. One of such instruments is the survey research destined to evaluate public service performance.

The present dissertation aimed to do a theoretical discussion, on the level of principles of state performance, with the aim of make clear the requisites and consequences of the change on the contemporary state way of performance, from bureaucratic form and social character, realized by neoliberal state reforms. To that, was utilized theoretical matrix of "Frankfurt School", formulator of the Critical Theory, that presents a Marxist and Freudian approach, to analyze the role of the bureaucratic form in the industrialized occidental of post-war societies. The start point is the bureaucracy analysis realized by Weber, and the development of its concepts faced to the contemporary world, themes treated by Marcuse and Habermas, among others. The survey research technical was approached through the Bourdieu and Thiollent reflections, standing out the wanted methodological purpose in a survey aimed of evaluating the public service quality supplied by the State.

On this scholar perspective, the survey has great utility in becoming the state performance efficient, since it attacks the inherent non-functionality of the bureaucratic performance. However, to it occurs, is necessary pay

attention to methodological requisites, including from social science, if really expect transforming the technical in a satisfaction evaluating of the citizen's needful, and not only in just another technical-scientific instrument destined to improve the legitimacy of the institutions in front of the people, placed in the domination service by politic power owners.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação do Tema

As grandes transformações tecnológicas ocorridas nas últimas décadas, (devido à acelerada revolução tecnológica que a eletro-eletrônica desencadeou no processo produtivo), bem como as mudanças na condução política dos Estados (decorrentes do impacto da exaustão econômica do modelo socialista do leste europeu), segundo Kurz (1996), têm proporcionado profundos efeitos na organização econômica e administrativa dos países da sociedade ocidental.

A atual mundialização da economia (globalização), com várias etapas de uma cadeia de produção distribuídas por diferentes países, trouxe novos problemas para os setores relacionados à produção econômica e à administração em quase todo o mundo. Este último setor, tanto na esfera privada quanto na pública, tem sofrido significativas modificações ao longo do período. Desde a década de 1970, as Crises do Petróleo de 1973 e 1979 e os efeitos da globalização vinham influenciando nas decisões econômicas dos Estados nacionais. Isto ficou patente na década de 1980, conforme Schirm (1999), quando a interpenetração de economias nacionais e mercados globais, e a pressão da concorrência, afetaram o rumo da política econômica em muitos países: na Europa, perdeu força o consenso

nekeynesiano das décadas do pós-guerra, e a América Latina abandonou o protecionismo da substituição de importações.

O atual momento do sistema econômico mundial acentuou o debate acerca da crise da (não) governabilidade dos estados nacionais capitalistas, surgida no final da década de 1960 (Offe, 1979), reatualizando as questões relativas aos limites do crescimento econômico, e sua relação com o Estado (de bem estar) social. Pasquino (*apud* Bobbio *et al.*, 1997) pontua que, apesar da pouca sistematicidade dos estudos referentes ao tema, coexistem três tendências de hipótese para a tese da crise de governabilidade, às quais os autores, em geral, aderem (inclusive combinando-as):

- a) A não-governabilidade se constituiria em um produto da sobrecarga de problemas aos quais o Estado procurou responder com a expansão de seus serviços e da sua intervenção, até o momento em que, inevitavelmente, surgiu uma crise fiscal. Por esta hipótese (O'Connor, 1973, *apud* Pasquino *et al.*, 1997), associa-se a não-governabilidade à crise fiscal do Estado.
- b) A não-governabilidade constituir-se-ia num problema de acumulação, distribuição e redistribuição de recursos, bens e serviços aos cidadãos de um determinado Estado; porém, seria (de preferência) um problema de natureza política, ressaltando a importância da análise baseada em conceitos como autonomia, complexidade, coesão e legitimidade das instituições. Por tal dimensão (Huntington *et al.*, 1975, *apud* Offe, 1984): *“a governabilidade de uma Democracia depende do relacionamento entre a autoridade de suas instituições de Governo e da força das suas instituições de oposição”*
- c) A não-governabilidade poderia ser definida como um conjunto de
 - 1) uma crise de gestão administrativa do sistema, e 2) uma crise

de apoio político dos cidadãos às autoridades e aos Governos. Ela seria a soma de uma crise de *input* e de uma crise de *output*. Por esta tese (Habermas, 1997), as crises de *output* teriam a forma da crise de racionalidade: o sistema administrativo não conseguiria compatibilizar, nem agilizar eficientemente, os imperativos de controle que lhe chegam do sistema econômico. As crises de *input* teriam a forma das crises de legitimação: o sistema legitimador não conseguiria preservar o nível necessário da lealdade da massa, impulsionando assim os imperativos de controle do sistema econômico que ele assumiu.

Assim, diferentes efeitos sobre a governabilidade são atribuídos à emergência dos mercados globais, desde a eventualidade do fim da capacidade de ação do Estado keynesiano em regular a economia, até uma ameaça ao Estado de bem-estar (*Welfare-state*) devido aos efeitos da concorrência global das vantagens locais. Em compensação, há na abordagem conservadora neoliberal uma expectativa de que a mundialização dos mercados traga novos impulsos ao crescimento econômico, à inovação tecnológica e um aproveitamento (realocação) mais eficiente de recursos disponíveis à produção (Boito Jr., 1999).

Decorrente disso, a questão da reforma do modelo de Estado passou a integrar a agenda política em nível mundial, a partir dos anos 1980, e é apontada como um desafio necessário devido à crise de governabilidade por que estariam passando os Estados ocidentais, em seus aspectos econômico, social e, administrativo, este relevante, como efeito do processo narrado. Compõe a agenda política destes países o debate sobre a redefinição do papel do Estado e a reestruturação da sua máquina administrativa. Aqueles que defendem a reforma afirmam ser ela necessária para auxiliar o Estado a se legitimar, tendo em vista a tarefa de alcançar níveis mais altos de racionalidade e eficiência, agora dentro de um contexto

mais democrático, em comparação aos anos 1970. Uma das características apontadas tem sido a tendência à reestruturação das relações entre o setor público e o setor privado, bem como sua orientação no sentido da (re)democratização das instituições.

Em nível mundial, uma onda conservadora (com ênfase nas questões fiscal e institucional da crise, “a” e “b” acima) tornou-se hegemônica nos países, e conseguiu implementar reformas economicamente orientadas para o mercado, possuindo um teor com inclinação para agir no sentido da diminuição do tamanho e das funções do Estado (Offe, 1984). Nesse contexto, as correlatas reformas administrativas estruturaram-se tendo por base teórica a *Nova Administração Pública*, cujo principal pressuposto é o foco no cidadão (Coutinho, 2000).

A partir da década de 80, países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobretudo Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e os países escandinavos, organizaram processos de reforma de suas máquinas administrativas, imprimindo-lhes um caráter mais gerencial, inspirado nas experiências da administração privada. Tal orientação, baseada na perspectiva empresarial, foi considerada justificável devido ao sucesso que algumas empresas obtiveram implantando programas que valorizavam as necessidades dos clientes, em virtude do ambiente marcadamente competitivo em que passaram a operar, e das mudanças tecnológicas ocorridas nas últimas décadas (Coutinho, op. cit.).

No Brasil, o problema da reforma do Estado inscreveu-se desde o movimento de democratização e transição do regime militar, ao mesmo tempo em que expressava o colapso do Estado desenvolvimentista e a crise fiscal do Estado brasileiro (Nogueira, 1998). No ano de 1979, o Governo Federal criou a Secretaria Especial de Empresas Públicas com o objetivo de privatização das empresas deficitárias, sendo substituída em 1981 pela Comissão Especial de Privatizações. Durante o governo do Presidente

Fernando Collor de Mello, o programa expandiu-se e incluiu reformas de liberalização de mercados e desregulação de atividades econômicas. O Presidente Fernando Henrique Cardoso ampliou o programa ainda mais no nível federal, diminuindo as restrições quanto ao capital estrangeiro (Andrews, Kouzmin, 1998), e catalisando forças políticas capazes de efetuar reformas na “Constituição Cidadã” de 1988.

O projeto acabado desta última reforma, o Plano Diretor da Reforma do Estado, foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE, cujo responsável pela pasta era Luiz Carlos Bresser Pereira – principal teórico da reforma -, e publicado em novembro de 1995. Foi apresentado no Plenário do Senado Federal em 26 de julho de 1996, e originou uma série de leis e emendas constitucionais, inclusive a EC n.º 19, de 4-6-98, destinada a reformular a Administração Pública, e que acrescentou a eficiência¹ como princípio constitucional, no art. 37, da Constituição Federal.

Produtos desta direção reformista, pró-mercado, tomaram fôlego e passaram a se manifestar no ambiente da administração pública em geral, na gestão do Estado, *“tendo por objetivo tornar a sua atuação mais eficiente, impondo ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado”* (Di Pietro, 1999, p.73). São exemplos os Programas de Qualidade Total dentro do serviço público, a preocupação maior com a participação dos cidadãos (agora equiparados a consumidores) na sua gestão, a adoção de conceitos como “downsizing” e flexibilização, além da exigência de que as organizações do setor público passem a se orientar por resultados (Tironi *et al.*, 1991); e sobretudo uma maior performance na implementação dos programas e políticas públicas

¹ Segundo Di Pietro (1999), é de se realçar que há acentuada oposição entre o Princípio da Eficiência, pregado pela ciência da Administração, e o Princípio da Legalidade, imposto como inerente ao E. de Direito.

Dentro deste contexto, hodiernamente, percebe-se uma atenção maior dada ao uso de sondagens de opinião como elemento para avaliar o desempenho dos órgãos públicos, procurando perceber o indivíduo, e equiparando-o a cliente-consumidor, em relação ao serviço recebido. Servindo como um recurso disponível para direcionar a prestação dos serviços públicos no sentido do atendimento das necessidades do cidadão, tem como objetivo aumentar a participação da sociedade na avaliação das políticas públicas.

Pode-se exemplificar, em nível nacional, citando a *“Primeira Pesquisa Nacional de Avaliação da Satisfação dos Usuários do Serviço Público”*, de responsabilidade da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ex-MARE), em outubro de 2000. Com base nos exemplos das empresas privadas, as pesquisas de opinião estão sendo difundidas e empregadas no ambiente do Estado, sem, muitas vezes, avaliar a diferença de abordagens metodológicas, e as implicações de seu uso.

A discussão contemporânea acerca da reforma do Estado e seus instrumentos, em especial relacionada ao seu aspecto administrativo, impõe para a compreensão de sua abrangência a busca de formulações teóricas que abranjam o Estado, em seu relacionamento com a sociedade, o mercado e a política. Esse tema é tão controverso quanto abrangente, e com grandes implicações na forma e no conteúdo da atuação do Estado (Diniz, 1998). A presente dissertação destina-se a examinar o uso de técnicas de pesquisa de opinião dentro da administração estatal como um instrumento auxiliar de gestão, sua necessária contextualização ao ambiente público e suas implicações.

1.2 Definição do Problema – Hipótese

A proposta desta dissertação, assim, insere-se na questão da (crise de) governabilidade do Estado de Bem Estar Social contemporâneo, e nas respostas dadas a este problema pelos programas de Reforma do Estado orientadas para o mercado – ditos neoliberais - em voga em nível mundial a partir dos anos 1980.

A temática a ser trabalhada é a de que o modelo de atuação do Estado (através da Administração Pública), via organização burocrática (formal legal), não favorece que a instituição pense a si própria, nem que reflita sobre sua atuação, sendo esta uma disfunção estrutural que compromete sua eficiência. Os programas atuais de reforma administrativa de Estado, baseados na Administração Gerencial, introduziram no ambiente público instrumentos administrativos oriundos da experiência das empresas privadas, com o objetivo de tornar as atividades estatais mais eficientes, efetivas e eficazes, ou seja, fazerem mais com menos. Um destes instrumentos é a pesquisa de opinião, que se apresenta como técnica útil quando utilizada com objetivo de avaliação, pelos usuários, da qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado (através da organização burocrática).

É pertinente esclarecer o entendimento dos termos empregados no estudo. Em primeiro lugar, eficiência é operacionalizado como o conceito que expressa o grau de adequação com que os recursos estão sendo utilizados por uma organização, isto é, se a relação “*input/output*” que está propiciando é adequada ou não, independente de qualquer relevância do produto ou serviço quanto à sua desejabilidade social, o grau de adequação com que uma instituição utiliza os recursos na realização dos seus objetivos e metas, independentemente de qualquer consideração quanto à sua eficácia ou efetividade. Por eficácia, entende-se o grau com que uma organização (ou programa) é capaz de produzir os resultados previamente

definidos, por meio de seus objetivos e metas de performance, nos prazos estabelecidos, sem envolver preocupação com custos; diz respeito, assim, à capacidade de se atingir ao que se propõe, no prazo previsto. Efetividade denota um conceito que permite expressar o impacto de uma ação programada na solução de problemas, relacionando-se tanto com os resultados propiciados, como com conseqüências deste sobre a realidade. É o conceito que se orienta para a determinação do grau de obtenção dos objetivos sociais e econômicos desejáveis pela sociedade e que justificam a existência da organização. (Sanches, 1997).

Em face do exposto, a hipótese a ser trabalhada nesta dissertação é a de que a utilidade desse instrumento (sondagem de opinião) é precisamente atacar a disfuncionalidade inerente da atuação burocrática, pondo o foco no objetivo de sua atuação, e auxiliando a instituição a confrontar suas atribuições e competências (definidas em lei) com seus efetivos resultados (verificados no plano material). Contudo, para que isto ocorra, faz-se necessário atentar para requisitos metodológicos, inclusive das ciências sociais, que o emprego da técnica exige, se realmente houver o objetivo de que esta se transforme num instrumento para mensurar a satisfação dos indivíduos no que se relaciona aos serviços prestados pelo Estado, e de captação e atendimento das reais necessidades e demandas populares.

Do contrário, utilizadas de forma descontextualizadas, tais pesquisas de opinião tendem simplesmente a se transformar em mais um instrumento técnico-científico colocado a serviço da dominação pelos detentores do poder político e utilizado com o fim de aumentar a legitimidade das instituições perante as massas,.

1.3 Importância e Justificativa do Estudo

A presente dissertação pretende efetuar uma discussão teórica, crítica e descritiva, em nível de princípios da ação estatal, a fim de elucidar os requisitos e conseqüências das alterações na forma de atuação do Estado contemporâneo, de feição burocrática e de caráter social, levadas a cabo pelas reformas de Estado neoliberais.

Segundo Voegelin (1982), a restauração da noção de princípios na Ciência Política é indispensável porque a *“consciência dos princípios foi perdida”*, e, para tal, seria necessária uma recuperação a partir da destruição da ciência que caracterizou a época positivista, na segunda metade do séc. XIX. A destruição causada pelo positivismo é conseqüência de duas premissas fundamentais. Primeira: o esplêndido desenvolvimento das ciências naturais foi responsável pela premissa segundo a qual os métodos utilizados nas ciências matematizantes do mundo exterior possuiriam uma virtude inerente, razão por que todas as demais ciências alcançariam êxitos comparáveis, se lhe seguissem o exemplo e aceitassem tais métodos como modelo. Segunda: a premissa acima teria sido inofensiva se não houvesse sido associada a outra - a de que os métodos das ciências naturais constituiriam um critério para a pertinência teórica em geral.

A combinação desses dois conceitos resultou na série de afirmações de que qualquer estudo da realidade somente poderia ser qualificado como científico se usasse os métodos das ciências naturais. A segunda premissa, apontada como *“a chave para a compreensão da destrutividade positivista”*, subordina a pertinência teórica ao método e, por conseguinte, perverte o significado da ciência. A ciência é a busca da verdade com respeito aos vários domínios da existência; para ela é pertinente o que quer que contribua para o êxito dessa busca. Os fatos são pertinentes na medida em que seu conhecimento contribua para o estudo da essência, enquanto que os

métodos são adequados na medida em que possam ser usados efetivamente como meios para chegar a esse fim.

A questão de saber se, no caso concreto de um estudo, o caminho é correto, só pode ser resolvida ao se olhar para trás, do fim para o começo. Se o método trouxe clareza essencial de algo sobre o qual havia interesse concreto, algo que era apenas vislumbrado, então revelou-se como adequado. *“A subordinação da pertinência teórica ao método perverte o significado da ciência em matéria de princípio. A perversão ocorrerá qualquer que seja o método escolhido como modelo”* (Voegelin, 1982, p.20).

Para o presente trabalho, como resultado da procura por uma alternativa ao positivismo e ao marxismo, será utilizada a *Teoria Crítica*, produto da denominada *“Escola de Frankfurt”*. Tal teoria apresenta uma leitura racionalista e emancipatória da sociedade, com reflexões acerca da razão e da ciência, a respeito da contemporânea cultura de massas e com preocupações quanto aos problemas estruturais dos estados capitalistas. Considera-se esta abordagem relevante e não convencional para uma temática que abrange cada vez mais aspectos, o que leva a uma ampliação do foco de análise das questões, chegando até mesmo ao nível filosófico. Os frankfurtianos mais proeminentes, Jüergen Habermas (1994, 1997) Max Horkheimer, Herbert Marcuse (1998), Theodor Wiesengrund-Adorno e Walter Benjamim, são considerados filósofos sociais, e suas teorias se constituem na base sobre a qual o referencial teórico da Escola de Frankfurt será construído.

O tema da Reforma do Estado é atual e com grandes implicações nos países capitalistas, tanto de economias centrais quanto periféricas do sistema, e com repercussões no dia-a-dia dos administradores públicos, uma vez que precisam atuar num ambiente institucional em mudança. Contudo, percebo em minha função como burocrata público que um aspecto da reforma, o modo de atuação estatal, não tem sido profundamente

abordado pelos agentes do Estado a partir de outras matrizes teóricas que não as relativas à Economia, à Administração e ao Direito. Isto é, as abordagens realizadas por profissionais das Ciências Sociais têm sido pouco utilizadas, bem como na Academia, as abordagens às vezes perdem contato, pelas temáticas tratadas ou pelos objetivos almejados, com as necessidades diárias dos agentes públicos.

Como sou formado em Direito e funcionário público, integro a burocracia e tenho experiência e conhecimento de seu funcionamento. Atualmente, ocupo o cargo de técnico em planejamento da Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, e integro o Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho do Setor Público. Este departamento foi o que elaborou e capitaneou o programa de Reforma de Estado para o Rio Grande do Sul, inclusive em sua dimensão administrativa, levado a efeito no Governo Rio Grande Vencedor (1994-1998). Foi pensando na tentativa de união de perspectivas, da burocracia estatal e da Academia, que esta dissertação foi desenvolvida com a referida matriz teórica, entendendo sua pertinência na medida em que propõe uma abordagem não-convencional, para um tema relevante e atual, e com uma visão (teórica e prática) de alguém que trabalha diretamente com as questões abordadas.

Preliminarmente, devo expressar que as bases teóricas subjacentes a esta dissertação estão no campo da esquerda, o que reflete um posicionamento contrário aos efeitos das reformas conservadoras neoliberais, pró-mercado, levadas a cabo nas últimas décadas. No Brasil, por exemplo, e sem necessidade de maiores demonstrações, pode-se mencionar que houve a privatização de serviços públicos, com brutal elevação de tarifas, perda do poder aquisitivo dos assalariados, desmobilização de sindicatos, quebra ou absorção de empresas nacionais, dentre outros efeitos. Na questão relativa à reforma administrativa, não sou favorável à adoção da perspectiva de mercado apregoada pela *Nova*

Administração Pública (administração gerencial) que inspirou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Não creio que os serviços públicos devam simplesmente pautar-se pela lucratividade e pela competitividade, em detrimento de controles legais, constantemente taxados pejorativamente de “burocráticos”, em prol de uma maior autonomia “gerencial” dos administradores. No Brasil, país de larga tradição patrimonialista (Faoro, 1995), não percebo como tal autonomia não se configuraria em corrupção; a menos que a regulação dos serviços públicos fosse rigorosa, o que não foi o caso até o presente momento, pelas agências reguladoras.

Por outro lado, integro o serviço público desde 1994, tempo suficiente para perceber a real ineficiência do Estado e o desperdício de recursos, ocasionados por problemas da burocratização (disfuncionalidade da instituição) e, paradoxalmente, pela falta de burocracia (e o que esta sugere, sistema de mérito, racionalidade, impessoalidade, clara definição de atribuições, etc.). É inegável que tais problemas necessitam ser atacados, porém, penso que os instrumentos utilizados devam sempre ser adaptados com rigor para o âmbito público, procurando-se pensar nos seus efeitos futuros para a sociedade e conseqüências para as instituições estatais.

Creio que a presente dissertação reflete um pouco desse sentimento de necessidade de mudanças no Estado brasileiro e, ao mesmo tempo, meu pessimismo pela direção das mudanças em curso.

1.4 Objetivos do Estudo

1.4.1 Objetivo geral

Pretendo demonstrar que qualquer sugestão proposta de Reforma de Estado, que tenha por fim aumentar a governabilidade (e a governança) do Estado, através de uma maior eficiência na sua atuação e na prestação

dos serviços públicos (com reflexo na melhoria das condições de vida da população), não pode passar apenas pela dimensão técnica da forma de atuação do Estado, mas também por questões epistemológicas e por reformulação dos princípios de sua ação. A atual hegemonia ideológica que tem se manifestado nos processos de reforma, pró mercado e ditas neoliberais, tem-se utilizado de técnicas descontextualizadas com o ambiente da administração pública, que não visam ao lucro nem ao interesse próprio, e não parecem dar conta desta exigência.

1.4.2 Objetivos específicos

- Demonstrar que a técnica de pesquisa de opinião na avaliação dos serviços públicos é de grande utilidade para programas de reforma de Estado que se proponham a tornar a ação estatal mais eficiente na satisfação das demandas da população, uma vez que ataca a disfuncionalidade inerente da atuação burocrática;
- Demonstrar que, para que isto ocorra, faz-se necessário atentar para requisitos metodológicos, inclusive de ciências sociais, exigíveis para o emprego da técnica, se realmente houver a pretensão de que esta se transforme num instrumento de satisfação, por parte do Estado, das demandas dos cidadãos;
- Propor uma metodologia de pesquisa de opinião pública que permita avaliar a qualidade do serviço público sob a ótica do cidadão, enfrentando a mencionada disfunção estrutural da atuação burocrática, e que não se preste a simplesmente ser um fator legitimador da atuação do Estado, desperdiçando o potencial que a técnica possui.

1.5 Metodologia

Busca-se desenvolver o debate teórico-crítico-descritivo a partir da matriz teórica proposta pela “*Escola de Frankfurt*”, utilizando-se da *Teoria Crítica*, a qual é apresentada como uma abordagem embasada na teoria marxista e também na teoria freudiana, para analisar a sociedade contemporânea. O intuito é efetuar uma análise crítica das pesquisas de opinião no âmbito da administração pública, e propor como estas deveriam se apresentar sob a perspectiva da *Teoria Crítica*. Para tanto, procederei a uma discussão teórica para analisar o papel da burocratização nas sociedades industrializadas ocidentais no pós-guerra, em sua feição mais característica, ou seja, no Estado de Bem Estar Social contemporâneo. Esse modo de atuação do Estado na sociedade, que foi hegemônico nas democracias ocidentais a partir dos anos 1950, está sendo objeto de reformas em nível mundial.

Deve-se pontuar que o processo de formação e atuação da burocracia foi profundamente analisado no modelo de dominação racional-legal formulado por Weber (1922), na clássica obra “*Economia e Sociedade*”. Apenas com uma percepção da relação deste tipo de dominação com o sistema econômico capitalista, desde sua origem, poder-se-á apreender o sentido das mudanças em curso. O desenvolvimento (dialético) dessas idéias, frente a experiência das duas Grandes Guerras e da realidade dos estados socialistas, foi levado pelos teóricos de Frankfurt, em especial por Herbert Marcuse (1998).

Quanto à técnica da pesquisa de opinião em si, serão abordados sobretudo Bourdieu (1972 e 1973) e Thiollent (1985) em suas reflexões acerca da opinião pública, utilizando-se dos pressupostos metodológicos colocados para o uso desta técnica como critério para analisar os requisitos que devem apresentar uma pesquisa de opinião que não apresente uma lógica meramente funcionalista, e que seja capaz de avaliar a qualidade dos

serviços públicos prestados pelo Estado, através da ótica do cidadão destinatário (acaso se pretenda que resista a uma crítica científica).

Com este embasamento, dever-se-á estar apto a trabalhar com os efeitos e os ganhos que as pesquisas de opinião pública podem causar na forma de atuação do Estado, em especial, na prestação de serviços públicos, como modo alternativo ao da proposta neoliberal. Para a proposta de metodologia de pesquisa será observada a questão da vigilância epistemológica dos procedimentos, as limitações teóricas da técnica e a questão da representatividade estatística das amostras.

2 ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA E ESTADO CAPITALISTA

2.1 Introdução

A crise econômica mundial dos anos 1980 trouxe como consequência o questionamento do modelo de desenvolvimento para os países ocidentais, afetando o rumo da política econômica em muitos Estados. Na Europa, houve o rompimento do consenso keynesiano das décadas do pós-guerra, e na América Latina ocorreu o abandono do protecionismo da substituição de importações (Schirm, 1999). Com efeito, o tema de reforma do modelo de Estado dominou a agenda política internacional dos anos 1990, e é apontado como um desafio necessário devido a crise de governabilidade por que estariam passando os Estados ocidentais, em seus aspectos econômico, social e, este último nos é relevante, administrativo.

O tamanho e o modo de intervenção do Estado na sociedade e na economia passou a sofrer reformulações significativas, como por exemplo, países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobretudo Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e os países escandinavos, organizaram processos de reforma de suas máquinas administrativas, imprimindo-lhes um caráter mais gerencial, inspirado nas experiências da administração privada. As correlatas reformas

administrativas patrocinadas pelos organismos internacionais (em especial o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD) estruturaram-se tendo por base teórica a *Nova Administração Pública*, mais conhecida como *Administração Gerencial (ou Empreendedora)*, segundo Pereira (1997). Um de seus principais pressupostos é a *administração voltada para o cidadão*, que se define como modelo gerencial cujo objetivo é oferecer serviços públicos de maior qualidade, atendendo melhor às demandas dos usuários de serviços públicos (Coutinho, 2000, p.47).

Segundo Andrews e Kouzmin (1998), a Nova Administração Pública orienta-se pela Teoria da Escolha Pública, que foi desenvolvida por economistas neoclássicos da “Escola de Virgínia”. O seu pressuposto é o racionalismo econômico, segundo o qual os indivíduos são maximizadores econômicos, motivados só pelo auto-interesse nas interações econômicas, políticas e sociais. Seus elementos são: o pressuposto do auto-interesse, a concepção de interações sociais como trocas no mercado e o individualismo metodológico.

A Escolha Pública pretende cumprir a tarefa de reconstrução do Estado, com o objetivo de ajudar as indústrias a competir nos mercados internacionais e proteger os cidadãos das desigualdades dentro e entre os países, por meio das seguintes ações, conforme Coutinho (op. cit.):

- a) Diminuição do tamanho do Estado: privatização, terceirização e publicização (passagem dos serviços públicos para organizações não-governamentais);
- b) Desregulação da economia: adoção de mecanismos de mercado para regulação econômica;
- c) Aumento da governança, entendida como capacidade do Estado tomar decisões efetivas: ajuste fiscal, *administração gerencial*, separação entre os órgãos que formulam e os que implementam as políticas públicas;
- d) Aumento da governabilidade, entendida como capacidade política do Governo de intermediar interesses: via melhoria da democracia representativa e via introdução do controle social do Estado.

Tal orientação de Reforma de Estado, baseada na perspectiva empresarial, foi considerada justificável devido ao sucesso que algumas empresas de ponta obtiveram implantando programas que valorizavam as necessidades dos seus clientes, em virtude do ambiente marcadamente competitivo em que passaram a operar com a (abertura dos mercados nacionais proporcionado pela) globalização e com as mudanças tecnológicas ocorridas nas últimas décadas. Decorrentemente, o racionalismo econômico apresentou-se como verdadeira base ideológica da globalização e das necessárias reformas de Estado (Andrews, Kouzmin, op. cit).

Produtos desta direção reformista, pró-mercado, tomaram fôlego e passaram a se manifestar no ambiente da administração pública em geral, na gestão do Estado. São exemplos os programas de Qualidade Total dentro dos serviços públicos, a adoção de conceitos como “*downsizing*” e flexibilização, e a preocupação maior com a participação dos cidadãos (agora equiparados a consumidores) na avaliação da gestão. Por exemplo, em 1995 a Presidência dos EUA editou a “*Citizen’s Charter*”, cujos princípios expressos inspiraram iniciativas de reforma administrativa nos EUA, Canadá, Bélgica, Austrália e Itália. Dentre esses princípios, constavam os de: 1) identificar quem são os seus usuários; e 2) realizar pesquisas junto a esses usuários para determinar suas expectativas quanto ao tipo e qualidade dos serviços (Coutinho, 2000, p.51).

Seguindo essa orientação, nota-se atualmente uma atenção maior dada ao uso de sondagens de opinião como elemento de avaliação da atuação dos órgãos públicos, procurando a percepção do cidadão/consumidor, em relação ao serviço recebido. Esta técnica tem sido empregada, portanto, como um recurso disponível para direcionar a prestação dos serviços públicos no sentido do atendimento das necessidades do cidadão, captando suas expectativas e percepções na avaliação de políticas públicas. Podemos exemplificar tal uso citando a

“Primeira Pesquisa Nacional de Avaliação da Satisfação dos Usuários do Serviço Público”, de responsabilidade da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em outubro de 2000. Em nível de Rio Grande do Sul, o Governo Rio Grande Vencedor (1994-1998) realizou, dentro de seu programa de reforma de Estado, através da Secretaria da Coordenação e Planejamento, seis pesquisas de opinião destinadas a *“avaliar a opinião dos usuários em relação a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado e seu nível de satisfação”* (Rio Grande do Sul, 1998, p.9).

Na presente dissertação, será efetuada uma discussão teórica acerca do uso da técnica de pesquisa de opinião pública dentro da administração estatal como um instrumento auxiliar de gestão, capaz de melhorar a eficiência da atuação do Estado, em sua forma burocrática. Para tanto, a discussão contemporânea acerca da reforma do Estado, especialmente em relação ao seu aspecto administrativo, impõe para a compreensão de sua abrangência a busca de formulações teóricas que abarquem o Estado, em suas relações com a sociedade, o mercado e a política.

Em vista disso, neste capítulo serão primeiramente conceituadas a Administração Pública e a Burocracia para que seus funcionamentos sejam trabalhados. No próximo, será abordada a reflexão teórica produzida pela *Escola de Frankfurt* a respeito da atuação burocrática da forma mais característica de Estado capitalista contemporâneo até então: o *“welfare state”* keynesiano (Offe, 1984). Em seguida, será abordada a técnica da pesquisa de opinião pública, sendo analisados alguns pressupostos metodológicos que se impõem quando de sua utilização, em busca do benefício que seu uso pode proporcionar aos órgãos da administração do Estado, em especial, para prestação dos serviços públicos.

2.2 Administração Pública e Governo

Para se apreender o funcionamento destas instituições na sociedade ocidental capitalista contemporânea inicia-se com o conceito de associação. Por este, compreende-se uma relação entre um conjunto de indivíduos, com uma regulação limitadora, enquanto a manutenção de sua ordem está garantida pela conduta de determinadas pessoas. Segundo Weber (1922), a administração de uma associação depende por completo da presença de um dirigente e eventualmente de um quadro administrativo que a organize. Dessa forma, considera que há uma associação, quando a manutenção de sua ordem está garantida pela conduta de determinadas pessoas, destinada em especial para tal propósito: um dirigente, e eventualmente, um quadro administrativo que, conforme o caso, pode também apresentar-se com um poder representativo.

Nesse sentido, a associação não consiste em outra coisa que em “*la existencia de la probabilidad de que pueda tener lugar una acción de personas dadas, cuyo sentido esté en el propósito de implantar el orden de la asociación*” (Weber, 1922-1997:39). Ou seja, na possibilidade de uma ação conjunta com um fim, um propósito, em comum, qual seja, implantação de uma ordem. Se este tipo de ação orientada a um fim não está presente, configura-se uma relação social, mas não uma associação.

A ação da associação, portanto, é efetuada pelo seu quadro administrativo ou dirigida e planejada por este, e orientada a implantar, modificar ou manter uma determinada ordem. À medida em que a associação vai crescendo há uma tendência a sua oligarquização, efetuada por meio de uma organização burocrática. Robert Michels (1911), estudando os problemas decorrentes da organização dos partidos políticos operários percebeu que toda organização, à medida que cresce, tende a se burocratizar, é a denominada “lei de ferro da oligarquização”. Dentro do

Estado, não parece haver diferença. A burocratização, pois, apresenta-se numa temática inerente às questões relativas à administração do Estado.

Chiavenato (1987, p.3) coloca que a palavra *administração* tem suas origens no latim (*ad*, direção para, tendência; *minister*, comparativo de inferioridade; e sufixo *ter*, subordinação ou obediência, isto é, “*aquele que realiza a função abaixo do comando de outrem, aquele que presta um serviço ao outro*”). Logo, em sua origem, a palavra administração significa função que se desenvolve sob o comando de outro, um serviço que se presta a outro. O vocábulo administração, em linhas gerais, abrange tanto a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar.

Conforme a teoria jurídica romano-germânica² do Direito Administrativo (Di Pietro, 1999, p.48), pode-se apontar que, seja nas relações entre particulares (ditas privadas) ou nas entre o Estado e um particular (ditas públicas)³, os atos de administração limitam-se aos de guarda, conservação e percepção dos frutos dos bens administrados; portanto, não incluem os de alienação. Neles, há sempre uma vontade externa ao administrador a impor-lhe a orientação a seguir. Assim, na administração o dever e a finalidade são predominantes; já no domínio, é a vontade. A administração, então, é a atividade daquele que não é senhor absoluto. Tanto na administração privada como na pública há uma atividade dependente de uma vontade externa, individual ou coletiva, vinculada ao

² A família Romano-Germânica abrange países nos quais a Ciência do Direito se formou sobre a base do direito romano (oeste do continente europeu), concebendo as regras de direito como sendo regras de conduta, ligadas a preocupações de justiça e de moral. Caracteriza-se pelo estabelecimento de estatutos legais, formando um sistema, com regras gerais que devem ser aplicadas a cada caso concreto levado à justiça. A família da *Common Law*, característica dos países anglo-saxões, desenvolveu-se na Inglaterra e sua preocupação é dar solução a um processo em concreto, e não formular uma regra geral de conduta para o futuro. Sua preocupação imediata é o restabelecimento da ordem perturbada, e não a de lançar as bases da sociedade. É um Direito não escrito, baseado no costume, no uso e nas decisões das cortes de justiça. (David, 1993)

³ Na *Common Law* a Administração age como se fosse um particular, seguindo o regime jurídico de Direito privado.

princípio da finalidade. Portanto, não é errôneo, inclusive, afirmar que toda atividade de administração deve ser útil àquele interesse que o administrador deve satisfazer. No caso da Administração Pública, a vontade decorre da lei que fixa a finalidade que deve ser perseguida pelo administrador, ou deveria.

Concebe-se que, em sentido subjetivo (Meirelles, 2000), a Administração Pública compreende tanto os órgãos governamentais supremos e constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar; quanto os órgãos administrativos subordinados e dependentes (Administração Pública [*stricto sensu*]), aos quais incumbe executar os planos governamentais.

Infere-se, por consequência, que na teoria jurídica a Administração Pública compreende 1) a função política, que traça as diretrizes governamentais e 2) a função administrativa, que as executa. Existe uma preponderância do Poder Executivo no exercício das atribuições políticas; mas não existe exclusividade no exercício dessa. Pode-se dizer que na organização administrativa do Estado brasileiro, por exemplo, as funções políticas repartem-se entre Executivo e Legislativo, com acentuada predominância do primeiro.

Feitas estas observações, será tomado por base o conceito de Administração Pública em sentido estrito, que engloba num sentido subjetivo: as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos que exercem a função administrativa; e num sentido objetivo: a atividade administrativa exercida por aqueles entes. Toda esta atividade da função administrativa dá-se basicamente pela Burocracia do Estado, que será examinada a seguir.

2.3 Burocracia e Estado Capitalista

A burocracia apresentou-se, no século XX, como um dos mais relevantes temas dentro da Sociologia e da Ciência Política, possuindo como pano de fundo relações de poder e de controle. Esta problemática surgiu enquanto preocupação intelectual no ocidente apenas no séc. XVIII, embora o fenômeno seja muito mais antigo⁴. Um economista fisiocrático da época, Vicent de Gournay, utilizou o termo “burocrático” para designar o poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal, incumbidos de funções especializadas na monarquia absoluta, dependentes do soberano. O poder está aqui sendo utilizado como competência específica ligada a determinada tarefa.

No séc. XIX, o mesmo tema também assumiu conotação política, na medida em que passou a ser usado por liberais e radicais para criticar o formalismo, a altivez, e o espírito da administração pública nos regimes autoritários, especialmente na Alemanha prussiana de Bismarck (1815-1898), o “Chanceler de Ferro”. O uso crítico do termo que se institucionalizou na linguagem comum atual costuma indicar a proliferação de normas e regulamentos, o ritualismo, a falta de iniciativa, o desperdício de recursos, a burocratização, ou seja, a ineficiência das grandes organizações públicas e privadas.

Para trabalhar o termo na presente dissertação, partirei de uma das primeiras definições, que se delineou naquele século, segundo Girglioli (*apud* Bobbio *et al.*, 1997), e que expressava uma concepção de Burocracia procurando empregar o termo em um sentido técnico e não polêmico:

⁴ No antigo Egito, na Mesopotâmia e na China formou-se um Estado de caráter centralizado e despótico que realizava seu domínio, via domínio das águas, submetendo os cultivadores à direção de uma classe letrada de funcionários que planejavam e executavam o plano. (Tragtenberg, 1992, p.27)

trata-se daquele conjunto de estudos jurídicos e da ciência da administração alemães que versam sobre “*Bureausystem*”. Este era o novo aparelho administrativo prussiano, organizado monocrática e hierarquicamente (a partir dos bureaus), em substituição aos velhos corpos administrativos colegiais (de característica estamental). Por esta tradição técnico-jurídica, o conceito de Burocracia designa uma teoria e uma praxe da administração pública que é considerada *a mais eficiente possível*, e tem sua legitimidade justamente baseada na *eficiência* com que trata a administração do Estado.

Desde sua afirmação como modo eficiente de administrar o Estado, emergiu a relativa problemática a partir da constatação de que a burocracia é ao mesmo tempo um processo indesejável e irremediável. Indesejável, na medida em que se opõe à democracia plena, conduzindo as sociedades a uma democratização passiva, ou a um nivelamento entre dominantes e dominados. Irremediável, porque está associada ao fenômeno da democracia de massas, sendo uma forma possível de administrá-la em oposição à autonomia administrativa e democrática de pequenas unidades homogêneas, improvável em uma grande sociedade industrial. (Tragtenberg, 1992)

Para se apreender de forma mais precisa no que consiste o fenômeno da burocratização na atualidade, trabalhar-se-á com as transformações ocorridas a partir do Estado moderno, com o tipo de dominação racional-legal, e com as origens e relações da burocracia com o sistema de mercado e produção capitalista.

2.3.1 Do Estado Moderno à reforma do Welfare State

A centralização política necessária para a formação do Estado Nacional Moderno – Estado unitário dotado de um poder próprio independente – tendeu ao absolutismo monárquico (Gruppi, 1980), daí a íntima correlação que se fez do conceito de burocracia com centralização e

autoritarismo. Com o desenvolvimento do capitalismo, nos séculos XVII e XVIII, a burguesia continuou sua ascensão econômica nos países europeus ocidentais. Os burgueses, conscientes de seus interesses, passaram a criticar o Antigo Regime.

Contestações liberais atuaram no confronto deste Estado absolutista tendo por resultado uma forma de organização que se pode denominar Estado Liberal. Seus principais marcos instituidores no ocidente foram as revoluções Gloriosa (1688-1689)⁵, a de Independência dos Estados Unidos da América (1781) e a Francesa (1789).

Seu fundamento teórico inspirador foi o Iluminismo, que, no caso francês remete à Enciclopédia, à Era da Razão. O Iluminismo é um movimento de idéias cujas origens remontam até o séc. XV, e que vieram a se desenvolver especialmente no séc. XVIII. Esse movimento visava a estimular a luta da Razão contra a Autoridade, isto é, a luta da “luz” contra as “trevas”. Constituía-se, pois, em uma filosofia militante de crítica da tradição cultural e institucional, cujo programa consistia na “*difusão do uso da razão para dirigir o progresso da vida em todos os aspectos*” (Binetti, *apud* Bobbio *et al.*, 1997:605). Os iluministas conceberam a idéia de *Progresso* como um contínuo e indefinível melhoramento institucional, econômico, moral e civil, abandonando a imagem (medieval) da história como uma decadência contínua e gradual. Tal melhoramento tenderia a ser tanto mais forte quanto mais a razão assumisse o papel de guia desse processo.

Por conseguinte, a Época das Luzes havia inspirado toda a Europa com uma irrestrita confiança no poder da ciência e da lógica para resolver, finalmente, todos os problemas (e emancipar os homens da condição da

⁵ As tropas comandadas por Oliver Cronwel foram formadas segundo um *New Model Army*, isto é, os postos de comando desse exército eram conquistados pelo critério de merecimento militar e não pela origem de família. A adoção deste critério estimulou os combatentes, contribuindo para o fortalecimento da revolta liberal.

miséria) ilustrando a “infinita perfectibilidade” do ser humano. Para tanto, não existiria outra chave para se chegar à Utopia de Bacon⁶ que não a organização racional para todas as questões que envolviam a sociedade. (Durant, 1996)

Na esfera econômica, tendia ao liberalismo, tendo a economia sido considerada como um dos principais instrumentos de racionalização da vida, e passado a ser vista como um meio na mão dos soberanos. A doutrina econômica tipicamente iluminista foi a *Fisiocracia*, que fundamentava a idéia da existência de uma ordem natural regida por leis eternas, às quais seria mais racional conformar-se, pois elas tenderiam a produzir a máxima prosperidade e harmonia possíveis, uma vez não obstadas. A legislação positiva editada pelo Estado, portanto, deveria favorecer a explicação da ordem natural, concedendo a máxima liberdade econômica.

O liberalismo também se caracterizou por ser uma concepção individualista, com os valores individuais sendo superiores aos coletivos. Uma concepção para a qual o indivíduo, e não os grupos, constituía a verdadeira essência da sociedade, e seria ele quem decidiria seu destino e faria a história. Sua orientação era a filosofia da libertação, porém, de um ideal realizado intelectualmente, não socialmente. A liberdade de comércio, a abolição de privilégios e imunidades, a divulgação da cultura e a revisão do sistema fiscal eram as aspirações dos iluministas, e mais especialmente as aspirações da burguesia. Pode-se afirmar que o Iluminismo era a filosofia do terceiro Estado (no caso francês), mas não a do povo, em relação aos quais os *philosophes* nutriam certa desconfiança, enquanto não fosse realizada sua educação.

⁶ Em *A Nova Atlântida*, Francis Bacon professa uma sociedade onde a ciência está a serviço do aperfeiçoamento da ordem social e da organização da vida das pessoas, com o objetivo de alargar as fronteiras do império humano para executar tudo o que for possível.

Juridicamente, os direitos individuais foram o principal baluarte (formal) deste período e apresentaram como fundamento, por um lado, a destruição das bases que sustentavam o complexo dos direitos medievais, e, por outro, o nascimento de novos conceitos de natureza ideal e social. A política absolutista, com sua tendência de poder sem limites e pela conseguinte abolição dos poderes intermediários, colocou frente a frente o Estado e o indivíduo. A teoria jurídica dos direitos individuais foi a barreira de limite criada para a atuação do Estado.

Além das garantias dos direitos individuais (e superior a estas), o Estado liberal cuidou de assegurar um sistema geral de garantias do sistema, que se tornou possível graças à estruturação da Teoria da Constituição⁷ (código jurídico-político com referência a um esquema racionalmente criado). Pode-se considerar uma estrutura como racional quando possui uma ordenação de órgãos e atos estabelecida de tal maneira que conduza a um objetivo previamente fixado, recebendo todas as partes da estrutura um papel funcional com respeito à finalidade prevista. A teoria constitucional resultou na divisão clássica dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e no Estado de Direito.

Portanto, o Estado liberal não nasce no absolutismo, mas carregará consigo as conseqüências de um processo que nesse teve origem: havia começado o processo de racionalização da organização estatal, que se manifestou antes de tudo na ordenação burocrática. Porém, foi deixado espaço de onde remanesceram partes irracionais no sistema, pois o

⁷ Por Constituição pode-se entender um conjunto de regras ou princípios (escritos ou não) que têm por objeto a estruturação do Estado, a organização de seus órgãos superiores e a definição de suas competências, ou seja, são as normas estruturais de uma dada sociedade política. (Bastos, 1995)

processo racional não havia chegado ao cume do Estado, já que o rei o era “pela graça de Deus”.

No Estado liberal burguês, a administração também intervinha na sociedade, porém de forma mitigada em relação ao Estado absolutista; sempre que ela intervinha na esfera da propriedade e da liberdade o fazia vinculada a normas legais gerais, que deveriam reproduzir aquelas encontradas na natureza das coisas. Apresentou por características a separação entre a justiça e a administração, a crescente divisão do trabalho, assim como regras (gerais) para as atividades administrativas. Estas terminaram por conferir à administração liberal uma medida maior de previsibilidade e racionalismo em relação à medieval, facilitando o comércio.

Contudo, no liberalismo a administração não perde o elemento de força e poder autoritário que possuía no absolutismo: o Estado liberal reprime os movimentos revolucionários sociais de forma igualmente impiedosa, e assegura, da mesma forma, a disciplina laboral nas empresas privadas mediante intervenção da força pública. Garante, com seus meios coativos, a estrutura e a eficácia dos mecanismos que produzem a subordinação social. Os escritores liberais clássicos acreditavam que a liberdade e a independência eram as realizações mais valiosas da sociedade, e que mereciam ser protegidas, em todas as circunstâncias, contra as ameaças igualitárias da sociedade de massa gerada pela industrialização, uma vez que esta tenderia a levar à tirania (através da “legislação de classe”) de uma maioria destituída de propriedade e de educação. (Offe, 1983)

O Estado liberal, estruturado nesta versão clássica, apresentou-se em crise (final do séc. XIX e início séc. XX) pelo acirramento dessas contradições em sua estrutura, decorrentes, dentre outros fatores, do acelerado desenvolvimento industrial e de suas conseqüências sociais no período. Com a progressiva industrialização, pela passagem de um

capitalismo competitivo para um capitalismo organizado, multiplicam-se as tarefas e a extensão da administração pública para dar conta de um insustentável estado de tensão nas cidades, por um desordenado processo de urbanização, de concentração de rendas, e pela questão do proletariado. No plano externo, o crescimento da produção industrial exigia cada vez mais a ampliação dos mercados consumidores, o que provocou uma ascendente concorrência econômica entre os grandes países industrializados, desembocando na Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

A partir de então, a administração pública começa a intervir em quase a totalidade das esferas da sociedade e, sobretudo, no processo econômico. Através da nacionalização da educação, das estradas de ferro, dos serviços de correios e de comunicações, a administração passa progressivamente a gerir funções que anteriormente se encontravam nas mãos da iniciativa privada. Estabelece serviços públicos que são necessários para o funcionamento da sociedade industrial, mas que não podem ser prestados pelas sociedades privadas baseadas apenas na lógica da rentabilidade, pela necessidade de planejamento e coordenação que exigem neste novo cenário.

Como consequência, ou resposta, da crise do Estado liberal, houve paralelamente uma tendência no período dos Estados industriais se democratizarem no aspecto político, produzida pela introdução do sufrágio universal e igual, ao mesmo passo em que se formou um corpo de funcionários públicos cada vez maior, cuja competência ultrapassava em muito os limites da administração do Estado liberal, e cuja independência pessoal frente ao governo democrático (do qual há de ser simples órgão executivo) nunca havia sido tão ampla. Este processo perdurou com o fim da 2ª Guerra Mundial (1939-1945), tornando-se hegemônica a concepção da necessária participação dos Estados na condução da economia. A construção de um Estado com separação (clássica) de poderes converteu-se em uma concentração de poderes nas mãos da burocracia, e o Estado

judicial e legislativo foi substituído pelo Estado administrativo burocrático. Concomitantemente, desapareceu quase por completo a contrapartida econômica da administração no formato do Estado liberal, ou seja, a sociedade de produtores livres, independentes e competidores: houve sua substituição por grandes uniões comerciais (cartéis, trustes e monopólios).

Como se apreende, os governos dos Estados foram irremediavelmente obrigados a atuar no plano interno da sociedade a fim de manter a integridade do sistema (econômico e) social em seus países, uma vez que o sistema formal (jurídico), simplesmente com suas garantias (separação dos poderes), por si só, não cumpria sua função de manutenção da unidade e ordem social. Inicialmente na Inglaterra, e depois pelo resto da Europa, constatou-se a necessidade da existência de uma assistência social como condição para a reprodução da mão-de-obra, necessária para que o processo industrial perdurasse no tempo enquanto sistema. Tal constatação é o conceito básico da política do Estado de Bem Estar Social (*Welfare state*), de forma que este se caracteriza como garantidor de tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político. (Regonini, *apud* Bobbio *et al.*, op. cit.).

Esse conceito estruturou a idéia de serviço público, variável no tempo e nas sociedades, mas que se exprime em geral nas atividades de interesse coletivo cuja presença do Estado é imperiosa, e que segue um procedimento de direito público. Meirelles (2000, p.306) define serviço público como todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundários da coletividade, ou simples conveniência do Estado. O *Welfare state* é a forma de Estado prestadora de serviços públicos por excelência.

2.3.1.1 A Crise do Welfare State e a proposta neoliberal

Desde o fim da Segunda Grande Guerra, todos os grandes Estados industrializados tomaram medidas que estendiam a rede dos serviços sociais, instituíam uma carga fiscal fortemente progressiva e intervinham na sustentação do emprego ou da renda dos desempregados, aplicando uma política econômica keynesiana⁸. Essa representava uma maior participação do Estado no mercado interno, usando seus recursos, de maneira anticíclica como propulsores da produção: os gastos governamentais assumiam o mesmo papel dos investimentos privados, garantiam níveis mínimos de renda, em busca de um estado de pleno emprego.

O aumento destas intervenções trouxe como conseqüências: o aumento da cota do Produto Nacional Bruto destinada à despesa pública⁹; a transformação das estruturas administrativas voltadas para os serviços sociais em formas mais vastas e complexas; o crescimento em número e importância política da classe ocupacional dos “profissionais do Welfare”¹⁰ (professores, médicos, assistentes sociais, etc.). Assim, o Estado liberal deu lugar a um Estado ao mesmo tempo social, porque assumiu o papel de

⁸ John Maynard Keynes (1883-1946) observou que o curso normal do mercado parecia evidenciar uma sucessão de expansões e contrações, como se fossem ondas sucessivas, comparáveis a um “respirar econômico”. E para tais flutuações, ditadas pela relação entre poupança e investimento, não haveria qualquer mecanismo de segurança. Aqui entraria o papel dos gastos governamentais: quando a economia estivesse em contração, os gastos públicos destinaram-se a gerar emprego, renda e poupança, necessários para realimentar o ciclo econômico e voltar à expansão. (Heilbroner, 1996)

⁹ Tal aumento foi destinado sobretudo para formas de distribuição de renda. Numa economia de mercado (pura) a distribuição do Produto Nacional pelos diferentes habitantes de um país está condicionada tanto à disponibilidade relativa dos fatores de produção como aos seus níveis de produtividade. Isso significa que, à medida em que critérios puramente econômicos de eficiência são considerados como único critério distributivo, a distribuição de renda gerada pelos habitantes do país pode não ser considerada socialmente aceitável, sobretudo no que diz respeito a grupos de indivíduos que não integrem a população economicamente ativa (devido à idade, por exemplo). Estes grupos teriam rendimento nulo se critérios puramente econômicos fossem utilizados, o que justificaria as atividades relacionadas ao pagamento de pensões e auxílios a aposentados ou à infância. (Rezende, 1983)

¹⁰ Estes aperfeiçoaram as técnicas da descoberta e avaliação das necessidades sociais; assim, tornou-se mais claro o conhecimento do impacto das várias formas de assistência na redistribuição da renda e na estratificação social.

garantidor dos direitos sociais e do pleno emprego; e burocrático, porque o faz através de burocratas.

Em meados dos anos 1970, o *Welfare state* keynesiano apresentou sinais de desgaste, passando por uma crise de governabilidade, referida na Introdução desta dissertação. Como vimos, há várias tendências de hipótese para ela (O'Connor, Huntington, Habermas), havendo razoável consenso ao afirmarem que o Estado (com seus aparelhos ideológicos e administrativos) transformara-se na principal referência das atividades políticas dos cidadãos e grupos, e que o fato de ele intervir de maneira crescente e sutil na sociedade incidira sobre as fontes de sua legitimidade. Além disso (mudanças de força dentro do Estado), houve mudanças de força entre Estados.

Um cartel de países do 3º Mundo tornou cada vez mais difícil a aquisição, a baixo custo, de matérias-primas e de fontes energéticas, introduzindo um fator de forte desequilíbrio na acumulação e distribuição de recursos por parte dos sistemas políticos ocidentais. As graves crises do petróleo de 1973 e 1979 (depois das quais o barril do petróleo passou em média de US\$ 2,80 para US\$ 9,46¹¹) são o exemplo mais acabado desses acontecimentos. Havia chegado ao fim o ciclo econômico mais intenso da história das economias capitalistas, baseado no intenso uso de recursos naturais de países periféricos, a baixo custo (Kurz, 1996). Um dos efeitos políticos dessa crise foi a resistência dos cidadãos e grupos organizados dos sistemas políticos ocidentais das economias centrais que, habituados a um crescimento constante e ininterrupto, desde o final dos anos 1950 até o início dos anos 1970, de improviso enfrentaram uma parada e, posteriormente, um regresso no seu nível de renda. Para manter afastadas as consequências desagradáveis e aproveitando a possibilidade de participação, cidadãos e grupos fizeram constante pressão junto aos seus

¹¹ Conforme Kucinski e Branford, 1987, p.119.

respectivos Governos para que os serviços sociais fossem mantidos nos mesmos níveis.

Os países capitalistas ocidentais sofreram, no anos 1980, os intensos efeitos das mudanças econômicas, cujo principal reflexo foi a inflação¹², gerada pela política econômica norte-americana no período: elevação da taxa de juros pelo Federal Reserve, de uma forma sem precedentes (Kucinski, Branford, 1987).

Portanto, a crise econômica dos anos 1970 proporcionou espaço para que a teoria econômica neoliberal tivesse uma súbita credibilidade frente ao aparente fracasso do keynesianismo, começando uma escalada em sua hegemonia intelectual e ideológica a partir da vitória política eleitoral conservadora em importantes países de economias centrais, cujos principais exemplos são os governos Thatcher (GBR, 1979) e Reagan (EUA, 1980).

A resposta encontrada, a partir dos anos 1980, por quase todos os países capitalistas (em especial os da OCDE) para a crise do Estado foi a adoção de políticas monetárias que propunham a um só tempo combater a inflação e realizar o ajuste do balanço de pagamentos com taxas de câmbio flutuantes, quase sempre acompanhadas de políticas fiscais pró-cíclicas (Fiori, Tavares, 1993). A receita (a desregulação de mercados financeiros e do trabalho, a desmontagem das fronteiras econômicas nacionais e a privatização das empresas e dos serviços públicos) formatou-se tendo como principal fonte teórica o economista austríaco Friederich von Hayek e, o prêmio Nobel de economia de 1989, Milton Friedman (Boito Jr., 1999).

No que diz respeito mais especificamente ao aspecto administrativo, nos anos 1990, o debate acerca da crise da falta de governabilidade, inserida na chamada Crise de Estado, evoluiu ao ponto de transformar-se em pauta da agenda política mundial: tornou-se uma assembléia geral nas

¹² O combate à espiral inflacionária, em geral, foi prioridade durante este período, especialmente na América Latina; no Brasil perdurou até o Plano Real, em 1994.

Nações Unidas, o “*World Development Report of 1997, The State in a Change World*”, sendo que seu nome original seria “*Rebuilding the State*”. A partir desta, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram prioritários os empréstimos para reforma do Estado, tendo muitos países criado ministérios ou comissões de alto nível encarregadas de tal tarefa, e da correspondente reforma administrativa do Estado.

Por Reforma de Estado, entende-se o abrangente processo de mudança a que vem sendo submetido o Estado (em especial o *Welfare state*) e que tem redefinido seu modo e suas áreas de atuação na economia, suas formas de intervenção na realidade e, sobretudo, seus mecanismos de financiamento. O objetivo é efetuar mudanças estruturais que habilitem o Estado a conduzir sua sociedade no atual estágio dos mercados integrados, das plantas industriais descentralizadas e da limitada intervenção dos Governos no funcionamento dos mercados (Sanches, 1997).

As abordagens dos teóricos conservadores sobre a crise (Huntington, Crozier, 1975) vêem as suas causas nos dispositivos institucionais da democracia de massa do Estado social, apresentando-a como resultado do processo político democrático. O alargamento dos direitos políticos e civis teria se revelado no fracasso estatal em lidar com um excesso de expectativas, não capazes de serem satisfeitas através de seus poderes legais de intervenção. Como solução para o caso, seria exigível do Estado que aumentasse sua capacidade de direção, e desempenho, e que se aliviasse a sobrecarga sobre o sistema. Essa abordagem é muito seguida, uma vez que é a adotada pelo Banco Mundial quando financia países nos programas de reforma do Estado (Rio Grande do Sul, 1995 e 1997; Brasil, 1995).

Por esta análise utilizada, a necessidade da reconstruir o Estado é colocada como exigência da globalização da economia e da crise do Estado, e sua tarefa é a de ajudar a indústria a competir nos mercados internacionais

e proteger os cidadãos das desigualdades dentro e entre países. O diagnóstico apontado para a crise afirma que sua origem está na a) crise fiscal, uma vez que prejudica a capacidade de investimento do Estado; na b) crise do modelo de intervenção do Estado, esgotamento do modelo de welfare state, na Europa, e de substituição das importações, na América Latina; e na c) crise do modelo burocrático na administração pública, causa dos altos custos e baixa qualidade dos serviços públicos. (Coutinho, op. cit.)

Quanto ao modelo burocrático, há o pressuposto de que o crescimento do tamanho do Estado (que o leva a ter déficit) é um mal inerente à burocracia, uma vez que os servidores públicos agem apenas na busca da satisfação de seus interesses pessoais (comportamento de *rent-seeking* preconizado pela Teoria da Escolha Pública), o que ocasionaria a tentativa de aumentarem os recursos destinados a seus departamentos para, assim, possuírem cada vez maior poder. Desse modo, apontam as formas de Estado social burocrático como causa da atual crise de Estado, pois gerou a crise fiscal que impediu a sua capacidade de investimento, levando ao mau funcionamento do mercado. (Pereira, 1997)

Produtos dessa direção reformista para a administração do Estado, pró-mercado, tomaram fôlego e passaram a se manifestar cada vez mais no ambiente da administração pública em geral, na gestão do Estado, *“tendo por objetivo tornar a sua atuação mais eficiente, impondo ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado”* (Di Pietro, 1999, p.73). São exemplos os programas de Qualidade Total dentro do serviço público, a preocupação maior com a participação dos cidadãos (agora equiparados a consumidores) na sua gestão, e a adoção de conceitos como *“downsizing”* e flexibilização.

Um desses produtos, que será focado nesta dissertação, é a participação dos cidadãos na avaliação da qualidade dos serviços prestados pelo Estado, via instrumento da pesquisa de opinião pública. Pela

perspectiva reformista neoliberal, a *“satisfação do usuário, consumidor ou cliente do serviço é uma dimensão fundamental da qualidade”* (Tironi et al., 1991), e esta se apresenta como sinônimo daquela, no que diz respeito a serviços públicos. Tal abordagem tem, inclusive, efeitos na legitimação da atuação estatal.

A partir dessas colocações é possível analisar as implicações das enquetes de opinião nos processos de reforma administrativa de Estado. Antes, porém, é relevante examinar o papel que a burocracia desempenha no Estado capitalista contemporâneo.

2.3.2 Dominação racional-legal

Desde que Max Weber¹³ (1922) definiu três tipos ideais de dominação política, aceita-se que ela possa se apresentar sob a forma de dominação carismática, tradicional e legal. A primeira, grosso modo, basear-se-ia no carisma pessoal do líder, em sua força psicológica sobre os outros indivíduos, o que lhes inspiraria obediência. A segunda, de forma geral, pode-se afirmar ser aquela exercida pela observância de hábitos e costumes seguidos no grupo social, às vezes, inclusive, tendo sido instituídas pelo líder carismático há algum tempo. Já a dominação legal pode adotar formas diversas, mas a trataremos sob a forma de tipo ideal, que é a estrutura pura de dominação do quadro administrativo: a burocracia.

Primeiramente, pode-se tomar o conceito de dominação como a probabilidade de encontrar obediência dentro de um grupo determinado para mandatos específicos, para ordens determinadas. Ela requer um quadro administrativo ligado ao seu senhor pelo costume (modo afetivo), por interesses materiais ou por motivos ideais. Toda dominação tende a buscar sua legitimidade; e é conforme o tipo desta que se terão os tipos de

¹³ A análise aqui realizada baseia-se em Weber, Max. *Economia y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad del Mexico, 1997. Com especial atenção na “Sociología del Estado”, no “§ 1. Origen del Estado racional”, e na “Sociología de la Dominación”.

obediência, de quadro administrativo destinado a garanti-la e de caráter do exercício da dominação.

A obediência significa que a ação daquele que obedece transcorre como se o conteúdo do mandato se houvesse convertido, por si mesmo, em uma máxima de sua conduta. Isso unicamente em méritos da relação formal de obediência, ou seja, sem ter em conta a própria opinião de quem obedece sobre o valor ou desvalor do mandato como tal. No caso da autoridade legal (dominação racional legal), obedecem-se às (I) ordenações impessoais e objetivas legalmente estatuídas e às (II) pessoas por elas designadas, em méritos estes de legalidade formal de suas disposições dentro do círculo de sua competência.

A obediência na dominação legal repousa na crença da validade de algumas idéias:

- Todo direito (pactuado ou outorgado) pode ser estatuído de modo racional com a pretensão de ser respeitado por todos os membros da associação (ou quem nela realize ações sociais);
- A administração supõe o cotidiano cuidado racional dos interesses previstos pelas ordenações da associação, dentro dos limites das normas jurídicas e segundo princípios aceitos pela associação como válidos;
- Os membros da associação obedecem ao soberano por atenção àquela ordem impessoal e só estão obrigados à obediência dentro da competência limitada, racional e objetivamente, outorgada a ele pela ordem existente. (Weber, 1997)

Portanto, as categorias fundamentais para se apreender a dominação legal são: *a) o exercício (sujeito a lei) continuado de funções;*

dentro da sua *b) competência*, com atribuição dos poderes necessários para sua realização e com fixação estrita dos meios coativos eventualmente admissíveis e os pressupostos de sua aplicação. Acrescentado do *c) Princípio da Hierarquia Administrativa*: ordenação de “autoridades” fixas com faculdades de regulação e inspeção e com o direito de queixa ou apelação ante instâncias superiores por parte das inferiores.

A aplicação deste princípio exige formação profissional para que se empreguem suas regras, a fim de que se obtenha racionalidade no proceder da associação como um todo. Muitas vezes só participam do quadro administrativo pessoas profissionalmente qualificadas, atestado mediante provas realizadas com êxito (concursos públicos são o exemplo). Esses funcionários formam o típico quadro administrativo das associações racionais, quer sejam políticas, econômicas (especialmente capitalista) ou de outra classe. Rege, também, o princípio da separação plena entre o quadro administrativo e a propriedade dos meios de administração e produção, ou seja, existe a separação completa entre o patrimônio público, do cargo, e o patrimônio privado:

“Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas.” (Weber, 1997, p.175)

Por não ser proprietário, o funcionário só possui o saber técnico; assim, o grande instrumento da superioridade da administração burocrática é o saber profissional especializado, que lhe proporciona eficiência e cujo caráter imprescindível está condicionado pelos caracteres da técnica e da economia moderna da produção de bens (indiferente se sob a forma capitalista ou socialista), em última instância, está condicionada pela ciência.

A questão para se analisar a dominação executada pela burocracia na sociedade fica em saber quem domina o aparato burocrático existente. No caso de uma empresa privada é o dono, aquele que detém a propriedade. No caso da administração pública, é o Estado, constantemente, na atualidade, em disputa por meio do campo político. Ambos, o empresário e o Estado, possuem legitimidade para o controle do seu aparelho burocrático com base em outro critério que o de mérito, isto é, em um critério não burocrático. A dominação racional-legal necessita, assim, de um tipo de atitude de obediência na atuação humana com respeito àqueles com quem se dão como portadores do poder legítimo. Necessita, ainda, através desta obediência, de uma disposição dos recursos materiais eventualmente necessários para o emprego físico da coação, ou seja, necessita dos meios materiais de administração e de um corpo administrativo pessoal.

Na administração pública, os meios materiais provêm, como vimos, do próprio Estado, que é o seu único proprietário. Já quanto ao corpo administrativo, podemos dizer que esse conjunto de burocratas é economicamente privilegiado e seus membros são recrutados de acordo com as regras que o próprio grupo adota e aplica utilizando-se de um processo especializado. Os critérios meritocráticos de recrutamento (via de regra, mediante concursos) e ascensão apresentam a vantagem de se excluírem qualidades não racionais, bem como outras de interesses políticos, do processo de seleção do pessoal administrativo. Todavia, é apontado por Weber como essencial na burocracia estatal uma pequena parcela de nomeação por livre indicação. Aqui, esses funcionários, apesar de não seguirem o critério geral de recrutamento, devem prestar-se à articulação hierárquica com competências objetivas, ou seja, de maneira formalmente burocrática (dentro das regras). Podemos tratá-la, propriamente, como uma “burocracia patrimonial”, cujos exemplos atuais no Estado brasileiro são os cargos em comissão, de livre admissão e exoneração, a critério do agente político.

Cumpra, ainda, acrescentar que a meritocracia é apresentada, por ser racional, como instrumento neutro; contudo, tais critérios tendem a refletir na seleção a desigual distribuição social das oportunidades favorecendo aos grupos sociais dominantes e culturalmente mais bem preparados. Este fator favorece uma certa homogeneidade de pensamento e de atitudes entre os integrantes do corpo burocrático, em contraste à disparidade de forças em conflito na sociedade – assim, a burocracia não se apresenta como representante da sociedade (Tragtenberg, 1992).

Porém – e em tese - onde haja um código de ética interiorizado pelos membros do corpo burocrático, onde se sublinhe em sua ética uma neutralidade política (aliado a uma certa estabilidade também na ordem política), supridas suas necessidades materiais, o controle do aparelho administrativo tende a não apresentar problemas particulares.

2.3.3 Burocracia e capitalismo

Como já foi mencionado, a organização burocrática apresenta-se como uma específica variante moderna das soluções dadas ao problema geral da administração – frente a emergência do capitalismo moderno.

No período de surgimento do Estado moderno, cada Estado em particular havia de concorrer pelo capital não fixado especificamente em país algum. Tal situação prescrevia certas condições determinantes segundo as quais os atores políticos passaram a atuar com vistas à aquisição do próprio poder. A coalisão necessária para a formação do Estado nacional é que proporcionou ao capitalismo as oportunidades de subsistir e de evoluir.

A esse aspecto pontuou Weber que:

“... la lucha permanente, en forma pacífica o bélica, de los Estados nacionales en concurrencia por el poder

creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades. [...] ...así, pues, mientras aquél no ceda el lugar a un estado universal, susistirá también éste.” (Weber, 1997, p. 1056)

Foi ressaltada uma íntima correlação entre a burocracia e o próprio sistema econômico capitalista, sendo o Estado moderno (com seu modo de dominação racional-legal, onde prosperou aquele aparelho administrativo) o campo onde pôde primeiramente expandir-se o capitalismo para sua feição industrial. Na análise weberiana, esse processo deveu-se sobretudo pela presença de dois principais fundamentos na atuação do Estado: um direito racional e uma burocracia profissional. Vejamos como estes conceitos se interpenetram.

O primeiro compõe-se de um ordenamento jurídico racional, segundo o qual um funcionário com formação profissional tem poder decisório, e foi a característica mais importante para que o Estado desenvolvesse a concepção da racionalização do processo. Esta foi um traço do processo (jurídico) germânico, embora com outras características, que se adaptou ao direito romano, onde a função dos defensores (advogados) era pronunciar as fórmulas judiciais de maneira correta, sob pena de se perder o direito material por este erro formal. Contribuiu também para este processo o Direito Canônico, reflexo da enorme organização administrativa da Igreja. Isto porque esta necessitava de formas fixas com fins disciplinares perante os leigos, e também direcionados a sua própria disciplina interna.

A par de outras abordagens acerca das influências do direito romano no advento da economia de mercado e na emergência do Estado moderno, Weber pontua que ele influenciou decisivamente a criação de um pensamento jurídico-formal. Desse modo, o Estado, assim estruturado, gerava mais estabilidade e favorecia cada vez mais o sistema de comércio, pois possuía regras claras, conhecidas e impessoais – portanto, racionais.

Ao mesmo tempo, os estados que dispunham de um direito formalmente estruturado e de funcionários formados com base em dito direito revelaram-se, na condição de técnicos de administração, como superiores a todos os demais.

Tal eficiência na gerência do Estado, que tornou o poder deste como incontrastável internamente, levou a formulação da concepção weberiana de que o Estado moderno é aquela comunidade humana que no interior de um determinado território reclama para si (com êxito) o “*monopólio da coação física legítima*”. A principal característica do Estado que podemos apontar é esta: tornar-se fonte única do direito de coação. Chama para si a arbitragem dos conflitos, o que se tornou o cerne da teoria jurídica¹⁴.

O principal, não o único nem exclusivo, fundamento da legitimidade deste poder de coação é apontado por Weber como a dominação racional-legal, conceito trabalhado anteriormente. Ou seja, um domínio em virtude da legalidade, decorrente da *crença* generalizada na validade de um estatuto legal da competência objetiva fundada em regras racionalmente criadas, e, portanto, “*as mais eficientes possíveis*”. Isto implicaria uma disposição de obediência ao cumprimento de deveres conforme prescrito neste estatuto, enquanto sua atuação é eficiente. Afirma que esta é a dominação como a exerce o moderno servidor do Estado, e todos aqueles outros elementos investidos de poder que neste aspecto se assemelham.

Concluindo, ao Estado-administração (hoje em dia, na feição de Estado social e sob a investida das teorias neoliberais) caberia organizar as relações sociais (poder) através de procedimentos técnicos preestabelecidos (via burocracia ou outras instituições), úteis para a prevenção e

¹⁴ Nesta, a sociedade é uma coletividade de indivíduos reunidos para alcançar uma finalidade comum. Supõe organização permanente e objetivo comum. O Estado, como sociedade política, possuiria organização determinada por normas de Direito positivo, e hierarquizada na forma de governantes e governados, e teria uma finalidade própria: o bem comum. Para tanto, desapossa do poder da violência todos no interior de seu território, tornando-o seu monopólio, e passando a resolver os casos de conflito e aplicar suas decisões, contando com meios coercitivos para tal. (Paniágua, 1988)

neutralização dos casos de conflito e para o alcance dos fins que as forças dominadoras na estrutura social reconhecem como próprias e impõem como gerais a todos dentro do território.

A análise weberiana se torna concreta na teoria formal da racionalidade e da dominação – os dois temas fundamentais de *Economia e Sociedade* – onde apresenta nexos entre capitalismo, racionalidade e dominação; o que se procurou demonstrar. Em sua forma mais geral, a idéia especificamente ocidental da razão se realiza efetivamente em um sistema da cultura material e intelectual (com economia, técnica, “modo de vida”, ciência e arte) que encontra seu desenvolvimento pleno no capitalismo industrial contemporâneo (Marcuse, 1998). Esse sistema tende a um tipo específico de dominação, que se converte no destino do período atual – a burocracia total.

3 CRÍTICA À BUROCRATIZAÇÃO DO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Neste capítulo será discutida a *Teoria Crítica*, produto da denominada “Escola de Frankfurt”, com o objetivo de examinar o papel da burocratização nas sociedades industrializadas ocidentais no pós-guerra, ou seja, no Estado de Bem Estar Social contemporâneo ocidental.

3.1 A Teoria Crítica

O termo “Escola de Frankfurt” refere-se simultaneamente a um grupo de intelectuais e a uma teoria social. Com este termo procura-se designar a institucionalização dos trabalhos de um grupo de intelectuais marxistas, não ortodoxos, que se reuniu na década dos anos 1920, e que, a partir de então, permaneceu à margem de um marxismo-leninismo “clássico”, seja em sua versão teórico-ideológica, seja na sua linha militante e partidária. Poderíamos defini-la basicamente como um resultado de três fatores: um acontecimento histórico (criação do Instituto), um projeto científico (filosofia social) e uma atitude (a *Teoria Crítica*).

3.1.1 Histórico da Escola

O acontecimento histórico fundante da Escola foi a criação de um Instituto. A partir de uma semana de estudos marxistas em 1922, na

Turíngia, Alemanha, na qual participaram, além de seu idealizador e organizador, Felix Weil, os marxistas Karl Korsch, Georg Lukács, Friederich Pollock, Karl August Wittfogel e outros, surgiu a idéia de institucionalizar um grupo de trabalho para a documentação e teorização (com base no marxismo) dos movimentos operários na Europa, devido a sua efervescência à época. Procurou-se, desde o início, assegurar o vínculo do Instituto de Pesquisa Social (*Institut fuer Sozialforschung*) a ser criado com uma universidade. Para tal, foi escolhida a Universidade de Frankfurt, e, apesar desta filiação, foi plenamente preservada a autonomia acadêmica e financeira¹⁵ do Instituto, o que permitiu que se dedicasse exclusivamente à pesquisa e reflexão.

O Instituto foi criado em 3 de fevereiro de 1923, tendo como primeiro diretor Carl Gruenberg, historiador e marxólogo de Viena. Seus primeiros colaboradores foram típicos socialistas de cátedra, raros numa época em que a maior parte dos marxistas rejeitava o trabalho acadêmico, envolvendo-se em militâncias partidárias (Freitag, 1994, p.10).

No ano de 1930, Max Horkheimer, então um jovem filósofo formado em Frankfurt e que havia assumido a cátedra de “filosofia social”, foi nomeado para direção do Instituto. Este diretor reorganizou o Instituto, em 1931, influenciando decisivamente os estudos da sociologia para a filosofia, gerando um amálgama de ciência social, ética, filosofia social e da cultura, psicologia coletiva e economia política. O manifesto acabado desta nova, e ambiciosa, direção seria materializada no artigo “*Teoria Tradicional e Teoria Crítica*”, publicado somente em 1937.

Graças à envergadura intelectual de Horkheimer, e a sua excelente formação filosófica, conseguiu aglutinar em torno do Instituto intelectuais de alto nível como Pollock, Wittfogel, Fromm, Gumperz, Adorno e Marcuse, que

¹⁵ Felix Weil era filho de um produtor de trigo alemão, emigrado para a Argentina no final do séc. XIX, e financiava o Instituto com suas exportações de grãos para Europa.

passaram a contribuir regularmente para a revista do Instituto¹⁶ (*Zeitschrift fuer Sozialforschung – Revista de Pesquisa Social*). Seu primeiro número foi lançado em 1932 e seu último em 1941. Mas a produção intelectual dos pensadores de Frankfurt nessa primeira fase não se resume apenas aos ensaios publicados nos números iniciais da revista. O trabalho mais significativo do período foi *Studien zu Autoritaet und Familie – Estudos sobre Autoridade e Família*, de 1936, realizado sob a coordenação geral de Horkheimer e Fromm em vários países europeus. Tratou-se de um estudo empiricamente orientado que procurou obter informações sobre a estrutura de personalidade da classe operária européia. A pesquisa era relevante, eis que, segundo os teóricos de Frankfurt, essa classe teria perdido a consciência de sua missão histórica, submetendo-se a formas de dominação e exploração totalmente contrárias ao seu interesse emancipatório (Freitag, op. cit., p.14). A busca de uma integração da teoria marxista com o freudismo (baseado em Fromm, Fenichel e Reich) constituiu a preocupação central do trabalho.

A abordagem psicanalítica se justificava, pois, para se elaborar uma teoria social que deveria partir do indivíduo¹⁷. Este, por sua vez, não era

¹⁶ A revista original era o *Archiv fuer die Geschichte des Sozialismus und der Arbeiterbewegung* - Arquivo da História do Socialismo e do Movimento Operário, que possuía uma orientação claramente documentária. Procurava descrever, dentro da tradição marxista, as mudanças estruturais na organização do sistema capitalista, na relação capital-trabalho e nas lutas do movimento operário.

¹⁷ Marcuse (1998, p.94), posteriormente, argumentou da obsolescência do próprio modelo psicanalítico clássico para analisar a sociedade contemporânea. Conforme tal modelo o pai e a família dominada pelo pai eram o agente da socialização psíquica do indivíduo, contudo, estes perdem seu valor uma vez que a sociedade passou a agir diretamente, através dos mass media, dos agrupamentos escolares e esportivos, dos bandos de jovens, etc., sobre o ego que está se constituindo. Esse declínio do papel do pai sucede à decadência da empresa privada e familiar: o filho é cada vez mais independente do pai e da tradição familiar na escolha e na procura de um posto de trabalho e na maneira de ganhar a vida. As obrigações e o comportamento socialmente necessários já não são aprendidos – interiorizados – na longa luta com o pai: o ideal do ego é muito mais levado a agir diretamente e “de fora” sobre o ego, antes ainda que este se tenha constituído de fato como sujeito pessoal e (relativamente) autônomo da mediação entre o próprio eu e os outros. Como consequência, dá-se a formação das massas, cujos traços, conforme Freud, são: “desaparecimento da personalidade individual consciente, orientação dos pensamentos e sentimentos na mesma direção, preponderância da afetividade e da vida psíquica inconsciente, tendência a executar imediatamente as intenções que surgem” . (Marcuse, op.cit., p.97). Marcuse pontua que os sinais de regressão da consciência de indivíduo à

mais concebido do mesmo modo que os iluministas, como um ser plenamente consciente de seus atos e racional em todas suas escolhas na vida uma vez educado. Foi redefinido a partir dos trabalhos da psiquiatria, que definiu o papel do inconsciente nas atitudes do ser humano, como por exemplo, dos impulsos irracionais, sobretudo a libido, urgência de morte, as manifestações neuróticas, etc. (Jay, 1986)

O estudo acerca da autoridade influenciou decisivamente no redirecionamento do interesse original do Instituto, de documentar *como* a classe operária enfrentava as crises específicas do capitalismo do começo do séc. XX, para um interesse teórico de se descobrir o *porquê* de a classe operária não ter assumido o seu destino histórico de revolucionar a ordem estabelecida. Essa explicação era buscada na conjugação das macroestruturas capitalistas com as microestruturas da família burguesa e proletária.

Portanto, o período de criação e consolidação do Instituto de Frankfurt traz a marca inequívoca da filosofia social de Max Horkheimer, inspirado no freudo-marxismo de Reich e Fromm, e propunha-se a elaborar o *“esboço de uma teoria materialista, social-psicológica dos processos históricos societários”*¹⁸.

consciência de bando, constatados por Freud, parecem poder ser observados de fato nos domínios da avançada sociedade industrial: a “antena em cada casa, o rádio em cada praia, a vitrola em cada bar e restaurante são todos gritos de desespero para não ficarmos sós, separados dos grandes, condenados ao vazio, ao ódio ou aos sonhos do próprio eu”. A consciência moral e a responsabilidade pessoal degeneram “objetivamente” sob as condições da burocratização total, nas quais é extremamente difícil atribuir-se ainda uma autonomia e onde o funcionamento do aparato determina a autonomia pessoal, pondo-se acima dela. Esta discussão terá profundos reflexos na teoria de comunicação de massas.

¹⁸ Citação contida no discurso de Horkheimer quando assumiu a direção do instituto. FREITAG, op. cit, p.14.

O segundo período da Escola tem início com a transferência do Instituto para Genebra no ano de 1933, êxodo decorrente da ascensão do nazismo na Alemanha, onde passa a funcionar sob o nome de *Société Internationale de Recherches Sociales*. Nessa fase estão filiados Pollock, Tillich, F. de Saussure, E. Fromm, Neumman, dentre outros, todos colaboradores da revista, agora já editada em Paris. Em 1934 Horkheimer negocia a transferência do Instituto para Nova Iorque, vinculando-o à Universidade de Columbia, e adotando o nome de *Institute of Social Research*. Com o tempo, Fromm incompatibiliza-se com o grupo; Marcuse, colaborador da revista, passa a trabalhar no *Office of Strategic Service*; Pollock vira conselheiro do Ministério da Justiça americana. Nesse período de emigração, o Instituto concede mais de cinquenta bolsas de estudo e de pesquisa a intelectuais judeus perseguidos pelo nazismo na Europa, dentre eles encontrava-se W. Benjamin, que viveu beneficiado com uma das bolsas em Paris, entre 1933 e 1938. No ano de 1940 Horkheimer e Adorno transferem-se para a Califórnia, tendo contato com Thomas Mann e Bertholt Brecht, dentre outros intelectuais alemães e judeus refugiados de guerra.

Os trabalhos realizados nessa fase de emigração estão sob impacto provocado nos intelectuais europeus pela cultura norte-americana, expressão mais acabada do capitalismo moderno e da democracia (liberal) de massa. Essa influência refletiu-se numa série de artigos fundamentais que deram origem à criação da “*Teoria Crítica*”, consubstanciada em dois trabalhos: I) uma grande pesquisa empírica, obra coletiva com cientistas alemães e americanos (Levinson, Sanford, Morrow, Adorno, dentre outros) chamada *The Authoritarian Personality* (1950); e II) também numa coletânea de ensaios escritos em colaboração por Adorno e Horkheimer: *A Dialética do Esclarecimento*¹⁹ (1947).

¹⁹ *Dialética do Esclarecimento* foi o trabalho que constituiu uma espécie de ruptura dos dois autores com os trabalhos anteriores, dando início a reflexões teóricas mais radicais, e que posteriormente conduziram Adorno à sua nova concepção de dialética negativa. Até então, Adorno e Horkheimer coadunavam da convicção de que, apesar dos percalços e

A terceira fase da Escola tem início na da volta de Horkheimer e Adorno a Frankfurt quando ocorre a reorganização do Instituto, a partir de 1950, sendo ambos nomeados professores catedráticos do Departamento de Filosofia da Universidade Johann Wolfgang Goethe, ministrando regularmente seus cursos até 1969 e desenvolvendo, simultaneamente, trabalhos de pesquisa. Neste ano, Horkheimer aposenta-se, assumindo Adorno a direção do Instituto já com um pequeno plantel. O grupo de intelectuais que antes cercava os dois teóricos já estava reduzido: Marcuse decidira ficar nos Estados Unidos²⁰; Wittfogel e Neumann ficaram nas universidades de Washington e Nova Iorque; e Fromm já havia se desligado do grupo, ficando nos Estados Unidos até a aposentadoria; Benjamin havia se suicidado na fronteira espanhola, em 1943.

Porém, é nessa fase, no início dos anos 1960, que se associam ao Instituto jovens filósofos que lhe dariam um sopro de mudança, sendo eles Alfred Schmidt, Juergen Habermas²¹, Helge Pross, Christoph Oehler, dentre outros.

Deram prosseguimento aos estudos acerca do autoritarismo e do anti-semitismo existentes na sociedade alemã, porém agora, em uma geração que fôra criada no nazismo. Em meio a esse estudo, foram surpreendidos pelo movimento estudantil que eclodiu em várias cidades alemãs e européias e em suas grandes universidades. Tais protestos, contra as estruturas autoritárias da universidade e da sociedade alemãs, revelaram o novo potencial político de uma geração estudantil não conformista. Membros desse movimento estudantil alemão, como Rudi Dutschke,

retrocessos, a humanidade chegaria, em última instância, a realizar a promessa humanística, contida na concepção *kantiana* da razão libertadora, algo como se “a razão acabaria por realizar-se concomitantemente com a liberdade, a autonomia e o fim do reino da necessidade”. Porém, o que a *Dialética* faz é tematizar a morte da razão kantiana, asfixiada pelas relações de produção capitalista (FREITAG, op. cit., p.20).

²⁰ Deixou o *Office of Strategic Service* para assumir uma cátedra na Universidade Brandeis na Califórnia, onde permaneceu até a sua morte, em 1980.

²¹ Considerado atualmente como o grande herdeiro intelectual da *Teoria Crítica*. (Freitag, op. cit.:22). Laureado com o Prêmio dos Livreiros de Munique – 2001.

assumiram posições de liderança no movimento de maio de 1968, em Paris. Dutschke refugiou-se na Alemanha Oriental e tomou contato com o marxismo-leninista autoritário do partido comunista da República Democrática Alemã encontrando no pensamento da teoria crítica uma nova forma de contestação da sociedade. Sua atuação como líder estudantil permitiu transpor a *Teoria Crítica* em prática revolucionária.

Contudo, em meio a este ambiente, os frankfurtianos se assustaram com a radicalidade do movimento, e desaprovaram a sua forma de manifestação: invasão violenta dos prédios, saque de livros, irreverência com os intelectuais e sua produção acadêmica. Habermas, procurando usar como arma o debate crítico, criou a expressão “fascismo de esquerda” e passou a divulgá-la. A incorporação da “*Teoria Crítica*” pelo movimento dos estudantes parecia anunciar o seu fim, com desilusão e incompreensão de ambas as partes: Horkheimer foi para a Suíça (1967), Adorno faleceu prematuramente (1969) e Marcuse passou a criticar certas simplificações elaboradas pela *New Left*. Quanto aos estudantes, abandonaram seus ídolos, voltando-se para a carreira universitária, outros aderiram a seitas, outros filiaram-se a partidos e alguns, ainda, incorporaram-se à luta armada. Um pequeno grupo de estudantes, porém, escolheu a via do debate teórico com os frankfurtianos, desenvolvendo linhas próprias de trabalho, sem, contudo, deixar de perceber a grande influência do pensamento crítico de Frankfurt. São eles, dentre outros, Offe, Preuss, Brandt, Senghass, Altvater, Buerger e Sloterdijk.

Aqui se dá a quarta, e última, fase da Escola de Frankfurt. Acalmados os ânimos da contestação, passou-se a publicar muitas obras, antigas e/ou inéditas, dos teóricos críticos da primeira geração. Foi a partir de então, que se deu o surgimento de duas tendências no Instituto: uma, seguida por exemplo por R. Tiedemann e A. Schmidt, propôs-se a preservar o pensamento de Benjamin, Horkheimer, Adorno e também Marcuse, reestudando-os, revisando seus textos, comentando-os e

reinterpretando-os; e outra, seguida por J. Habermas, A. Wellmer dentre outros, pretendeu continuar o modo original e criador, seguindo o pensamento dos mestres, e não hesitando em criticá-los e superá-los quando necessário.

Ressalta-se, porém, que o renascimento europeu atual da *Teoria Crítica* não pode ser devido apenas aos trabalhos de Schmidt, Tiedemann e Habermas, mas a toda uma geração de jovens filósofos, pedagogos, sociólogos e críticos literários que têm usado a teorização dos frankfurtianos para novas reflexões e buscas de apropriação ou superação de seu pensamento.

3.2 Programa Teórico

A *Teoria Crítica* apresenta falta de critérios válidos para conseguir enquadrá-la em seu conjunto, uma vez que ela não tem para si própria nenhum outro requisito específico a não ser o interesse das massas na supressão da injustiça social, em função da qual se define. Apesar disto, o conteúdo teórico dos trabalhos dos autores frankfurtianos orbitaram (sem unidade) em torno de três eixos temáticos: 1) a dialética da razão iluminista e a crítica da ciência²²; 2) a dupla face da cultura e a discussão da indústria cultural²³; e 3) a questão do Estado e suas formas de legitimação. Este

²² O programa do Iluminismo consistia no desencantamento do mundo. Os iluministas queriam dissolver os mitos e fortalecer as impressões através do saber. Mas o saber produzido pelo Iluminismo não conduziu à emancipação e sim à técnica e ciência modernas, que mantêm com seu objeto (o homem e a natureza) uma relação ditatorial.

²³ A Escola de Frankfurt contribuiu de forma decisiva para o desenvolvimento e o estudo da comunicação (de massas), sobretudo através dos trabalhos de Jürgen Habermas. Este pontua que na sociedade industrial moderna, o divórcio entre os modos de vida e as verdadeiras aspirações humanas é tão grande, que um novo gênero de repressão suplementar (diferente do medo de perder o emprego ou status) se faz necessário: a moldagem da psique. A própria vida subjetiva se torna objeto de manipulação e controle, sobretudo no nível do inconsciente. (Merquior, 1969, p.27) A nova produção cultural não é, pois, simplesmente mais um ramo da produção na diversificada produção capitalista, ela foi concebida e reorganizada para preencher funções sociais específicas, antes preenchidas pela cultura burguesa, alienada de sua base material. A nova produção cultural apresenta a função de ocupar o espaço do lazer que resta ao operário e ao trabalhador assalariado

terceiro eixo conduzirá o estudo para que sejam abordadas as implicações da forma de atuação burocrática no Estado capitalista atual. Será abordado, primeiramente, A) o aspecto da intervenção do Estado na economia e, posteriormente, B) a questão da razão instrumental e a dominação tecnocrática.

A) Os teóricos de Frankfurt abordaram o crescente intervencionismo estatal na economia e ressaltaram a tese de que nenhuma economia industrializada moderna – fosse ela capitalista ou socialista – seria capaz de dispensar a grande presença reguladora do Estado. (Marcuse, 1998, p.116). Com base em reflexões resultantes da análise das causas e conseqüências das Duas Grandes Guerras, acordaram que o Estado nacional não mais poderia assumir a postura de mero espectador da livre dinâmica das forças econômicas, preconizado pelo pensamento liberal.

Caberia a ele uma progressiva e crescente participação na gestão da economia nacional, e também na manutenção do equilíbrio internacional, uma vez que a livre concorrência não apresentava mais condições de servir como princípio regulador da economia nacional, devido ao fato de ela ser válida numa fase em que as crises se limitavam à falência de um ou outro empresário, onde não havia riscos para a sobrevivência do modo de produção capitalista. Contudo, deixara de servir quando se tratava de assegurar o sistema enquanto tal, já organizado em enormes cartéis que rapidamente transcendem limites geográficos da nação, e instabilizam o sistema econômico em nível mundial. Assim, para os teóricos de Frankfurt, o capitalismo contemporâneo imporia ao Estado a necessidade de intervir

depois de um longo dia de trabalho, a fim de recompor suas forças para voltar a trabalhar no dia seguinte, sem lhe dar trégua para pensar sobre a realidade miserável em que vive. A indústria cultural, além disso, cria a ilusão de que a felicidade não precisa ser adiada para o futuro, por já estar concretizada no presente. (Freitag, op. cit., p.72) As massas são sugestionadas para consumirem incessantemente, pois o consumo é apresentado como o caminho para a realização pessoal. Assim, a cultura fornecida pelos meios de comunicação de massa não permite que as classes assalariadas assumam uma posição crítica face a sua realidade, já que ela mistura os planos da realidade material com as suas formas de representação e, progressivamente, anulam os mecanismos da reflexão e crítica para acionarem a percepção e os sentidos.

sistematicamente no processo econômico a fim de salvaguardar a própria economia nacional e com isso a sobrevivência da nação, contribuindo, por reflexo, para a manutenção do sistema econômico mundial.

Offe (1977), analisando o papel do Estado na sociedade industrial capitalista contemporânea, procurou identificar quais as estruturas e os mecanismos que geram a continuidade desta, e sua identidade. Pontuou que:

“... a sociologia resolve esse problema primordial (...) na medida em que indica quais são exatamente as questões estruturais que problematizam o contexto societário e sua continuidade histórica, e esclarece através de que medidas de ‘integração’ o sistema social é capaz ou não de resolver os seus problemas estruturais específicos” (Offe, 1984, p.14).

O principal problema estrutural identificado não é outro que aquele apontado por Marx, ou seja, os interesses opostos entre os componentes mais característicos do modo de produção capitalista: a mais-valia e a mercadoria, ou o operário e o capitalista.²⁴

O capital produz essencialmente capital e, para fazê-lo, não tem outro caminho a não ser produzir mais-valia. Ao examinar a transformação da mais-valia em lucro (necessário para reinvestir e aumentar a produção) Marx (1947) coloca que tal processo age em contraposição direta ao próprio desenvolvimento do trabalhador uma vez que há na produção da mais-valia...

“... a tendência constante a reduzir o tempo de trabalho necessário para produção de uma mercadoria, isto é, seu valor, a um limite inferior à média social vigente em cada momento. A tendência a reduzir o preço de custo

²⁴ Na análise marxista, estão ao mesmo tempo na essência do capitalismo a mais-valia, que funda a acumulação de capital, e o proletariado, que produz a mais-valia.

a seu mínimo se converte na mais poderosa alavanca para a intensificação da força produtiva social do trabalho, que sob esse regime, só aparece como intensificação constante da força produtiva do capital”.
25

O sistema capitalista de produção cria seus produtos com caráter de mercadoria, aparecendo, inclusive, o próprio trabalhador como vendedor de mercadoria (trabalho) mediante pagamento de salário. Assim, a determinação valorativa e a regulação da produção total dá-se pelo valor da mercadoria. O trabalho, como trabalho social, fica com sua distribuição regulada pela

“...ação fortuita dos diversos produtores capitalistas, ação na qual as tendências de uns, destroem as de outros e vice-versa. Como esses produtores só se enfrentam enquanto possuidores de mercadorias, e cada um deles procura vender a sua pelo mais alto preço possível (e, além disso, aparentemente, só é governado por seu arbítrio na regulação da própria produção), resulta que a lei interna só se impõe por meio de sua concorrência, da pressão mútua exercida por uns sobre os outros, o que faz com que as divergências sejam reciprocamente compensadas”.
(Marx, *apud* Ianni, 1987, p.77).

O problema é que não há garantias confiáveis suficientes para integração de um sistema social baseado estritamente nestes moldes, no qual os mecanismos de regulação e controle social são gerados apenas pelo mercado. Este apresenta uma crescente tendência de concentração de capital, expropriando aqueles indivíduos que não são capazes de integrar o mercado de trabalho. Além disto, o trabalho assalariado impõe sistemas de

²⁵ Marx, K. *Características Esenciales del Sistema Capitalista*. In: *El capital*. México, Fondo de Cultura Económica, 1947, t. III, cap. II, p. 1013-20. Trad. por Maria Elisa Mascarenhas, *apud* Ianni, 1987, p.78.

remuneração baseados no desempenho, colocando, muitas vezes, os trabalhadores sob pressão de situações de emprego que podem ser prejudiciais a sua saúde: manejo de instalações perigosas, não observância de regras de segurança, ritmo de trabalho prejudicial, jornadas de trabalho excessivamente longas.

Além desta impotência dos trabalhadores frente às exigências do trabalho assalariado na produção industrial, deve-se acrescentar que também...

“... as empresas só podem ter uma consideração limitada com a saúde e a integridade corporal do operário. Danificada a força de trabalho de um empregado, os empresários reagem, via de regra, com a demissão e a contratação de força de trabalho mais eficaz. Assim, há poucas razões para que as empresas adotem espontaneamente medidas preventivas para proteger o trabalho, ou renovar a força de trabalho. Por outro lado, o valor de mercado da força de trabalho é restringido pela constante obsolescência da qualificação profissional. O contexto funcional autonomizado das inovações técnicas e organizacionais e a concorrência recíproca dos que oferecem sua força de trabalho provocam um desequilíbrio permanente, não superável no contexto de mercado, entre a estrutura do empregado e as capacidades individuais.” (Offe, 1984, p.21)

Portanto, estas formas de aproveitamento implicam a não consideração dos limites da resistência (física e psíquica) dos trabalhadores, no interesse de preservar de forma permanente a capacidade de trabalho. Isso quer dizer que o sistema social que é estruturado pelo modelo capitalista, por si só, não fornece as necessárias medidas de integração que permitam sua reprodução social e continuidade histórica. Para que tal ocorra, faz-se necessário que a forma de organização do trabalho

assalariado seja imposta por mecanismos "ideológicos" e "repressivos" do Estado²⁶.

Dentre estes, identificou Offe (1977) como principal mecanismo de integração a *Política Social*, caracterizando esta como: *"a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado"*. O processo de industrialização capitalista é acompanhado de processos de desorganização e mobilização da força de trabalho, fenômeno que não se limita à fase inicial do capitalismo, mas que nela pode ser observado com especial clareza. (Esses processos podem ser verificados, atualmente, também com a globalização.)

"A ampliação das relações concorrenciais aos mercados nacionais e finalmente mundiais, a introdução permanente de mudanças técnicas poupadoras da força de trabalho, a dissolução das formas agrárias de vida e de trabalho, a influência de crises cíclicas, etc. têm o efeito comum de destruir, em maior ou menor medida, as condições de utilização da força de trabalho até então dominantes. Os indivíduos atingidos por tais processos entram numa situação na qual não conseguem mais fazer de sua própria capacidade de trabalho a base de sua subsistência, já que não controlam, seja em termos individuais ou coletivos, as condições de utilização dessa capacidade. Isto não quer dizer de forma alguma que esses indivíduos por si mesmos tenham condições de descobrir, para enfrentar esses problemas, a solução específica que consiste em alienar a terceiros sua força de trabalho em troca de dinheiro, isto é, de aparecerem no mercado de trabalho, do lado da oferta." (Offe, 1984, p.15)

²⁶ Para que haja a socialização dos trabalhadores segundo o modelo de mercadoria, são requeridos elementos ideológicos nesse processo, isto é, os trabalhadores precisam ter motivos culturais para se transformar em trabalhadores assalariados. A força de trabalho precisa estar disposta a oferecer sua capacidade de trabalho no mercado como uma mercadoria e aceitar os riscos e as sobrecargas associadas a essa forma de existência como relativamente suportáveis. Tal tema tem sido trabalhado por estruturalistas franceses. (Offe, op. cit.)

Desde a origem do processo de industrialização, é necessária a participação ativa do Estado, uma vez que é impossível a passagem em massa de uma força de trabalho despossuída (dos meios de produção) em trabalho assalariado sem uma política estatal (que, por sua vez, abarque a política social)²⁷. Ou seja, precisam constituir-se condições sócio-estruturais para que o trabalho assalariado se generalize e funcione efetivamente, já que em vista das condições especiais de vida nem todos os membros da sociedade podem funcionar como trabalhadores assalariados, a menos que certas funções de reprodução elementares (especialmente na área da socialização, da saúde, da formação profissional e da assistência à velhice) deixem de ser preenchidas. Portanto, tornam-se necessárias medidas institucionais especiais, sob cuja proteção parte da força de trabalho fica dispensada, por assim dizer, da pressão de se vender, sendo consumida de outra forma que pela cessão em troca de dinheiro (como, por exemplo, o caso da dona-de-casa). Offe (1977) acrescenta que, então, é funcionalmente indispensável que existam subsistemas externos ao mercado, isto é, que não sejam regidos pela lógica do lucro, como a família, a escola e instalações de assistência à saúde, para que o sistema tenha condições de se estabilizar em uma sociedade.

O porquê da institucionalização (e estatização) daqueles, por via da política estatal, está no fato de que os subsistemas da fase pré-industrial (Igreja, família, caridade) perderam eficiência no sistema com o decorrer do tempo, demonstrando a necessidade da sua formalização jurídica a fim de garanti-los. Somente a estatização daqueles subsistemas pôde controlar (administrar) as condições de vida, e de acesso, relativas à situação de se

²⁷ Offe (1977) acrescenta que a aceitação por si só de tal processo, de modo automático, transforma em uma evidência sociológica o que é apenas o “caso geral” do desenvolvimento histórico, e tende a levar a perder de vista os mecanismos que precisam existir para que o próprio “caso geral” de fato venha a ocorrer. A socialização em massa das forças de trabalho como trabalho assalariado e mesmo o surgimento de um mercado de trabalho não são tão óbvias e “naturais” assim. Ou seja, para que se dê o processo de industrialização (capitalista) é necessário que condições sócio-estruturais estejam presentes para que efetivamente funcione, e se perpetue, o sistema baseado no trabalho assalariado.

estar fora do mercado e sendo sustentado, uma vez que Estado só pode organizar diretamente os desempregados em escala muito limitada (serviço militar, frentes de trabalho, reciclagem profissional), mas pode mobilizar os papéis sociais tradicionais, a fim de usá-los para regulação quantitativa do mercado de trabalho.

Assim, esta é a tarefa da *Política Social*: garantir a reprodução material e controlar o assalariado, com o Estado definindo quem é trabalhador, e preservando a existência do sistema baseado no trabalho assalariado. Isso permite obter-se uma correspondência quantitativa aproximada entre o número de indivíduos proletarizados (de forma passiva) e aqueles que podem encontrar ocupação como trabalhador assalariado, em vista da demanda do mercado de trabalho (ou seja, fornece condições para a busca keynesiana do pleno emprego).

Outra vantagem considerável para o capital e sua capacidade de absorver trabalhadores assalariados está em que somente um sistema de seguro social permite que a figura do “trabalhador médio”, depurada de todas as contingências, se transforme na base de cálculo para a gestão racional da empresa (*racionalização da administração*). A situação pessoal, a idade, a dimensão da família, o estado de saúde, etc. da força de trabalho empregada, não precisam ser considerados pela empresa, já que as conseqüências materiais de tais especificidades concretas podem ser assumidas fora do processo empresarial, e de qualquer modo não repercutem de forma imediata em reivindicações salariais.

Resumindo, uma vez que o grau de rentabilidade da mão de obra é rebaixado pelo sistema, faz-se necessário um sistema de amparo externo ao mercado de trabalho (sendo ditado pelo Estado sua forma de prestação e seus destinatários, isto é, quem tem direito). Para que funcione tal sistema é necessária a atuação do Estado, via burocracia estatal. Portanto, “*só a organização burocrática estatal permite ajustar de forma flexível as medidas*

político-sociais às exigências da economia de mercado” (OFFE, 1984, p.30), através do instrumental das políticas sociais e mediante critérios econômicos e jurídicos.

“A política social representa uma estratégia estatal de integração de força de trabalho na relação de trabalho assalariado, isto é, uma relação que somente poderia adquirir a difusão e a ‘normalidade’ que hoje existem graças à efetividade dessa estratégia. Neste sentido a política social não é mera ‘reação’ do Estado aos ‘problemas’ da classe operária mas contribuiu de forma indispensável para a constituição dessa classe. A função mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização.” (Offe, 1984, p.22)

3.2.1 Crítica da reforma neoliberal

Com base na análise desenvolvida até aqui, é pertinente avaliar criticamente a proposta neoliberal de reforma de Estado. A abordagem crítica acerca da crise do *Welfare state* (Offe, 1977, Habermas, 1975), aponta como causa da ingovernabilidade, e da crise fiscal, do Estado capitalista a incompatibilidade natural entre as duas funções do Estado assistencial: o fortalecimento do consenso social, da lealdade para com o sistema das grandes organizações de massa; e o apoio à acumulação capitalista com o emprego anticonjuntural da despesa pública. O Estado assistencial traria como resultado a estatização da sociedade, uma vez que o *Welfare state* dispersaria, parcialmente, os motivos e as razões do conflito social, enquanto tornaria aceitável a existência de trabalho assalariado ao eliminar parte do risco que resulta da imposição da forma de mercadoria ao fator trabalho. Contudo, essa lógica de procedimento vai de encontro a própria lógica capitalista.

Exige-se que a *Política Social* garanta a reprodução material do capitalismo (via crescimento econômico) ao mesmo tempo em que preserve o sistema baseado no trabalho assalariado (via reprodução da mão-de-obra). Aqui cabe colocar que, para Offe (1977), a lógica estrutural concentradora, com produção e consumo exacerbados de mercadorias, leva a uma tendência de acumulação ampliada que exige mais exploração da força de trabalho. Desse modo, a exigência de uma acumulação ampliada, com manutenção e progressivo aumento da taxa de lucros do empreendimento para se manter num mercado globalizado de forma competitiva, é construída sobre o sacrifício e exploração irracional da força de trabalho, rompendo o concerto encontrado pelo welfare state keynesiano. Tal concerto poderia ser entendido como um

“ ... acordo [que] representou, por parte da mão-de-obra, a aceitação da lógica do lucro e dos mercados como princípios orientadores da alocação dos recursos, das trocas internacionais, da mudança tecnológica, do desenvolvimento do produto e da localização industrial, em troca de uma garantia de que seriam defendidos os padrões mínimos de vida, os direitos sindicais e os direitos democráticos liberais, seria evitado o desemprego em massa e a renda real subiria aproximadamente de acordo com a produtividade do trabalho, tudo isto através da intervenção do Estado, se necessário.” (Bowles, apud Offe, 1984, p.372)

Pode-se afirmar, pois, que o welfare state keynesiano numa sociedade capitalista dispersa, parcialmente, os motivos e as razões do conflito social, enquanto torna mais aceitável a existência do trabalho assalariado ao eliminar parte do risco que resulta da imposição da forma mercadoria ao fator trabalho. Contudo, este concerto, como foi visto, teve suas limitações explicitadas a partir das mudanças do ambiente econômico verificadas em meados dos 1970. Em tal ambiente, longe de estimular mais a produção, a prática dos governos ocidentais de promover déficits a fim de combater o desemprego contribuiu para taxas ainda mais altas de

desemprego – colocando em evidência a teoria econômica conservadora liberal e o “*neo-laissez-faire*”(Offe, 1983).

O *Welfare state* keynesiano, portanto, seria uma vítima do seu sucesso (Offe, 1983, p.379). Pelo fato de eliminar (parcialmente) e acomodar as crises cíclicas do capitalismo, ele inibiu a função econômica positiva que as crises geralmente desempenhavam no processo capitalista da *destruição criativa*²⁸, não incentivando o investimento nem a inovação no trabalho. Assim percebe-se que os princípios do *Welfare state* seriam incompatíveis, diretamente, com um sistema de mercado capitalista, sendo que a sua principal contradição é a tensão entre o mercado e a política social. A proposta neoliberal de reforma de Estado faz uma clara opção pelo mercado, tensionando ainda mais as relações da sociedade e reativando suas contradições.

“Tal tensão evidencia que os dois mecanismos institucionais sobre os quais repousa a compatibilidade da economia privada e da participação política das massas – a saber, o mecanismo da democracia partidária competitiva e o paradigma do welfare state keynesiano – estão sob tensões de pressões cuja ordem de magnitude não tem precedentes no pós-guerra.” (Offe, 1984, p.382)

Ocorre que as políticas sociais do *Welfare state* parecem contribuir para um parcial desestímulo ao trabalho, uma vez que seus esquemas de seguro social compulsório oferecem uma proteção institucional aos interesses materiais dos trabalhadores assalariados, e que a mão-de-obra torna-se menos preparada e/ou pode ser menos facilmente forçada a se ajustar às contingências das mudanças estruturais, tecnológicas, de locação e outras da economia. Como o Estado intervém no processo macroeconômico, via atuação burocrática também, o crescimento

²⁸ A crise tem um efeito de retirar da economia empresas não eficientes, cujo patrimônio tende a ser adquirido por empreendimentos maiores. Tais empreendimentos disporiam, assim, de uma maior capacidade para investimentos, que financiaria um aumento de produção e de produtividade, alimentando o crescimento do ciclo econômico.

econômico torna-se assunto do desígnio político, ao invés de ser matéria das forças “espontâneas” do mercado.

A política social, assim, solapa os incentivos ao investimento (e ao trabalho), afetando o crescimento econômico, como foi reconhecido nas palavras de um representante da social-democracia européia:

“É lamentável que aqueles que desejam defender o welfare state ... gastem suas energias persuadindo o público de que o welfare state não solapa os incentivos, as poupanças, a autoridade ou a eficiência... O que a direita reconheceu muito melhor do que a esquerda é que os princípios do welfare state são incompatíveis, diretamente, com um sistema de mercado capitalista... [...] O welfare state morde a própria mão que o alimenta. A sua principal contradição é a ... tensão entre o mercado e a política social”. (Esping-Anderson, apud Offe, 1984, p.379).

Desse modo, parece que uma opção pura e simples pró-mercado, em detrimento da execução das funções da *Política Social*, apresentaria a tendência de levar o Estado à situação de crise semelhante àquela enfrentada pelo Estado liberal no início do séc. XX, crise esta que deu origem, como resposta, ao welfare state keynesiano.

3.2.2 Razão Instrumental e Dominação

Quanto à questão (B) da razão instrumental e a dominação tecnocrática, o ponto de partida dos estudos frankfurtianos é Weber. Herbert Marcuse, no texto *“Industrialização e Capitalismo na Obra de Max Weber”*, atribuiu a este a condição de pioneiro na aplicação do conceito de racionalidade instrumental à análise do moderno estado capitalista. Como foi trabalhado, para Weber a industrialização e o capitalismo constituem as realizações decisivas da racionalidade ocidental, e esta, por sua vez, é

responsável por distingui-los de modo fundamental de todas as outras formas de técnica e de economia que já existiram na humanidade.

Na análise de Marcuse, o que Weber fez foi postular como racional toda ação que se baseia no cálculo, na adequação de meios a fins, que se proponha a obter com um mínimo de dispêndios um máximo de efeitos desejados, evitando-se ou minimizando-se todos os efeitos colaterais indesejados. Os elementos característicos do correspondente conceito de razão seriam:

“1. matematização progressiva da experiência e do conhecimento, que, partindo das ciências naturais e de seus êxitos estrepitosos, abrange as demais ciências e o próprio ‘modo de vida’ (quantificação universal);

2. insistência na necessidade de experimento racional e de provas racionais na organização da ciência, bem como no ‘modo de vida’; e

3. o resultado dessa organização, que é decisivo para Max Weber, a saber: o surgimento e a consolidação de uma organização universal de funcionários instruída por especialização técnica, que se converte em ‘poder mágico absolutamente inevitável de toda a nossa existência’.” (Marcuse, 1998, p.116)

Esta última caracterização representaria a transição da razão teórica (formal) para a razão prática (instrumental), ou seja, para a configuração histórica da razão, trazendo-a do plano abstrato para o material.

Essa concepção de racionalidade (e de ação social) estaria hoje permeando as modernas sociedades ocidentais, com capitalismo desenvolvido ou em desenvolvimento, assegurando uma organização racional da vida cotidiana. A racionalidade instrumental encontra-se, pois, na visão de Weber, institucionalizada no dia-a-dia, traduzindo-se, no plano econômico, na ação calculada dos agentes econômicos (empresários) e na atuação competente da administração estatal (burocratas). Demonstrou,

assim, que a razão econômica não se confinou à área da produção e circulação de mercadorias, mostrou que a calculabilidade e previsibilidade (as características essenciais da racionalidade instrumental na economia) permearam também a esfera política impondo-se aqui como a “razão do Estado” (tecnoburocracia) e forma de dominação.

Enquanto para o empresário capitalista tal racionalidade é necessária para assegurar o lucro e evitar os riscos inerentes ao empreendimento, ela torna-se indispensável também para o político, que precisa ter certeza de que suas ordens serão efetivamente cumpridas, apoiando-se, por isso mesmo, no aparelho burocrático e nos mecanismos de controle (polícia e exército, dentre outros) caso uma ordem seja ostensivamente desobedecida. Assim, a forma de dominação burocrática apresenta-se como inevitável nas sociedades capitalistas contemporâneas porque é inseparável da industrialização progressiva, uma vez que ela transfere a eficiência maximizada da produção industrial para a sociedade como um todo.

“Ela é a forma de dominação formal-racional por força de sua ‘precisão, constância, disciplina, rigidez e confiabilidade, portanto: calculabilidade tanto para os donos como para os interessados [...]’, e ela é tudo isso porque é ‘dominação por força do saber’, saber verificável, calculável e calculador, saber especializado. No fundo o domínio aqui é do aparelho, pois o domínio sobre o aparelho erigido sobre o saber especializado só o é quando adaptado a todas as suas possibilidades técnicas. Por isso o domínio do aparelho ‘é possível ao não-especialista apenas de maneira limitada; o conselheiro especialista em geral a longo prazo suplanta o ministro não-especialista’.” (Marcuse, 1998, p.117)

A cientificidade (ou aspecto científico) do sistema apresenta-se como razão técnica: produção e transformação de material (humano e de coisas) que se realizam por meio do aparato (burocrático) construído

metódica e cientificamente com vistas à eficiência calculável, cuja racionalidade organiza e controla coisas e homens, fábricas e burocracia de funcionários, trabalho e tempo livre.

Portanto, a administração científico-especializada do aparelho como dominação racional-formal apresenta-se como a reificação da própria razão. Mas este aparelho que impõe sua própria administração é objetivamente um meio, e não existe “em si”. Trata-se de um meio para um fim posto fora dele. Portanto, quando a administração burocrática em toda a sua racionalidade permanece meio e dependente de uma finalidade, então, enquanto racionalidade, ela tem seu próprio limite: a burocracia se subordina a um poder extraburocrático e superior à burocracia. No caso da administração (da empresa) privada, esta subordina-se ao princípio dado da propriedade, construído histórica e politicamente; na administração pública subordina-se à vontade decorrente da lei. Contudo esta lei, apesar de sua forma, também é oriunda de um elemento não burocrático: do legislador; eleito pelas massas, segundo Weber, através de seu “carisma irracional”.

Aqui deve ser aberto um parêntese quanto à (racionalidade da) análise dos sistemas políticos nas sociedades contemporâneas: estudos antropológicos (Foster, Graziano, Wolf, *apud* Schmit, 1977) têm apontado as limitações teóricas das abordagens tradicionais²⁹. Como a maioria das teorias a respeito da política moderna é categórica, possuiria uma racionalidade interna tendente à objetivação. Os sistemas políticos estruturados, e analisados, sob essa forma prevêm que também os

²⁹ Estudos sobre o tema são efetuados em pesquisas sobre a modernização política e sobre as realidades sociais em transformação entre o tradicional e o moderno, onde o modo capitalista de produção e a organização política moderna, apoiada em geral num aparelho político-administrativo centralizado, se compenetraram, mas não conseguem abalar completamente as relações sociais tradicionais e o sistema político pré-existente. Constatou-se que em muitas dessas sociedades as relações interpessoais representam uma parte mais importante na organização da atividade política do que os grupos organizados baseados na co-participação, na identificação de classe, de ocupação ou afinidade ideológica. (Schmit, S. W. et. al. (eds.). *Friends, Followers and Factions; A reader in political clientelism*. Bekerley: University of California Press, 1977).

indivíduos (unidimensionalizados, e, portanto, não as pessoas) se comportariam sob esta lógica, ainda mais tendo como base um sistema produtivo (racionalizado) voltado ao mercado. Porém, a política categorial não trabalha com interesses subjetivos, devido a sua tendência e busca por universalização. Por exemplo, no modelo de um sistema político baseado em grupos, os cidadãos individuais satisfariam suas necessidades particulares unindo-se a outros com necessidades similares para tentar conseguir uma legislação geral delineada para satisfazer todos os cidadãos com tais necessidades. Desta forma, os objetivos particulares do indivíduo seriam alcançados à medida em que ele luta pelos objetivos categoriais do grupo. Decorre disto a sua previsão dos seres humanos como indivíduos em disputa por interesses, e não como pessoas com uma forma de proceder muitas vezes não-racional ou lógica, e até mesma contraditória. Em resumo, o modelo pressupõe a regra das leis gerais. Fecha-se o parêntese.

Portanto, o que Marcuse (1998) ressalta são os limites da própria razão formal: ela organiza e controla coisas e homens, fábricas e burocracia de funcionários, trabalho e tempo livre. Mas, com que objetivo? Nem o *para quê*, nem a *matéria sobre a qual* dá-se o controle (qual o sujeito e qual o objeto?) são dados pela razão técnica³⁰ (científica e instrumental). Nenhum dos dois pode ser deduzido a partir do próprio conceito de razão, é necessário que sejam dados de fora. Aqui, segundo Marcuse, há o rompimento de antemão, com o conceito ‘axiologicamente neutro’ que Weber elabora da *ratio*. Na análise weberiana a racionalidade formal se transforma em racionalidade capitalista, assim ela se expressa tipicamente na “ascese intramundana”, enquanto metódico modo de domar o irracional “impulso de ganho”. Nessa domesticação, a razão ocidental se torna razão econômica do capitalismo – aspiração do lucro sempre renovado. (Weber, 1981).

³⁰ Por exemplo, o desenvolvimento científico necessário para a criação de uma bomba atômica foi baseado na ciência (razão técnica), porém, a decisão de detoná-la em 1945, nas cidades de Hiroshima e Nagasaki, sobre uma população civil e matando instantaneamente cerca de 200.000 pessoas não foi formulada pela mesma razão científica, mas sim, pela razão política, dada socialmente.

Para Marcuse, a empresa capitalista usa a ciência de forma unidimensionalizada, voltada apenas para o lucro do capital, utilizado-a para dominar a natureza e com isso acelerar a produção através da dinamização das forças produtivas. Mas a mesma ciência também é utilizada para dominar os homens, dentro e fora do Estado, já que eles se subordinam cada vez mais ao processo produtivo acelerado pela própria ciência e pela tecnologia. Em nome da produtividade outros aspectos da reflexão científica e existencial acabam sendo recalcados ou permanecem atrofiados, como a crítica do *status quo* e a emancipação dos homens da condição da miséria. A ascese intramundana, que assumia um papel como força impulsora no capitalismo, teria se convertido, antes, em uma restrição que desempenharia uma função de conservação do sistema. Marcuse ressalta a focalização weberiana, para a qual a lógica microeconômica (calculista e formal) da empresa capitalista constitui o modelo e base para apreendermos a racionalidade social do sistema. Porém, a transposição desta lógica para o sistema como um todo torna-se insustentável, evidenciando uma incapacidade do sistema prolongar-se no tempo, expondo uma falta de racionalidade sistêmica³¹.

Por tal perspectiva, dentro da civilização tecnológica contemporânea, Marcuse atualiza o pessimismo cultural de Freud e não percebe nenhuma prova de reorientação da sociedade atual no sentido da felicidade, não vê nada que prepare um futuro humano. Em "*One Dimensional Man: Studies of Advanced Industrial Society*", de 1964, detém-se diante da hipótese dos meios de comunicação de massa não conseguirem mais legitimar as estruturas da sociedade capitalista.

³¹ Segundo Furtado (1996), tomado o sistema econômico como fechado em escala planetária, é de se questionar o que aconteceria se o desenvolvimento econômico, para o qual estão sendo mobilizados todos os povos da terra, chegar efetivamente a se universalizar? A resposta posta é: "se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seriam de tal ordem (ou, alternativamente, o custo do controle da poluição seria tão elevado) que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso" (Furtado, op. cit., p.11). Ou seja, não seria possível a manutenção do sistema se os indivíduos de todo o mundo seguissem o padrão de consumo existente hoje nos países capitalistas centrais, que é bem diferente da ascese weberiana.

“The non-functioning of television and the allied media might thus begin to achieve what the inherent contradictions of capitalism did not achieve – the disintegration of the system” (apud Merquior, 1969, p.33)

Originalmente, no Iluminismo liberal, concebida e acionada para emancipar os homens, a moderna ciência está hoje a serviço do capital, contribuindo para a manutenção das relações de exploração e dominação. A ciência e a técnica na mão dos poderosos (que controlam o Estado) controlam a vida dos homens, subjugando-os ao interesse do capital. A produção de bens segue uma lógica técnica de produção, e não à lógica das necessidades reais dos homens. Produz-se com eficácia o que dá lucro e não aquilo de que os homens, realmente, necessitam e gostariam de ter ou de usar.

A simbiose entre ciência e técnica com a dominação econômica e política no capitalismo contemporâneo mostra quão profundamente ambas estão comprometidas com o interesse das classes dominantes. A ciência e a tecnologia, e sua visão (de origem iluminista) como promotoras do progresso e do bem-estar de todos, passam a ser a base de legitimação indispensável do moderno Estado capitalista.

“Na consumação da própria racionalidade capitalista as formas que lhe foram atribuídas por Max Weber foram demolidas, superadas, e sua demolição faz com que a ratio da industrialização capitalista apareça sob uma luz bem diferente – à luz de sua irracionalidade.” (Marcuse, 1998, p.118)

Dessa forma, a sociedade burguesa, herdeira do Iluminismo, privilegiou o desdobramento da razão instrumental em detrimento de uma razão emancipatória que ficou reprimida e atrofiada. O feitiço se virou contra o feiticeiro: a razão iluminista, que entrou em cena para subjugar o mito, transforma-se, por sua vez, também em mito. Retirou-se um Deus, irracional, do centro do sistema e colocou-se a razão ([instrumental]

iluminista, burguesa e capitalista); contudo, a própria razão (e a ciência) passou a não ser mais questionável, tornando-se um verdadeiro dogma (legitimador do Estado capitalista) não mais capaz de refletir sobre si mesma. (Marcuse, 1998, p.120)

3.3 Conseqüências no Aparelho Administrativo do Estado

Uma das fontes teóricas mais influentes da escola foi a *Teoria dos Sistemas*, apresentada por Niklas Luhmann, que afirma, contrariamente ao antigo pensamento europeu, a não mais existência de um conceito de mundo que, a partir de concepções como as de natureza ou criação, pudesse sugerir uma unidade subjacente ao mundo e, com isso, fornecesse um *continuum de racionalidade* que justificasse o uso de analogias.

“O que ainda é possível são, contudo, ofertas teóricas abstratas que não silenciam sobre sua própria contingência, explicitando-a, ao contrário, justamente na historicidade e transparência de seus princípios constitutivos.” (Luhmann, in Stein; Boni, 1993, p.432)

Apesar de o termo “Teoria dos Sistemas” não ser um conceito unívoco atualmente nas ciências, ele resume uma gama de experimentos teóricos procedentes de disciplinas muito diferentes e que utilizam estímulos bem distintos, desde a teoria das organizações, da biologia, da inteligência artificial ou da psicologia. De modo geral, toda argumentação tem origem num princípio da termodinâmica, segundo o qual sistemas fechados tendem à entropia; ou seja, à perda de todas as diferenciações. Um sistema fechado caracteriza-se como aquele que apresenta capacidade de auto-organização, ou seja, onde existe uma circularidade necessária e suficiente entre seus elementos para que toda e qualquer operacionalização com vistas à manutenção do próprio sistema se realize a partir de seus próprios componentes. Mas, então, como se explicam as diferenciações?

A explicação encontrada deu-se através da concepção de “sistemas abertos”, definidos como aqueles que, por meio de relações de trocas com seu ambiente, ou de estímulos de *input* e *output*, são capazes de se manterem num estado de ordem complexa, e diferenciada do ambiente em que atuam. Foi sob tal forma que Talcott Parsons, Karl Deutsch, David Easton, e outros, incorporaram a *teoria sistêmica* às Ciências Sociais (Luhmann, op. cit.).

Tomada sob este prisma de sistema aberto, a burocracia foi estudada por Offe (1974) a partir da caracterização weberiana da administração puramente burocrática como aquela que, do ponto de vista estritamente técnico, era aperfeiçoável até o máximo de seu desempenho, sendo por tal motivo “*a forma de manifestação do poder mais racional do ponto de vista formal*”. No entanto, constatou que Weber, quando fez sua análise, tinha em mente uma situação (ideal) na qual a racionalidade formal era idêntica à aplicação integral e inflexível das normas jurídicas em sociedade. Acrescenta-se que, na época, a reflexão dava-se sobre a atuação do Estado liberal, de reduzida intervenção na economia.

Tal atuação burocrática poderia ser descrita, segundo a *teoria sistêmica*, da seguinte forma: “*a cada momento a ação está sujeita a premissas, que não estão à disposição do próprio ator: a ação está vinculada a ‘inputs’, que não podem ser nem ampliados, nem modificados, nem diluídos*” (Offe, 1984, p.216). É a subsunção do princípio da ‘adequação ao texto’, um dos principais critérios de definição para a dominação burocrática. Outro aspecto correlato da estrutura da burocracia é a hierarquia e a divisão do trabalho; a cada momento, está fixado quem deve dar ordens a quem e em que sentido, de modo que fica excluída a possibilidade de negociação, de interpretação, do assessoramento por terceiros, etc.

Assim, pode-se afirmar que a administração burocrática do tipo weberiano é aquela forma de organização da ação social que não pode tematizar suas próprias premissas, sendo precisamente nesta assertiva que se baseia a rígida divisão entre administração e política do tipo ideal burocrático, conceitos já trabalhados. Este tipo de racionalidade – imposição de normas sem distorções – se estabelece pela total disjunção entre as premissas da ação e as do aparelho que as executa. (Offe, 1974)

A máquina burocrática, em sua função executiva, funciona como meio que cumpre fielmente suas atividades, estas devidamente pré-determinadas hierarquicamente. O agente burocrático age sem ter em conta a própria opinião acerca do valor ou desvalor do mandato como tal, oriundo de lei ou de seu superior. Deve agir, dentro de sua competência, como se o conteúdo da ordem se convertesse em uma máxima de sua conduta. Devido à divisão aceita entre quem planeja e quem executa, e uma vez preenchidos os requisitos formais, aquele que deve cumprir as ordens não tem competência (dever) nem (muitas vezes) a capacidade de questioná-las. Ou seja, o sistema perde em capacidade de reflexão sobre a própria atividade que executa, uma vez que todas as respostas (*output*) às demandas que lhe são dirigidas (*input*) já estão definidas - perde-se de vista o próprio fim almejado pela ação, e atua-se por ação-reação. Torna-se a regra da atuação burocrática o formalismo, ou seja, o culto à forma (em geral escrita) exigida para o agir, e seus requisitos, acarretando uma perda da noção de proporção entre os fins e os meios. (Marcuse, 1998)

Contudo, a questão colocada por Offe (1974) vai além deste limitado critério de racionalidade e desse diagnóstico da inerente disfuncionalidade da atuação burocrática. Pergunta ele se

“Uma organização do poder estatal segundo o tipo ideal weberiano da dominação burocrática seria racional também no sentido de satisfazer os requisitos e as necessidades funcionais de uma sociedade industrial capitalista, altamente desenvolvida, na

medida em que tais funções precisem ser preenchidas pela administração estatal”?

Ou seja, em que medida esta atuação (racional) também seria eficaz funcionalmente para o sistema (racionalidade sistêmica) auxiliando sua manutenção; isto é, em que medida a racionalidade do modelo burocrático weberiano seria “racional” (no sentido de adequado à função) na sociedade ocidental contemporânea?

Conforme trabalhado na crítica de Marcuse à visão de Weber de uma continuidade conceitual entre a racionalidade da ação burocrática e o processo de racionalização histórico-mundial da sociedade industrial, pode-se concluir que:

“...os dois conceitos de racionalidade – o burocrático-sociológico, que tem como objetivo subsumir a ação burocrática sob regras sociais, e o da ciência política, que analisa a relação entre a ‘contribuição’ do sistema e os requisitos funcionais de seu ‘ambiente’ social – não coincidem necessariamente.” (Offe, 1984, p.218)

Tal não-coincidência deve-se, sobretudo, às exigências que o sistema impõe à atuação da administração pública no período contemporâneo. Por tal argumento, a racionalidade burocrática não assegura, e possivelmente contraria, a racionalidade política do sistema nas condições do Estado de bem-estar capitalista (Offe, 1983). Ou seja, além de a burocracia pública apresentar esta disfunção, da não reflexividade no agir burocrático do Estado, devemos lembrar que o seu campo de atuação é a sociedade capitalista, que não se apresenta como um campo logicamente organizado, constituindo a máquina burocrática apenas um subsistema do sistema social. O sistema apresenta a contradição em si (anteriormente trabalhada) entre os interesses do capital e da massa assalariada, conflito

que o Estado de Bem Estar Social pretende regular através da Política Social.

Enquanto na administração pública burocrática os objetivos e os meios mais adequados para atingi-los se pretendem definidos rígida e racionalmente em lei, os legisladores e a própria administração, enquanto representantes de forças sociais em conflito (mais ou menos aberto em um Estado liberal, ou mitigado em um Estado de Bem-Estar Social) não têm compromisso com a racionalidade do sistema como um todo, nem com sua funcionalidade e preservação (racionalidade sistêmica). As soluções (formais) legais são dadas conforme as necessidades momentâneas, ad hoc, que refletem a correlação de forças sociais em dado momento.

Os dois critérios de racionalidade (administrativo e sistêmico) só são congruentes sob condições sociais nas quais a aplicação fiel de regras abstratas baste para, ao mesmo tempo, preencher as funções sociais que cabem ao subsistema da administração estatal. Caso contrário, quando a organização estatal é estruturada normativamente e, devido a isso, não encontra harmonia com os imperativos de seu meio social e econômico, pode-se falar de “patologia burocrática”: não correspondência entre a estrutura interna e o meio externo, ou seja, entre estrutura e função (OFFE, 1984, p.219). Quando isto ocorre, é porque as instituições estatais estão seguindo critérios “irracionais” de racionalidade.

Uma vez que a sociedade fixa um esquema normativo de administração e, ao mesmo tempo, exige funções externas ao esquema (e contraditórias, como o crescimento econômico e a proteção à mão-de-obra), fica patente que tal desnível (entre instrumentos e funções) não pode ser superado *“através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma ‘reforma’ daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho”* (Offe, op. cit., p.219), a fim de diminuir a tensão existente, e ainda não resolvida, entre a

racionalidade administrativa da ação estatal e a racionalidade sistêmica da atuação do Estado capitalista contemporâneo.

Em uma administração legal-burocrática, a eficiência significa a subordinação confiável de ações a premissas: os *inputs* da ação administrativa pré-definem e orientam os *outputs*. A administração é tanto mais racional quanto mais essas premissas se impõem de forma constante e exclusiva. Seus *outputs*, no caso ideal, são um reflexo calculável por todos os participantes das normas jurídicas, dos programas organizacionais, das regras codificadas de procedimentos, das rotinas.

A situação apresenta-se ao contrário no modelo estrutural da política administrativa sócio-estatal (Política Social) do Welfare state. Nela as premissas de ação, em vista das quais a ação administrativa se racionaliza, consistem em resultados concretos e definidos a serem alcançados pelo Estado³². Cabe à Administração, muitas vezes tendo de superar premissas de ação e rotinas até então válidas, obter ou criar os *inputs* adequados para a realização dessas tarefas concretas. Seria o caso, a título de exemplo, de algum programa público que se proponha a reduzir a mortalidade em X%. A eficiência não é aqui definida pelo respeito às regras (princípio da legalidade) e sim pela realização de funções e pela tentativa de provocar os efeitos desejados. Sob o ponto de vista do ordenamento de suas tarefas concretas, a Administração precisa organizar de forma variável seus próprios *inputs* e premissas. Ela é eficiente na medida em que o faz com êxito. *“As premissas da ação administrativa não são mais regras que precisam ser seguidas sem restrições, e sim recursos, avaliados do ponto de vista de sua adequação para certas tarefas.”* (Offe, op. cit., p.221)

³² Não por acaso, nas mais modernas técnicas de planejamento estratégico, utilizadas tanto em burocracias públicas como privadas e válidas para uma organização como um todo ou para um específico programa, a primeira etapa é a definição da missão da organização, ou objetivo do programa.

Isto também se aplica para as normas jurídicas. Uma vez que para a realização das tarefas dos órgãos estatais faz-se necessário a ampliação e reforma de seu espaço legal de ação, elas passam a ser vistas como um recurso (disponível) ou empecilho (a ser contornado) afetando o princípio da “juridicidade” da ação administrativa³³. Na medida em que os preceitos jurídicos precisam ser vistos como contingentes, na perspectiva de sua adequação para certas tarefas, relativizados por critérios de oportunidade e interpretação, eles se tornam impróprios para a legitimação de uma ação administrativa que mantenha com a legalidade uma ação reflexiva.

Nesse instante, em que a administração pública precisa abrir mão dessas prerrogativas de ação, não lhe resta outra saída senão a busca de formas de legitimação outras que as legais.

“No momento em que a idéia do Estado de direito perde sua capacidade de programar a ação administrativa (...), só há dois caminhos para obter legitimações alternativas. Ou se procura a saída em nível supra-legal das concepções ordenadoras concretas capazes de dar substância a conceitos como ‘ordem social livre e democrática’, ou em nível infra-legal dos processos de consenso. (...)ela (a administração) depende do nível infra-legal da formação de consenso, como instância à qual pode recorrer, e como fonte de suas legitimações.” (Offe, 1984, p.226)

Uma das formas de construção de consensos, ventilada por Offe (op. cit.), consiste em gerar a imagem de uma realidade em crise, seja real ou fictícia. Sob o ponto de vista da simplificação das situações decisórias, as crises apresentam uma vantagem dupla: 1ª) fornecem critérios claros para o que deve ser feito, e 2ª) relegam para um segundo plano as reivindicações

³³ Podemos exemplificar com o processo de reforma administrativa levada a efeito no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, que requereu alteração constitucional quanto aos princípios da Administração Pública (CF art. 39), acrescentando o “Princípio da Eficiência”, apontado pelos juristas como muitas vezes contrário ao “Princípio da Legalidade”.

que não podem ser formuladas no quadro de referência da crise, ou que parecem adiáveis. Contudo, tal simplificação só é possível quando é enfatizada uma interpretação funcional da crise (a crise é uma situação em que X deve ser feito) e não uma interpretação causal (a situação foi provocada por causa de certos interesses, ações, omissões, relações de poder). Assim, só as crises para as quais não hajam culpados, que sejam “anônimas”, têm esse efeito de simplificação. Ocorre que o uso desse esquema de simplificação sempre corre o risco de que se torne insustentável o processo de “anonimização”, impondo-se interpretações causais para as crises, levando à polarização em vez de levar ao consenso. É o principal risco deste mecanismo de legitimação infralegal.

Uma vez que novas tarefas (formação de consensos³⁴) são determinadas para as estruturas organizacionais do Estado, constantemente as informações e os conhecimentos específicos de que dispõem seus membros ficam obsoletos, não se apresentando adequados às tarefas que lhe cabem. Por isso, muitas vezes, torna-se necessário recorrer a especialistas externos *ad hoc*, a consultores, a sistemas de pesquisa e de informação, ou a criá-los dentro da própria administração.

Portanto, a ação administrativa do Estado capitalista contemporâneo precisa ao mesmo tempo ser adequada à norma (primeiro modelo: burocrático weberiano) e teleológica (segundo modelo: de política social). Em nível de recrutamento de pessoal, esse dilema leva a uma oscilação entre o “monopólio” dos advogados e a abertura de oportunidades para “generalistas”, dos quais se espera uma gestão eficaz.

³⁴ Offe (1974) defende a tese que tal análise é válida sobretudo nas relações de produção características dos serviços (públicos ou privados), cujo traço mais característico é a necessária coincidência no tempo e no espaço da sua produção e do consumo (impossibilidade de armazenamento), exigindo uma coincidência de vontades dos integrantes da relação. Portanto, a administração pública estaria numa situação em que a execução dos planos e funções estatais não mais poderiam ser assumidos unicamente pelo Estado, exigindo que o próprio cidadão individual, e suas organizações sociais, assumissem também uma função executiva.

Resumindo, foi trabalhado um conceito de racionalidade dual e contraditório para analisar a ação administrativa sob as condições da política administrativa do Estado social. Na primeira dimensão, a ação administrativa está sujeita a um teste de conformidade legal, cujas exigências podem ser melhor satisfeitas sob condições como as idealizadas no modelo burocrático de Weber. Aqui são aplicadas premissas decisórias, mas não são preenchidas funções, conforme as concebe a Administração. Na segunda dimensão, a ação administrativa está sujeita a um teste de efetividade funcional: a direção do processo de conversão se inverte e o problema passa a ser a escolha de premissas adequadas, do ponto de vista jurídico, organizacional e pessoal. Como todas as premissas se tornam disponíveis, perdem sua validade também aquelas que definiam como se podia dispor sobre essas premissas: *“a parede que separava a administração da política desmorona”* (Offe, op. cit., p.231). A atuação estatal passa a buscar outras fontes extralegais de legitimidade para sua atuação.

Devido à influência dos atuais processos de reforma administrativa de Estado, novos instrumentos de administração (ou gestão) pública têm sido utilizados, inclusive com potencial de amenizar a disfunção estrutural de atuação não reflexiva da organização burocrática, e capaz de proporcionar o consenso *infralegal* requerido para a prestação de serviços públicos exigidos em uma Política Social (necessários para uma racionalidade sistêmica).

A pesquisa de opinião pública é o exemplo de instrumento que será trabalhado. A seguir, será utilizada a discussão teórica efetuada até aqui para se refletir criticamente quanto ao seu uso pelo Estado, e também como norte para se propor uma metodologia de enquete, a ser utilizada pela burocracia pública, que dê conta das limitações levantadas.

As sondagens têm sido efetuadas como instrumento de avaliação e captação de expectativas dos cidadãos em relação aos serviços públicos prestados; porém, como qualquer técnica, também possuem suas

limitações. Principalmente se é esperado que possam alcançar todos os benefícios potenciais que a técnica oferece, quanto à função que se pretenda que desempenhe, qual seja, tornar a atuação estatal mais eficiente na satisfação das demandas da população. Este tema será examinado a seguir.

4 PESQUISAS DE OPINIÃO

Embora não seja prevista em Constituição alguma, a opinião pública está estreitamente associada aos regimes democráticos liberais dos países ocidentais. Nestes, em especial nos EUA, desde a década de 1950, foram sendo desenvolvidas metodologias e técnicas que permitissem levantar na sociedade as idéias ou concepções que as pessoas possuíam a respeito de determinado assunto. Segundo Baquero (1995), uma opinião seria definida como uma atitude expressa por uma pessoa, definindo-se o público como um conglomerado que compartilha uma atitude comum. Na medida em que as concepções e atitudes das pessoas existem em suas mentes, resta a impossibilidade de serem observadas diretamente; desse modo, os cientistas sociais as inferem a partir do comportamento das pessoas. Uma opinião é observável a partir de uma forma de expressão. Uma resposta a um questionamento colocado em uma entrevista é uma das formas pelas quais as pessoas podem expressar seus pensamentos e atitudes.

A definição mais empregada em Ciências Sociais, segundo Baquero (1995), é de que a opinião pública é aquela compartilhada por um grupo de indivíduos a respeito de uma preocupação comum. Essa idéia, dispersa no grupo social, não coincidiria necessariamente com a verdade, precisamente por ser apenas uma opinião, por ser *doxa* e não *episteme*; mas a tradição teórica que a fundamenta postula que, na medida em que se fortalecesse

no debate (público), a opinião pública expressaria uma atitude racional, crítica e bem informada da sociedade.

A forma de levantamento é a pesquisa de opinião pública realizada com metodologia científica, conhecida como *survey*, sondagens ou enquetes de opinião. Tal metodologia é empregada atualmente em diversas áreas de conhecimento: economia, política, marketing, ciências sociais, saúde, dentre outras. Os *surveys* geralmente envolvem a coleta de dados através de entrevistas aplicadas a uma amostra selecionada representativa da população em estudo. Também são utilizados questionários elaborados com conhecimento e rigor metodológico, um desenho amostral dado por processos estatísticos, rígidos procedimentos de controle do levantamento do campo e treinamento dos entrevistadores.

Essa forma de pesquisa geralmente busca mensurar valores, crenças, opiniões, conhecimento e/ou comportamento das pessoas. A vantagem de seu uso é poder-se conhecer as atitudes e comportamentos de grandes populações (como de um país, um estado, ou uma cidade) mediante entrevista de um número relativamente pequeno de pessoas, escolhidas através de procedimentos probabilísticos. Dentre seus usos mais comuns, podem ser mencionados em: a) Eleições - amplamente empregada para avaliar comportamento eleitoral e projetar resultados de curto prazo. Os dados obtidos podem ser utilizados para embasar plataformas de campanha de partidos políticos e programas de Governo; b) Mercado – utilizada por empresas e pelas indústrias junto a consumidores para avaliação de hábitos de consumo, de produtos específicos ou de demanda em relação a novos produtos; c) Ciências Sociais – um importante método empregado por cientistas sociais para estudar temas como relações de gênero, educação, mercado de trabalho, organizações sindicais ou profissionais, dentre outros; e d) Políticas Públicas – utilizada por órgãos governamentais interessados em informações sobre a população (composição da força de trabalho, estatísticas de saúde, levantamento de

emprego e desemprego, etc.) a fim de elaboração e implementação de políticas públicas, e sua avaliação.

Apenas com relação às sondagens de opinião utilizadas para eleições (Baquero, op. cit.) podem ser mencionados três tipos de pesquisa: 1) pesquisas realizadas por institutos de pesquisa (no Brasil: Gallup, Ibope, Datafolha, Vox Populi) e empresas de opinião pública: em geral, seu objetivo é captar em determinado momento as tendências de opinião em relação a partidos e candidatos. Seus principais interessados são os meios de comunicação, os candidatos ou partidos que desejem avaliar suas perspectivas no pleito; 2) pesquisas realizadas por institutos ligados a partidos políticos: é comum grupos políticos desejarem fazer um acompanhamento específico dos seus candidatos. São muito utilizadas para montar estratégias eleitorais e de marketing político; 3) pesquisas realizadas com objetivos acadêmicos e científicos: em geral, ligados a centros de pesquisa e universidades, buscam compreender o comportamento político-eleitoral dos cidadãos, e podem ser de longo prazo. Geram subsídios que podem ser utilizados para mudanças no campo político, em busca de uma institucionalidade democrática.

Devido a sua grande aceitação, as únicas objeções de ordem científica que ainda são colocadas por parte dos especialistas e utilizadores de tal técnica (cientistas sociais, profissionais das sondagens, de marketing, do jornalismo, administradores, etc.) incidem, em geral, apenas sobre certos pontos de detalhe (amostra mal constituída, cálculos mal efetuados) e não mais sobre o próprio princípio de tais pesquisas. À maneira de indicadores econômicos, os institutos de sondagem seguem todas as semanas as evoluções da opinião sobre os grandes problemas da atualidade, assim como as quotas de popularidade dos principais líderes políticos. Em uma palavra a 'opinião pública', tal como é avaliada pelos institutos de sondagem, tornou-se uma instituição social (Champagne, 1998).

Pretende-se, contrariamente ao usual, efetuar uma análise crítica da técnica de pesquisa de opinião (seus limites e implicações lógicas e metodológicas) de forma relativamente aprofundada. Pontua-se, contudo, que se não for analisada a origem conceitual da opinião pública, intimamente ligada à teoria do Estado liberal, fica impossibilitada a apreensão das implicações do uso de pesquisas de opinião também na avaliação da prestação dos serviços públicos. Como já ventilado, essa técnica tem sido utilizada nos processos de reforma administrativa do Estado, tendo como objetivo torná-lo mais eficiente na resposta às demandas populares. (Coutinho, op. cit.)

4.1 Da Opinião Pública e o Estado liberal

Da perspectiva propriamente política, a preocupação do cidadão com relação ao Governo é presente há séculos na humanidade. “São os debates em torno do papel do cidadão no governo que dão significado político à expressão opinião pública” (Baquero, op.cit., p.81). Para Platão, na antigüidade clássica, a capacidade dos eleitores de compreender o funcionamento do governo era mínima, motivo pelo qual o governante não deveria preocupar-se com as reivindicações dos cidadãos. No Renascimento, Maquiavel (1984) pregou a utilização com pragmatismo da opinião pública para alcançar o poder e mantê-lo. Ela deveria ser manipulada ou acomodada, mas não ignorada. Já para Hobbes, esse conceito integrava o cerne do *contrato social* entre cidadãos e a origem do governo. Este pensador colocava como condição para que os cidadãos concordassem em ser governados, restando a opinião pública como condição necessária para o compromisso com o contrato social. Porém, ela era condenável, pois introduzia no Estado um germe de anarquia e de corrupção (Matteucci *et al*, 1997).

Apesar de tratada por filósofos políticos desde a antigüidade, a sua autonomia só se dá com o pensamento liberal. Na teoria liberal de Estado

(em sua feição clássica do séc. XVIII) a opinião pública apresentar-se-ia com relativa autonomia perante as demais instituições administrativas e governamentais. Na estruturação do Estado liberal esboçada por Locke, é de salientar uma radical distinção entre a lei moral, expressa pela opinião pública, e a lei civil, expressa pela assembléia representativa, constituindo-se autêntica distinção entre poder político e poder filosófico.

Locke (*“Ensaio sobre a Inteligência”*) fala sobre uma “lei da opinião ou reputação”, que se equipara a uma autêntica lei filosófica: ela é a norma das ações, e serve para julgar se são virtuosas ou viciosas. Argumenta sobre o papel da opinião pública num Estado liberal pontuando que ao formar a sociedade política, os homens abdicaram, a favor do poder político, do uso da força contra os concidadãos, mas mantiveram intangível o poder de julgar a virtude e o vício, a bondade e a maldade das suas ações. A doutrina política de Locke preceituava que o poder político não pode possuir outro fundamento legítimo que o consentimento do povo, nem outra finalidade que o bem do povo (Paniágua, 1998, p.159). Assim, a lei da opinião colocar-se-ia perto da lei divina e da lei civil, sua sanção seria a censura e o elogio, por parte da sociedade, desta ou daquela ação. Sendo juízo expresso pelos cidadãos, apoiado em oculto e tácito *consenso*, toda a sociedade, de acordo com seus próprios costumes, estabeleceria leis de opinião, que deveriam ser tão diversas conforme os países. (Matteucci *et al.*, 1997)

Já Immanuel Kant tratou o tema da opinião pública pelo estudo do termo “publicidade”, ou “público”, efetuado de forma mais aprofundada em *“Pela Paz Perpétua”* e *“Se o gênero humano está em constante progresso para melhor”*. Afirmou que o Iluminismo consistiria em fazer uso público³⁵ da

³⁵ Tal uso público deveria ser dos estudiosos, e perante a totalidade do público de leitores, uma vez que o veículo de propagação da opinião pública seria a imprensa livre.

própria razão em todos os campos. Este “uso público” da razão, que haveria de ser livre, possuiria uma dupla função e teria em vista dois destinatários distintos: o povo e o Estado. Dirigido ao povo para que se torne cada vez mais capaz de liberdade para agir, uma vez que na comunicação da própria opinião tem-se a possível confirmação da sua verdade pelo *consenso* dos demais homens. Também dirigido ao Estado absoluto, para lhe mostrar que é vantajoso tratar o homem não como uma “máquina”, de acordo com as regras do Estado de polícia, mas conforme sua dignidade inerente à condição humana. Para Kant, o Estado deveria estruturar-se de forma racional, tornando o Direito o conjunto de condições em virtude das quais a liberdade de cada um pudesse se coordenar com a liberdade dos demais (Paniágua, op. cit., p.272). A fonte do Direito (da regulação do poder de coação do Estado) viria do debate livre e educador das idéias, em busca do consenso.

Decorrente disto, sobre pessoas oficiais designadas pelo Estado não deveria caber a incumbência de esclarecer o povo sobre os seus direitos; mas sim, sobre livres cultores do Direito e filósofos (Matteucci *et al.*, op. cit., p.845), comprometidos com a “verdade” e a “razão”, e não com o Estado, a autoridade, ou o poder instituído. Aqui, na desconfiança para com o Governo (visto como pronto para sempre dominar) fica clara a distinção efetuada entre política e moral, e ressaltada a autonomia da sociedade civil (composta de indivíduos autônomos e racionais) em face do Estado. Desse modo, a publicidade seria exatamente o que constrangeria a política a dobrar-se perante a moral, servindo de mediadora entre Estado e sociedade, e se tornaria assim um espaço institucionalizado e organizado no âmbito de um Estado de direito liberal, em que indivíduos autônomos e racionais procedessem pelo debate público, à autocompreensão e entendimento.

Dentre as diversas críticas a essa concepção de opinião pública podemos citar a efetuada por Hegel (em “*Filosofia do Direito*”), que argumenta que, na sua visão, ela é a manifestação dos juízos e pareceres

dos indivíduos acerca dos seus interesses comuns. Contudo, como a sociedade civil, onde se formaria a opinião, apresenta-se como um conjunto anárquico e antagônico de tendências e que não elimina a desigualdade, Hegel postulou que a partir dos interesses particulares não se conseguiria chegar à universalidade. Desse modo, o auto-entendimento da opinião pública não se poderia apresentar de forma alguma como razão (Matteucci, op. cit.). Aprofundando a reflexão, Karl Marx (em “*Questão Hebraica*”) argumenta que a opinião pública é só falsa consciência, ideologia, pois numa sociedade dividida em classes, mascara-se o interesse da classe burguesa: o público não é o povo, a sociedade burguesa não é a sociedade geral, o *bourgeois* não é o *citoyen*, o público dos particulares não é a razão.

Por outro lado, a teoria liberal clássica, no que tange à opinião pública, é analisada criticamente também por pensadores ditos liberais, que apresentaram uma perspectiva segundo a qual o funcionamento da democracia dependia do grau de informação política e sofisticação dos cidadãos, com seu comprometimento com valores democráticos, tais como liberdade de expressão, pluralismo e direito das minorias. Caso contrário, os cidadãos, despreparados e alienados, estariam sujeitos a ser manipulados e poderiam distorcer o processo democrático. Alexis de Tocqueville (“*Democracia na América*”) e John Stuart Mill (“*Sobre a liberdade*”) procuram demonstrar como o despotismo da massa opera não tanto por meio da autoridade pública e pelo aparelho coercitivo do Estado, mas sobretudo mediante pressão psicológica da sociedade sobre a alma e não sobre o corpo do indivíduo, para quem só restaria então a dramática escolha entre o conformismo ou a marginalização. Haveria aí um controle social mais que um controle político, a impedir o livre desenvolvimento da personalidade individual e a formação de um público de indivíduos que usasse da razão para raciocinar.

Os resultados dos primeiros estudos mediante enquetes de opinião não foram alentadores para a teoria da democracia, demonstrando pouca

compreensão dos cidadãos com relação aos complexos assuntos da política. Sua participação no processo eleitoral dificilmente ultrapassava o campo do sufrágio, demonstrando que não havia clareza de que o eleitor posicionava-se a partir de avaliações racionais sobre determinado assunto (Baquero, op. cit.). Constatou-se, na prática, que a sociedade caracteriza-se pela desinformação quanto à política.

Nas análises mais atuais efetuadas pela *Teoria Crítica* (Habermas, 1994) é apontada uma crise do conceito de opinião pública devido a dois principais fatores: ao “eclipse” da razão e à “indústria cultural”, abordados anteriormente. A razão, concebida nos moldes iluministas, para demonstrar sua legitimidade passou a ter que demonstrar também ser útil, prática e tecnicamente avaliável para o bem-estar, para o qual ela se reduz ao cálculo mercantil, não buscando (mais) no diálogo racional a universalidade das opiniões. Já a denominada indústria cultural³⁶ transforma as criações intelectuais em simples mercadoria destinada ao sucesso e ao consumo, sendo o desejo da glória, suplantado pelo do dinheiro; assim, não haveria mais por que os indivíduos pretenderem que suas idéias (pensamentos) alcançassem projeção e se tornassem consenso. O diálogo ideal do iluminista com o seu público, pretendido por Kant, não tem mais condições de se realizar na sociedade industrial contemporânea.

Havia a expectativa de que o aumento nos recursos de informação levariam ao surgimento de cidadãos politicamente mais sofisticados, uma vez que o crescimento da mídia, em especial a eletrônica, foi gigantesco. Porém, com o triunfo dos grandes meios de comunicação, deixaram de existir os lugares que facilitariam a formação, por meio do diálogo e da opinião pública. Em lugar da sala de reuniões familiar está a televisão; os jornais tornaram-se empresas especulativas; as associações e os partidos

³⁶ A indústria cultural, como vimos, foi tratada de forma exaustiva pela Escola de Frankfurt, em especial Einzenberger, *Elementos para uma teoria dos meios de comunicação*; Habermas, *Teoria da Ação Comunicativa*, Adorno e Horkheimer, *Dialética do Esclarecimento*.

são dirigidos por oligarquias; e os espaços de possível formação da opinião não são autogovernados, mas administrados por potentes burocracias, fenômeno tratado pelos frankfurtianos. As organizações controladoras dos meios de comunicação de massa, longe de instituírem uma arena pública para o diálogo, utilizam-se da “publicidade” para manipulação de um público atomizado, servindo não como instrumento de liberdade racional, mas de sujeição ao sistema produtivo. A mesma publicidade que, para Kant, dobraria a política à moral, agora (com os meios de comunicação de massa) é utilizada pelo mercado para justificar e impulsionar o sistema.

4.2 A formação da Opinião Pública

A existência da opinião pública é um fenômeno da época moderna, uma vez que pressupõe uma sociedade civil distinta do Estado, uma sociedade livre e articulada, onde existam centros que permitam a formação de opiniões não individuais, como jornais (imprensa) e revistas, clubes e salões, partidos e associações, bolsa e mercado, ou seja, um público de indivíduos associados, interessado em controlar a política do Governo, mesmo que não desenvolva uma atividade política imediata e direta. Assim, a história do conceito de opinião pública coincide com a formação do Estado moderno que, com o monopólio do poder, privou a sociedade corporativa de todo o caráter político, relegando o indivíduo para a esfera privada da moral, enquanto a esfera pública ou política foi inteiramente ocupada pelo Estado (Mateucci, op. cit.).

Com o advento das revoluções burguesas, que minaram as bases do Estado centralizador, foi se formando uma parcela da população disposta a interferir na gestão dos interesses públicos, mas de forma diferente dos políticos. Estavam dispostos a trazer publicidade aos atos do Governo, combatendo o conceito de segredo de Estado, muito forte nos governos absolutistas. Desse modo, nas teorias liberais (em Kant) a opinião pública é a do Parlamento, porque tornam públicas suas opiniões (esclarecidas) a

respeito das questões do reino. Contra a política do rei, considerada como rodeada de mistérios, os parlamentares apresentavam-se como defensores de uma política que seria feita com transparência e diante do público (culto). Nessa lógica, a opinião pública era também a dos “letrados” que se manifestavam em nome da “Razão” que julgavam encarnar. Na medida em que a opinião era a dos cidadãos esclarecidos pela razão, já não representava a de um indivíduo ou particular que, supostamente, tinha condições de se exprimir, mas representaria o que há de universal (racional) em cada um.

Dessa forma, a noção de opinião pública apresentou-se como um poderoso princípio de legitimação da ordem política, na medida em que propiciava converter a dominação em razão, ou racionalizar a dominação. No Estado absolutista, a legitimidade associada ao princípio da autoridade demonstrava-se frágil porque se apoiava sobremaneira em uma imposição externa e visível (tendente ao autoritarismo); já a legitimidade derivada da opinião pública, presente no Estado liberal, apresentou-se poderosa, pois tratava-se de uma imposição aparentemente interna: aquela que os próprios indivíduos reconheciam porque fazia apelo somente ao raciocínio e à persuasão.

Contudo, os revolucionários liberais depararam-se com a principal contradição dessa argumentação: se é verdade que a opinião pública conseguirá tanto mais força social e política quanto mais espalhada estiver e, na melhor das hipóteses, se transformar na opinião de toda a população, ocorre que será mais justa e sábia na medida em que for inspirada pela minoria, composta pelos que pensam *bem*, isto é, de acordo com a Razão.

Com a diminuição da autoridade como princípio legitimador do Estado, e a interferência da opinião pública neste, demonstrou-se inevitável deixar as classes populares exprimirem-se. Porém, era preferível que o fizessem pelo procedimento eleitoral (de forma pulverizada, atomizada e

formalmente controlada) do que se manifestarem de forma direta (na rua, em locais públicos), uma vez que poderiam tornar-se imprevisíveis e inquietantes. Isso trouxe por conseqüência a neutralização ou a diminuição dos efeitos da integração das massas ao jogo político ocorrido quando da passagem da legitimidade do Estado da autoridade do monarca para a soberania popular. A classe dominante avocou para si a manifestação pública de idéias, relegando para as massas, o direito de se manifestarem quase que exclusivamente através do sufrágio universal (masculino), sendo este considerado como um meio suficiente de expressão política do povo ou “das massas”.

A eleição (e, na mesma lógica, a sondagem de opinião) tende a minimizar o peso efetivo das minorias ativas e barulhentas, diluindo-as em maiorias silenciosas, ao mesmo tempo em que produz um consenso mais aparente do que real. Se as sondagens de opinião, no séc. XX, foram mais facilmente adotadas por uma ampla parcela da classe política é porque se aproximam dos procedimentos eleitorais tradicionais e, a partir da utilização de meios técnicos que operam por extrapolação estatística, permitem a produção de uma “vontade geral” abstrata e aparentemente *consensual* (Bourdieu, 1972).

Tal processo trouxe por conseqüência a transformação das massas (estas, como multidão, dispersas e incontroláveis) em público. Com o advento da imprensa em nível nacional (e posteriormente dos meios de comunicação de massa), as notícias divulgadas passaram a atingir populações antes dispersas, acabando por formar um único público imenso, abstrato e soberano (Champagne, 1998, p.67). Essa formação dá-se graças ao trabalho de fusão das opiniões pessoais e locais em opiniões sociais e nacionais, que têm tanto mais força pelo fato de serem amplamente compartilhadas, e terem conhecimento disso, uma vez que todo mundo fica sabendo das notícias ao mesmo tempo e pode tomar posição ao mesmo tempo.

Porém, deve ser relativizada a uniformidade do público. Pode-se afirmar, segundo a bibliografia pertinente (Yeric, Todd, *apud* Baquero, *op. cit.*), a existência de ao menos três públicos: a) aqueles orientados para um único assunto ou tema (desemprego, segurança, ambiente, por exemplo); b) públicos organizados ou corporativos (associações, sindicatos, etc.); e c) públicos ideológicos (posicionam-se sobre assuntos públicos ditados pela natureza da ideologia).

Todavia, a diminuição da influência dos particularismos provinciais e costumes locais dentro dos Estados, em decorrência da intensificação das comunicações e transportes e a rapidez (cada vez maior) da difusão das idéias e gostos pela mídia, tendem a fomentar uma crescente semelhança das conversações, de forma simultânea, em uma abrangência geográfica cada vez maior. Esse processo atua em detrimento da tradição e da razão (abstrata), favorecendo ao mesmo tempo que se fortaleça em importância social aquela opinião que um maior número de pessoas compartilhe, de forma semelhante ao processo eleitoral (onde os votos são também contados em vez de serem ponderados). Na política, assim como na sociedade em geral, a imprensa contribui cada vez mais para dar valor às coisas. Os jornalistas são verdadeiros líderes de opinião, participando cada vez mais estreitamente das manifestações, contribuindo para a fabricação desses novos grupos que são os públicos, constringendo-os a agir de forma menos impulsiva. Uma vez que aqueles pretendem traduzir as demandas destes por meio da imprensa, acabam por idealizá-las e intelectualizá-las. Os profissionais da imprensa manifestam-se em favor dos públicos, ficando ao seu lado, e colocando seu trabalho a serviço deles, mas terminam por interferir na própria existência destes – assim, o público existe pela e para a imprensa (Bourdieu, 1973).

Esse poder do jornalismo difunde uma corrente de informações que está submetida a uma lógica de tipo econômico já que o público dos leitores é igualmente uma clientela comercial, sendo tratado conforme a lógica de

mercado. A “verdade” dessa opinião (emitida pelos meios de comunicação de massa), que é menos discutida do que consumida, não se encontra na sua justeza em si (na Razão), mas em seu poder quantitativo, isto é, no número de indivíduos que a compartilham em determinado momento.

Em outras palavras, a opinião pública torna-se uma *ideologia profissional*, eis que é a opinião manifestada a respeito da política (e também sobre outros temas) por grupos sociais restritos, cuja profissão passou a ser produzir opiniões que se pretendam entrar no jogo político, modificando-o e transfigurando suas opiniões de elites letradas em opinião universal, intemporal e anônima, com valor na política. Ou seja, o que merece ser chamado de opinião pública é, para essa parcela rica em capital cultural, sua própria opinião em matéria política.

Pode-se dizer que a opinião pública durante o século XVIII foi menos a do povo (das massas, como hoje se concebe) do que aquela que foi “tomada” pública, de uma elite social que freqüentava as academias e salões literários. Uma vez que a grande maioria da população daquela época era composta por camponeses analfabetos, e sem opiniões a respeito da política, a opinião pública evocada não se dirigia contra estes, mas sim, contra os interesses particulares daqueles que detinham o poder. A opinião pública foi, assim, uma espécie de máquina de guerra ideológica ‘improvisada’ durante aquele século pelas elites intelectuais e pela burguesia de toga, a fim de legitimar suas próprias reivindicações no campo político e enfraquecer o absolutismo régio. Hodiernamente (conforme Champagne, 1998), a opinião pública apresenta-se como a do público (e não das massas), amalgamada pelos órgãos de imprensa, auxiliados por institutos de pesquisa, e seguindo a mesma lógica que funciona no ramo comercial – de produção destinada para a maior parcela da população possível disposta a consumir (ou a se identificar com) aquele específico produto (no caso, uma específica opinião).

O Estado moderno pressupõe como princípio de sua própria verdade a soberania popular, e esta deveria estar encarnada na opinião pública. Sem esta substituição da opinião pública como origem de toda autoridade das decisões obrigatórias para todos, faltaria a democracia moderna substância de sua própria verdade (Habermas, 1994). Dessa forma, o atual desenvolvimento teórico e empírico da questão fez com que o conceito de opinião pública se convertesse em um rótulo que designa a análise sócio-psicológica de processos de grupos, e não mais de indivíduos, cujo objeto seria a opinião pública referente às atitudes das pessoas enquanto resultante de sua condição de integrantes de um mesmo grupo social (Habermas, op. cit.). Desse modo, entende-se que uma opinião passa a ser pública quando a opinião de um grupo consegue impor-se subjetivamente aos demais membros da sociedade, isto é, torna-se hegemônica. Portanto, os estudos acerca da opinião pública, além dos conceitos tradicionais da teoria do Estado (abordagem institucional), devem abarcar também a relação entre os meios de comunicação de massa e os processos de formação da opinião (abordagem psicológica).

Nos termos do Estado de direito liberal, a opinião pública deveria se manifestar como uma publicidade politicamente ativa, derivada de uma possível resistência por parte dos indivíduos às práticas injustas de Governo ou da Administração, constringendo-as à ética e à moral. A abordagem crítica (Habermas, op. cit.) revela que na sociedade capitalista contemporânea (Estado social)...

“... la opinión pública es definida em relación a manipulación com cuya ayuda los dominadores políticos han de intentar ‘poner al unísono las disposiciones de la población com la doctrina política y com la estructura política, com el estilo y com los resultados del ininterrumpido proceso de toma de decisiones’. La opinión pública sigue siendo objeto de dominación también en los casos en los que ésta se ve obligada a hacerle concesiones y a reorientarse; la opinión pública no está ya vinculada ni a reglas de discusión pública o a formas de verbalización, ni debe

*ocuparse de problemas políticos, ni menos aún dirigirse a instancias políticas*³⁷.” (Habermas, 1994, p.268)

4.3 Das pesquisas de Opinião

As sondagens de opinião têm sido largamente utilizadas no marketing publicitário e nas pesquisas de mercado, sendo predominantes em organismos privados, com fins lucrativos, integrados plenamente na lógica de uma sociedade capitalista. Talvez este uso tão prático tenha tido por resultado a relativa não reflexão acerca das possibilidades desta técnica por parte dos órgãos da administração do Estado, apesar de seu uso, atualmente, estar muito em voga dentro da administração privada. Contrariamente, sua arrogante figuração nas primeiras páginas dos grandes jornais faz com que esta técnica não passe despercebida pelos atores políticos, que passam a avaliá-la quando da tomada de uma posição.

Sua influência como instrumento na organização e estruturação do jogo político em torno da “opinião pública” tende a reduzir a disputa política entre projetos de Governo a uma batalha para a sua conquista, na medida em que esta pode ser utilizada para dar um respaldo popular às opções políticas, por simbolizar a “vontade do povo”. Argumenta Bourdieu que “... *todo exercício de força é acompanhado por um discurso que visa a legitimar a força de quem a exerce*” (Bourdieu, in Thiollent, 1985, p.140). Assim, há uma busca para se obter a fatídica formulação de que “*a opinião pública está conosco!*”. A idéia de que existe uma opinião pública unânime, através do critério da maioria, é constituída para legitimar uma específica política e reforçar as relações de força que a fundam ou tornam possível.

³⁷ Pontua ainda que os desejos privados de consumo, de automóveis e refrigeradores, por exemplo, passam a se submeter à categoria de opinião pública do mesmo modo que qualquer forma de conduta dos grupos, contanto que seja relevante para o exercício das funções estatal-sociais de dominação e de administração.

Nesse processo, o desenvolvimento dos meios de comunicação modernos alçou as pesquisas de opinião à condição de instrumento de sustentação no campo político, enquanto instrumento que afere a “vontade popular”. Diariamente estampam-se manchetes e reportagens com pesquisas de opinião, e, atualmente, também tratam sobre a atuação administrativa do Estado e seus serviços públicos (Revista EXAME, 23-09-2000, reportagem “*Nota Alta – Pesquisa do Vox Populi revela que os usuários aprovam os serviços do governo*”).

Como se viu, há a tendência de apropriação pela mídia da “representação da opinião pública” nas democracias representativas. A mídia, enquanto formadora de opinião, busca esta opinião pelo uso de pesquisas (sondagens) de opinião, e a opinião que ela capta acaba sendo, em muito, a opinião que ela formou. Se, num primeiro momento ela se propõe a medir a opinião da população, o que ela acaba respaldando são seus interesses no espaço da luta política, ao construir a crença na existência de uma “opinião pública”. Paralelamente, pela representatividade estatística, as pesquisas concedem um caráter de cientificidade aos dados apresentados pelos institutos de sondagem e o resultado delas costumam passar ao senso comum que esta é uma técnica de “indiscutível” neutralidade e objetividade, no que diz respeito ao conhecimento obtido desse modo. Contudo, esta noção não é rigorosamente verdadeira (Champagne, op. cit.), como procuraremos demonstrar a seguir.

4.3.1 Limitações Teóricas das Técnicas de Pesquisa de Opinião

A legitimidade política e social alcançada pelas pesquisas de opinião deve-se, em grande parte, à perspectiva teórico-pragmática de que as técnicas de pesquisa social, por serem “técnicas”, permitam apreender, descrever e analisar (cientificamente) realidades sociais sem mediações de caráter político-ideológico. No entanto, tal perspectiva apresenta limitações que têm sido criticadas por especialistas da área, os quais concordam que

as sondagens podem trazer benefícios para a ciência social, desde que tratadas de maneira rigorosa.

Thiollent (1985) apresenta uma relevante distinção entre a pesquisa sociológica (*baseada em um modelo teórico e utilizando diversas técnicas*), a pesquisa de opinião (*técnica de coleta de opiniões individuais por meio de sondagens*) e a pesquisa eleitoral (*pesquisa de opinião restringida a coleta de intenções de voto*). As críticas que enfatizam a imposição da problemática, seu efeito de corporificação de opiniões não formadas, parecem mais apropriadas quando se aplicam a pesquisas mais ambiciosas do que simples levantamentos eleitorais, *“por exemplo, nas pesquisas de opinião, eventualmente eleitorais, mas de âmbito superior a simples antecipação dos resultados, como no caso de pesquisas sobre a representação da vida política”*. As críticas são ainda mais relevantes quando se aplicam a pesquisas sociológicas de pretensão científica, de cunho acadêmico. Enquadro, portanto, as pesquisas (efetuadas sob responsabilidade do Estado ou não) com objetivo de avaliar a satisfação dos usuários com a prestação de serviços públicos no segundo tipo.

Portanto, apesar de não se configurar uma pesquisa sociológica (*stricto sensu*), uma pesquisa de opinião destinada a avaliar a prestação dos serviços públicos sugere uma metodologia de ciências sociais. Esta prescreve que a definição de um problema encerra o próprio objetivo de uma pesquisa, no caso desta dissertação seria relevante trabalhar a hipótese de uma investigação do estado da opinião, num determinado momento, em relação à prestação de um serviço público. Segundo Augras(1970), independente da técnica utilizada, os pesquisadores deverão situar o alcance da investigação: o que desejam encontrar? (hipótese geral). Como encontrar? (hipótese operacional). Onde? (escolha da amostra). Quanto à técnica a ser empregada, na pesquisa de opinião a investigação pode se realizar por diversas técnicas, tais como questionários aplicados por entrevistas (inquéritos), medida por escalas de opinião e atitudes, análise do

conteúdo de documentos. A técnica de inquéritos, se aplicada dentro das regras, é de custo muito elevado, uma vez que a realização de sondagens implica um estudo estatístico prévio, bem como utilização de técnicas de amostragem, cuja manipulação pede um treino específico.

Cada um desses pressupostos e requisitos, bem como seus limites, são abordados em manuais de pesquisa social (Fowler Jr., 1987; Mckenzie *et al.*, 1997; Mann, 1975) ou de administração e marketing (Fossatti, 1997). Já as abordagens acadêmicas aprofundadas não são corriqueiramente utilizadas pelos práticos das sondagens no âmbito da burocracia estatal. A seguir, serão abordadas as críticas epistemológicas efetuadas por Thiollent (1985) e Bourdieu (1972 e 1973) às sondagens de opinião, quanto a seus limites com relação às questões da a) neutralidade, b) teoria em atos e c) imposição da problemática.

A) Neutralidade - Como mencionado acima, pela abordagem de uma determinada perspectiva teórica (de influência positivista), as técnicas de sondagens de opinião apresentam-se como objetivas e capazes de apresentar um simples registro de dados da sociedade, sendo esta sua garantia de neutralidade, uma vez que privilegiaria a observação quantitativa dos fenômenos e a indução na análise teórica da realidade. Nesta linha, que apresenta a questão da objetividade do conhecimento a partir de um modelo das ciências da natureza, não há espaço para uma problematização do momento da observação nem dos dados assim obtidos em sua dimensão social. Ou seja, não há uma vigilância (crítica) epistemológica das técnicas de pesquisa de opinião, que, se estivesse presente, garantiria não uma neutralidade, mas um controle axiológico do pesquisador sobre seu objeto de pesquisa.

A neutralidade axiológica, como requisito científico (de ciência social), consistiria na capacidade de o cientista neutralizar suas próprias avaliações ou seus próprios valores para reconhecer e apresentar os fatos

objetivos, mesmo quando são ‘comportamentos avaliativos’ dos sujeitos estudados. Na discussão científica (crítica) proposta, contudo, tal neutralização não quer dizer que os valores estejam afastados da realidade social ou cultural, pois é a partir de pontos de vista ou de ‘idéias de valores’ socialmente determinados que o cientista escolhe o objeto de estudo, seleciona e acentua os aspectos principais, atribui significação aos fatos e a suas conexões; portanto, cabe a ele explicitá-los.

Já quanto a sua matéria de estudo, a pesquisa social tem um objeto também social - o homem - e este não pode ser tratado como uma planta ou um metal e ser simplesmente pesado, medido, somado e avaliado. As técnicas de pesquisa não podem ser utilizadas como receitas e instrumentos neutros, mas como meios de obtenção de informação cujas qualidades e limitações devem ser controladas. Todo o pesquisador tem a sua ideologia que, necessariamente, influirá no seu trabalho de pesquisa. Portanto, é importante que seja assumida de antemão, para que no momento de elaborar instrumentos de coleta de dados se compreenda a relação que deve existir entre pesquisador e pesquisado: ambos são sujeitos do processo de pesquisa.

B) Teoria em atos - Bourdieu apresenta como um essencial critério epistemológico de análise das pesquisas de opinião considerar que toda técnica comporta-se como uma teoria em atos, uma vez que não existe coleta de dados sem pressupostos teóricos. Dessa forma, e a isso deve-se atentar, toda técnica, quando incorporada à pesquisa social, funciona como “teoria” particular relativa à representação que se tem do objeto investigado (Bachelard, *apud* Thiollent, op. cit., p.44).

No que diz respeito ao objeto, na pesquisa de opinião pública encontra-se reificada uma representação da sociedade, isto é, a possibilidade de sua utilização está baseada em uma percepção da sociedade como “multidão atomizada”. Esta poderia, portanto, no limite, ser

considerada como adição de opiniões individuais. Tal representação social teria, como conseqüência, que determinado aspecto desta sociedade poderia ser captado a partir de uma “fotografia” instantânea da opinião pública. Supervaloriza-se, assim, o procedimento da observação em detrimento da problematização dos dados, que implicaria uma melhor apreensão das estruturas, processos, desigualdade dos elementos e complexidade dos canais de influência, presentes numa investigação social.

Desse modo, todas as operações dessa prática sociológica (a mensuração, os instrumentos quantitativos, desde a elaboração de questionários e codificação até a análise estatística) seriam teorias em atos a título de procedimentos de construção, de forma consciente ou não, dos fatos e de relações entre os fatos. Portanto, as contestações de ordem científica às pesquisas de opinião sinalizam para a necessária crítica e discussão no que se refere a seus pressupostos e limites, a fim de superarmos metodologicamente suas deficiências inerentes.

C) Imposição da Problemática – existe o fato de as problemáticas fabricadas pelos institutos de sondagens de opinião serem subordinadas a uma demanda de tipo particular. Para compreendermos este tipo de demanda e os princípios geradores dessas problemáticas faz-se necessário questionarmos quem pode pagar por uma sondagem de opinião. Em todas as suas etapas, a pesquisa em Ciências Sociais é cara, o que torna raro encontrar instituições que possam dedicar importantes quantias ao estudo objetivo da opinião pública, por exemplo.

Muitas vezes, o grupo que encomenda a pesquisa não está realmente interessado em divulgar fatos reais, mas procura evidenciar a existência de correntes da opinião favoráveis a seus interesses. Assim, as técnicas científicas de observação da opinião pública *“arriscam-se a ser desviadas de seu objetivo primordial; e, em caso extremo, poderiam chegar a manipulação de resultados favoráveis, o que levaria a inclinar o conjunto*

da opinião no mesmo sentido” (Augras, 1970, p.101). Dessa forma, as problemáticas propostas pelas sondagens de opinião são sempre interessadas; são “fabricadas” pelos institutos de sondagem para satisfazer as necessidades de seus contratantes. Uma vez efetuada a pesquisa, em geral, a publicação de seus resultados dá-se através da imprensa, nem sempre com o rigor necessário (por exemplo, informações aprofundadas quanto ao tamanho e a definição da amostra são freqüentemente omitidos).

Além desse aspecto, o problema da imposição da problemática revela-se na aplicação de um questionário, que consiste no fato de colocar o entrevistado frente a uma estruturação dos problemas que, em geral, não é a sua, e no fato de estimular a produção de respostas ditas reativas. As técnicas de entrevista procuram investigar as atitudes e opiniões das pessoas, no sentido de alcançar as motivações e o dinamismo interno dessas atitudes e opiniões. Isso exige uma qualificação do entrevistador, a tal ponto que *“não se observa diferença significativa entre a técnica de entrevista na pesquisa de opinião e as técnicas comumente empregadas pelo psicólogo”* (Augras, op.cit., p.115).

O problema da imposição da problemática também remete a distância social ou cultural que existe entre o universo dos pesquisadores (semelhante ao de seus padrões), que concebem o questionário, e o universo dos respondentes. Para se contornar esta limitação, deve-se primeiramente (e a todo instante) considerar as diferenças culturais existentes entre os diversos grupos sociais, e ter sempre em mente que o pesquisador pertence (ele próprio) a um grupo social também. O pesquisador pertence ao grupo dos pesquisadores sociais (intelectuais, de elite, membros da classe média, etc.) que tenta interpretar em termos culturais o mundo dos leigos (operários, trabalhadores rurais, favelados, etc.). Os pesquisadores sociais, via de regra, possuem uma formação educacional de nível superior, algo que no Brasil, por exemplo, segundo PNAD do IBGE (1999), caracteriza apenas algo em torno de 4% da

população. Ora, uma problemática válida para grupos culturalmente comparáveis ao dos pesquisadores não deveria ser aplicada ao conjunto da população indistintamente, pois nem todos dispõem de um mesmo nível de informação que seja razoável.

O pesquisador social, ao recusar a construção controlada e consciente de sua distância ao real e de sua ação sobre o real, pode impor aos sujeitos pesquisados questões que não se apresentam como perceptíveis à sua experiência própria. Os resultados tenderão a confirmar as expectativas que o pesquisador possuía a respeito do tema, uma vez que os grupos sociais que não possuem os atributos culturais referidos estão mantidos numa situação de imposição da temática (quanto à forma e conteúdo) que é propícia à formulação de respostas superficiais ou inadequadas. Tal fato induz o pesquisador em interpretações erradas que, em geral, concordam com a sua visão do mundo ou com a de quem encomendou a pesquisa.

Thiollent (1985) argumenta que a indiferença de muitos pesquisadores, inclusive sociólogos, com esse tipo de colocação está ligada a um certo tipo de relativismo cultural, não percebido, o que remete a um etnocentrismo ou sociocentrismo.

“O relativismo cultural é definido por C. Winick como: ‘The principle that experience is interpreted by each person in terms of his own background, frame of reference, and social norms, and that these factors will influence perception and evaluation, so that there is no single scale of value applicable to all societies’ (O princípio de que a vida é interpretada por cada pessoa em termos de sua própria experiência, quadro de referência, e normas sociais, e que estes fatores influenciarão toda a sua percepção e a avaliação da realidade. Isso implica a não existência de uma escala unívoca de valor aplicável a todas as sociedades). Dictionary of Anthropology, Nova Iorque, Philosophical Library, 1956, p. 454” (apud, Thiollent, op. cit., p. 48)

Não existe uma escala de valor aplicável a toda sociedade (*in fine*) ou, acrescento, a uma sociedade específica de forma uniforme. Tendo isto em mente, Thiollent (op. cit.) pontua que a falta de informação pode ser um argumento de peso para criticar a validade das sondagens de opinião ou o caráter *forçado* de suas interpretações. Salaria que a pesquisa por questionário não é apenas uma técnica de registro ou de coleta de opiniões: “*ela desempenha uma função ativa na própria formação da opinião*”. Uma vez que se trata de uma formulação, ou explicitação, determinada previamente pelas categorias, pelos pressupostos e pela problemática do questionário, os resultados de tais pesquisas tendem a ser utilizados como informação (como recursos) nos mecanismos de poder para fins de legitimação da política daqueles que encomendaram a pesquisa.

No caso de enquetes de opinião levadas a cabo pelo próprio Estado, ou contratadas por este, destinadas a avaliar a qualidade da prestação de serviços públicos, há o risco de que elas se transformem (preponderantemente) em simples elemento legitimador das ações do Governo, ou da administração pública, a despeito de uma efetiva captação da população de sua real percepção dos serviços públicos prestados. Ou seja, analogamente ao que ocorre no setor privado, tanto em pesquisas de política como de mercado, se não forem observados cuidados metodológicos, o contratante da sondagem (o Estado) tende a usá-las simplesmente como elemento de legitimação política a despeito de aproveitar suas potencialidades para influenciar a melhora na qualidade dos serviços prestados.

4.3.2 Pressupostos Teóricos das Técnicas de Pesquisa de Opinião

Com base em toda a discussão teórica efetuada, pode-se observar, e a estes devemos dispensar especial atenção, alguns pressupostos teóricos que a técnica de sondagem de opinião apresenta em nível de a)

determinação da amostragem e da b) definição do atributo individual chamado opinião ou atitude (e suas implicações).

A) Amostragem - A pesquisa de opinião é uma técnica de coleta de opiniões individuais por meio de sondagens, e é definida pela lógica política e estatística de seu procedimento. Estatística porque tem como objetivo dar conta da opinião majoritária que se manifesta numa sociedade a respeito de qualquer assunto, fator que exige a constituição de uma amostra representativa.

No processo de amostragem em uma pesquisa faz-se necessário atentar para cuidados metodológicos importantes, uma vez que para o levantamento de amostra ter qualquer valor, o procedimento de amostragem tem de ser minucioso e suportar críticas. Trabalhar com uma amostra não científica (ou estatisticamente) construída, não permite generalizar as conclusões de sua pesquisa para o universo pesquisado. Ou seja, não permite atribuir determinada característica verificada como presente nos entrevistados como sendo encontrável em toda a população do qual fazem parte (Mann, 1975). Para se obter uma ótima representatividade estatística é necessário trabalhar com uma amostra que seja aleatória, isto é, onde todos os elementos da população devam ter uma probabilidade igual ou conhecida, distinta de zero, de serem selecionadas ao acaso para formar parte da amostra. Trabalhar segundo estes critérios permite obter considerável margem de confiabilidade e de representatividade, independentemente do tamanho e da complexidade da população total. (Stevenson, 1981, p.62)

Quando existem dados acerca dos indivíduos que compõem o conjunto da população estudada, o método probabilístico fornece amostras perfeitamente representativas, em teoria ao menos, onde tudo é sorteado: a rua, a quadra, o domicílio e até a pessoa a ser entrevistada dentro do domicílio. Em outros casos, mais numerosos, é comum utilizar-se a

amostragem por quotas, onde se visa a constituição, a partir de critérios estatisticamente conhecidos (tais como idade, sexo, ambiente de vida e profissão), de um modelo reduzido da população a ser atingida e a fornecer, apesar das possibilidades de distorção, resultados satisfatórios, quando corretamente aplicados. Esta estratificação protege a representatividade da amostra ao assegurar que os grupos (com seus critérios) conhecidos da população sejam representados com justiça na amostra. Os pesquisadores que realizam as entrevistas têm quotas a cumprir, e as preenchem realizando as entrevistas nas ruas, em locais de grande fluxo e até em domicílios.

Existem duas diferenças básicas entre esses tipos de amostragem. A primeira está relacionada com a influência da liberdade do entrevistador na execução do plano amostral. Na amostra probabilística nenhuma decisão quanto à escolha do entrevistado fica nas mãos do entrevistador (uma vez que lhe cabe apenas cumprir o plano amostral previamente definido por sorteio), ao passo que com uma amostra por cotas (mesmo os pesquisadores sendo treinados para não efetuarem pré-julgamentos sobre quem deve ou não ser entrevistado) não há como assegurar totalmente que eventuais julgamentos do entrevistador não influenciem na escolha dos entrevistados. Exemplificando, no caso de entrevistas feitas nas ruas, os pesquisadores podem simplesmente evitar abordar pessoas que eles considerem estar com pressa, ou abordar pessoas mais atraentes.

A segunda diz respeito à chance que uma pessoa, integrante da população, tem de ser entrevistada. Enquanto na amostra por quota essa probabilidade nunca será conhecida, na amostra probabilística há a possibilidade de seu cálculo. Este aspecto deve ser ressaltado, uma vez que a teoria estatística está toda baseada na informação sobre as chances de uma pessoa ser selecionada. Se não há aquela possibilidade, não é possível calcular margem de erro nem intervalo de confiança, nem mesmo utilizar-se de estatística para se fazer inferências sobre a população.

Assim, toda vez que são divulgados a margem de erro e o intervalo de confiança de uma amostra por quotas, o que na verdade se está divulgando é o cálculo para uma amostra probabilística simples, tratando-se de uma adaptação, posto que não há como calcular margem de erro e intervalo de confiança para amostras por quotas, uma vez que não se baseiam em amostragem ao acaso (Mann, 1975, p. 117). As pesquisas eleitorais, realizadas pelos institutos de pesquisa, em geral, são feitas com amostras por quotas e não com amostras probabilísticas. Tal opção justifica-se por se tratarem de entrevistas relativamente breves, pouco aprofundadas, cujas necessidades representativas encontram-se satisfeitas, com a inegável vantagem do menor custo que implicam: a amostragem por quotas tem o atrativo de ser mais fácil, mais rápida e mais barata do que as entrevistas domiciliares.

B) Atributo individual opinião – Reafirmando o que foi trabalhado nos itens anteriores, ressaltamos que as pesquisas de opinião apresentam uma lógica política em seu procedimento, haja vista que associam a aditividade de opiniões individuais como critério de maioria, de forma semelhante às eleições democráticas. Diferem, dessa forma, de verdadeiras investigações sociais científicas, que são definidas pelo seu rigor metodológico e objeto teórico. No que se refere especificamente ao sujeito investigado (o entrevistado), é inerente à pesquisa de opinião, o pressuposto de representação de um sujeito individual frente a uma realidade externa, ou seja, baseia-se numa concepção de sujeito como “(...) *agente suscetível de descrever o objeto como um fato, isto é, sem envolvimento ideológico ou afetivo(...)*” (Thiollent, op. cit.).

A forma de tratar a pesquisa com necessário espírito crítico com relação a este atributo de possuir uma opinião, segundo Bourdieu (1973), é questionar três postulados que são amplamente admitidos, a priori, como verdadeiros, por aqueles que trabalham com pesquisas de opinião, quais sejam:

I) Toda a pesquisa de opinião supõe que todos podem ter uma opinião: a produção de uma opinião está ao alcance de todos;

II) Há a suposição de que todas as opiniões se eqüivalem;

III) Supõe-se que no simples fato de fazer a mesma pergunta para todo mundo, acha-se implícita a hipótese de que existe um consenso sobre os problemas, em outras palavras, de que existe um acordo sobre as perguntas que merecem ser feitas.

Deve-se analisar tais postulados:

I) A idéia da existência de uma “opinião comum”, na sociedade, deve ser relativizada tendo-se em mente que há profundas desigualdades quanto ao grau de informação que as pessoas possuem sobre diversos temas em geral, que são questionados nas sondagens. A análise científica das sondagens de opinião mostra que, praticamente, não existem problemas que se apresentem de igual modo para todas as pessoas, cada uma reinterpreta as perguntas em função direta de seus interesses próprios³⁸.

Um dos efeitos mais perniciosos das sondagens de opinião consiste precisamente em ordenar que as pessoas respondam a perguntas que nunca se colocaram. Assim, podemos concluir que colocar uma mesma pergunta para ser respondida por indivíduos muito diferentes significa admitir, de forma irrefletida, que eles compartilham o mesmo estoque de definições; e também que remanesce incerto o conhecimento acerca de qual opinião que foi atingida pela sondagem: uma opinião que pré-existia, ou a opinião que ela mesma, a sondagem, forjou artificialmente?

³⁸ Numerosas pesquisas americanas demonstraram profundas desigualdades no grau da informação pública. Assim, a propósito dos problemas maiores da política exterior dos EUA com relação ao período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial (1947-1948), um exame dos dois anos de sondagens mostrou que 30% do eleitorado nunca ouviu falar dos problemas importantes da política exterior americana, nem nada leu a esse respeito, foram os chamados *aware*. Os *ware*, que eram os que conheciam vagamente certos pontos, eram 40%. E os que tinham um conhecimento sofrível dos problemas (os *informed*) eram apenas 25%. (Ozouf, op. cit.)

Há também a tendência de se possuir mais opiniões sobre um problema específico quanto mais interessado se estiver nele, e isto possui implicações muitas vezes não admitidas em pesquisas. Contudo, as sondagens possuem uma inegável vantagem, que não se verifica em outras técnicas de pesquisa, favorecendo indistintamente a todos, e não apenas a quem tem opinião, *“fazendo falar os que não falam e intimando-os a formar uma opinião que, sem sondagem, jamais teriam pensado em formular ou constituir; responsável, em consequência por um falso conceito de opinião comum.”* (Ozouf, in Le Goff; Nore, 1976, p.188).

II) Supõe-se que todas as opiniões se equivalham, quando se sabe que nem todas as opiniões têm a mesma força na sociedade. As pesquisas de opinião possuem grande poder de previsão em consultas eleitorais, pois captam muito bem a estrutura de opiniões em determinado momento de equilíbrio, mas não são tão eficientes quando a coleta dá-se em um momento de mudança, ou de crise.

É comum associar às sondagens uma função antecipadora de eventos, que lhe é atribuída, às vezes, por vê-la anunciar o mercado de um produto, o resultado de uma eleição ou a reação a determinada medida governamental. Esperar da sondagem uma predição é, no entanto, um contra-senso tendo em vista sua finalidade real. *“A sondagem tem apenas uma única pretensão: fornecer indicações sobre o estado da opinião em determinado momento precisamente”* (Thiollent, op. cit., p.44) Assim, em situações de crise e de mudanças sociais, sua eficiência decai.

Relevante atentarmos para o fato de que a pesquisa de opinião trata a opinião pública como simples soma de opiniões individuais que seriam recolhidas numa situação análoga, no fundo, à da cabina eleitoral. Esta concepção ignora que as relações entre opiniões são conflitos de força em disputa. Tomar posição sobre tal e qual problema é escolher entre grupos reais. A situação na qual se constitui opinião em situações de crise é muito

influenciada por outras pessoas. Isso quer dizer que as pessoas estão diante de opiniões constituídas, de opiniões sustentadas por grupos, opiniões dentre as quais é preciso escolher, pois deve-se escolher entre grupos que se definem politicamente. Dessa forma, a concepção de que todas as opiniões se equivalham careceria de fundamento.

III) A última limitação tratada diz respeito às questões perguntadas. Por haver um relativo consenso (em sociedade ou dentro de uma instituição) de que é importante realizar-se uma pesquisa de opinião sobre determinado assunto, pressupõe-se que pelo simples fato de se fazer a mesma pergunta para todos, podemos implicitamente intuir que exista um consenso também sobre as questões que deveriam ser formuladas, ou seja, que exista um acordo sobre as perguntas que merecem ser feitas (Bourdieu, in Thiollent, op. cit., p.138). Esta é uma idéia também discutível, pois quem constrói a problemática são os responsáveis pela pesquisa, ou aqueles que a contrataram. Assim, em geral, os questionamentos elaborados pelas sondagens de opinião são subordinados a uma demanda específica de quem pode por elas pagar, e que possuem interesses não necessariamente comuns aos daqueles que estão respondendo às perguntas. Não se pergunta aos entrevistados o que estes pensam que deveria ser perguntado sobre o tema da pesquisa, por exemplo.

4.3.3 Alternativa para as Limitações Teóricas da Técnica de Pesquisa de Opinião

A alternativa apresentada prevê uma interpretação um pouco mais contextualizada da sondagem de opinião (não exigível em uma pesquisa de intenção de voto e, ao mesmo tempo, nem tão abrangente quanto em uma pesquisa social), pressupondo um questionamento epistemológico de cada pergunta colocada, mais ainda, sobre todo o sistema de perguntas colocadas, sobre o roteiro de entrevistas e seu procedimento de elaboração, tendo em vista o fim ao qual se propõe o uso da técnica. Sugere-se seguir

os métodos de investigação sociológica, utilizando-se de técnicas específicas. Mann (1975) apresenta cinco etapas para um bom levantamento de campo, mediante aplicação de entrevistas formais³⁹: 1) Entrevistas de resposta livre pré-piloto; 2) Rascunho das perguntas e dos questionários; 3) Verificação interna; 4) Estudo-piloto; e 5) Estudo propriamente dito.

As 1) entrevistas de resposta livre (entrevista aberta) pré-piloto seriam realizadas com uma pequena subamostra da população interessada e, nas fases iniciais, destinam-se sobretudo à procura de hipóteses. Uma pesquisa exploratória apresenta-se como etapa vital para que o pesquisador adquira um “sentimento da situação”, destinado à percepção do quadro de referência (pessoais, regionais, culturais, de classe ou grupo social) de produção de respostas dos entrevistados. (Thiollent, op. cit., p.70). Esta etapa inicial poderia se constituir também na realização de um grupo focal, que se constitui em um fórum de um pequeno grupo de indivíduos que se reúnem para conversar sobre algum tópico de interesse. Nestes o pesquisador assume a condição de um moderador (ou entrevistador) que se utiliza de guias de entrevistas semi-estruturadas, previamente preparadas para gerar a discussão relativa ao tema de estudo. Na maioria dos casos de pesquisa em sociedade, o pesquisador tem de fazer o levantamento de um grupo de pessoas bem diferentes dele próprio. Portanto, começar a estruturar perguntas sem primeiro ter conversado com algumas das pessoas visadas, a respeito das suas idéias e percepções seria falho, por supor que todos na sociedade possuiriam um mesmo quadro de referência a respeito do tema em estudo, no caso proposto, determinado serviço público.

Tendo efetuado essas entrevistas, o pesquisador pode pôr-se a trabalhar mais profundamente na 2) formulação do questionário. Além das

³⁹ Embora este seja um roteiro básico que deva sempre ser cumprido por qualquer pesquisa que se pretenda eficiente, não é comumente seguido em pesquisas destinadas a avaliar a qualidade dos serviços públicos no Estado. Vide pesquisas realizadas pela Agência Gaúcha de Regulação de Serviços Delegados (AGERGS) e pela Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP).

questões relativas a problemática em análise, certamente ele necessitará de minúcias das características pessoais de seus informantes (em geral sexo, idade, estado conjugal, nível educacional, etc.) a fim de captar possíveis correlações entre os “dados classificatórios” e as respostas fornecidas pelos entrevistados. Quando um rascunho de roteiro tiver sido concluído, a etapa seguinte 3) é a verificação interna. Isso significa experimentar a entrevista (com o questionário) *“não com uma amostra das pessoas a quem ele se destina em sua versão final, porém com pessoas que sejam provavelmente nossos colegas de trabalho; isto é, pessoas que plausivelmente conheçam alguma coisa do próprio trabalho de levantamento e formulação de roteiro”* (Mann, 1975, p.130). Um defeito muito comum entre formuladores de roteiros de entrevista é não pensar suficientemente no que representará ser colocado frente a um questionário, e à temática que ele encerra, pela primeira vez. Portanto, esta etapa tende a restringir problemas da técnica, tais como perguntas duplas, ambíguas, indutivas, bem como, também permite aproveitar a experiência de outros pesquisadores.

Nesse estágio, o questionário deverá estar pronto para ser submetido a 4) um Estudo-piloto, que é a última antes do levantamento (aplicação dos questionários). Assim, é uma fase onde é desejável, tanto quanto possível, que o roteiro esteja próximo de sua forma final, tanto na categoria de perguntas quanto na de respostas. A importância da fase-piloto é a de confrontar o (talvez ainda) requintado roteiro com os entrevistados comuns. Os pesquisadores talvez sejam por demais especializados, sofisticados, acostumados com o tema específico e muito bem instruídos, capazes de verbalizar suas idéias, sem se falar que todos entenderão o propósito do levantamento. Os entrevistados, em uma população normal, terão um número bem maior de pessoas comuns, simples, pouco instruídas e com dificuldade de expressão, cuja tarefa será procurar responder a perguntas, algumas das quais talvez as deixem desconcertadas.

“O levantamento-piloto deve ser a fase essencial onde o encarregado do estudo é obrigado a descer de sua torre de marfim e fazer-se comunicar com sua amostra de entrevistados. É na fase-piloto que se torna bem evidente o eventual fraseado empolado das perguntas” (Mann, op.cit.).

Outro tema relevante sobre a fase-piloto é seu valor ao ajudar a contornar os problemas de compreensão, uma vez que permite captar as reações e sugestões dos entrevistados frente aos questionamentos. Estas contribuições são tão importantes quanto as perguntas e categorias utilizadas nesta fase, e mesmo um pequeno número de reações pode auxiliar a reorganizar as categorias de respostas.

Vencidas todas estas etapas, restaria apenas o 5) Estudo propriamente dito, ou seja, a aplicação do questionário formulado, de forma adequada, à amostra previamente definida e, por fim, a análise dos dados obtidos.

O roteiro de entrevistas (questionário) deve ser elaborado atentando-se para algumas diretrizes básicas: a) pedir o mínimo de informações necessário; b) assegurar-se de que as perguntas *podem* ser respondidas; c) assegurar-se de que as perguntas *serão* respondidas honestamente; e d) assegurar-se de que as perguntas *serão* respondidas e não recusadas (Bowley, in Mann, op. cit.). Por a) deve-se atentar que há sempre diversas perguntas que poderiam ser formuladas em um estudo, por parecerem muito interessantes. Mas o interesse por si só não basta. Uma pergunta, para ser incluída, deve ser relevante para o problema que está sendo estudado. Isso quer dizer que o formulador do roteiro deve estar sempre indagando a si mesmo por que as perguntas estão sendo incluídas em seu roteiro.

As outras diretrizes podem ser tratadas, resumidamente, da seguinte forma: fazer perguntas cujas respostas não possam ser dadas pelas pessoas é um desperdício de tempo e dinheiro, portanto não se deve fazer

perguntas que exijam proezas de memória ou cálculos difíceis, a ponto de que nenhuma pessoa razoável (mediana) tenha condições de responder. Deve-se cuidar também para questionamentos constrangedores, ou que o entrevistado não faça relação alguma com o objeto da entrevista. Isto tende a diminuir as recusas de resposta ou informações não confiáveis. Acrescenta-se que é quase certo que dados classificatórios sobre os informantes (sexo, idade, estado civil, renda, nível educacional, etc.) serão relevantes para análises posteriores, devendo constar do questionário.

Assim, o questionário deve ser elaborado visando a que seja feito o mínimo de perguntas que possam e devam ser respondidas com relação ao tema estudado. Para tanto, é recomendável trabalhar de forma sistemática para se chegar ao roteiro de entrevista definitivo. Acrescenta-se, por fim, que na etapa do estudo propriamente dito (5) as situações de entrevistas individuais deixarão de ser estudos de casos e se tornarão representativas de uma amostra. As questões especificamente relativas à amostragem foram abordadas acima.

4.4 Considerações

Conforme trabalhado, o conceito de opinião pública está umbilicalmente associado à teoria do Estado liberal, cuja concepção apresenta características individualistas e formais. A opinião pública se destinaria a constranger as atitudes e decisões dos governantes, trazendo publicidade aos atos do Estado. Tal publicidade geraria um debate público em busca de um *consenso*, que deveria representar a razão para o Estado, ou seja, a opinião tenderia a racionalizar o poder estatal.

Contudo, na atual sociedade de massas, o sistema político passa a atuar também através do público formado pelos meios de comunicação. Com o triunfo das grandes mídias, não há a possibilidade de existirem os lugares e as condições que poderiam facilitar a formação, pelo diálogo, da

opinião pública idealizada na forma preconizada pelos liberais iluministas. A opinião pública passa a ser “construída” através da mídia, porém, as organizações controladoras dos meios de comunicação de massa, longe de instituírem uma arena pública para o diálogo, utilizam-se da “publicidade” para manipulação de um público atomizado, servindo não como instrumento de liberdade racional, mas de sujeição ao sistema produtivo. A mesma publicidade que, para Kant, deveria dobrar a política à moral, agora é utilizada pelo mercado para impulsionar o sistema e justificar a dominação econômica.

As técnicas de sondagem de opinião têm sido empregadas pelos agentes de mercado (sobretudo por profissionais de marketing) para avaliação de serviços e produtos, com o intuito de melhor satisfazer a seus clientes, sobretudo em busca do lucro. Terminam, em muito, realizando propaganda do serviço/produto em venda, e criando demandas (que serão exploradas comercialmente) através da publicação dos seus resultados na mídia.

O uso de enquetes tem sido transposto para dentro do ambiente dos serviços públicos, a fim de melhorar a atuação estatal, uma vez que o Estado social é por excelência prestador de serviços. Todavia, nestes o intuito não é a lucratividade, mas a finalidade social prevista; tal fator, por si só, já implica a necessária adaptação e contextualização para o uso da técnica trabalhada.

Concluindo, uma pesquisa de opinião pública que tenha por finalidade avaliar a prestação de serviços públicos (portanto algo diferente da simples previsão eleitoral) e que se pretenda cientificamente sustentável, dentro da metodologia das ciências sociais (embora não se constituindo uma pesquisa sociológica *stricto sensu*), observando a diferença de abordagem com relação ao setor privado, deve atentar para: a) a vigilância epistemológica dos procedimentos, b) a representatividade estatística da

amostra, se se pretende generalizar suas conclusões, e c) o necessário espírito crítico quanto aos dados e ao processo de sua obtenção.

5 CONCLUSÕES

5.1 Conclusão Geral

Conforme foi citado na Introdução desta dissertação, item 1.4.1., o Objetivo Geral foi o de demonstrar que qualquer proposta de reforma de Estado, que tenha por fim aumentar a governabilidade (e a governança) do Estado, por meio de uma maior eficiência na sua atuação e na prestação dos serviços públicos, com reflexo na melhoria das condições de vida da população, não pode passar apenas pela dimensão técnica da forma de atuação do Estado, mas também por questões epistemológicas e por reformulação dos princípios da ação estatal.

Dessa forma, acreditamos que o objetivo geral foi alcançado, uma vez que foi trabalhada nesta dissertação a crise de governabilidade por que está passando o Estado capitalista contemporâneo, na sua forma mais característica nos países democráticos ocidentais, ou seja, no Estado de Bem Estar Social. Este se caracteriza como aquele garantidor de tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político (Regonini, in Bobbio *et al.*, op. cit., p.416).

Foi abordado que tal crise apresentou conseqüências no modelo de desenvolvimento dos países ocidentais: o rompimento do consenso

keynesiano na Europa, e do modelo de substituição das importações, na América Latina. Apresentaram-se, ainda, as principais características do Welfare state: 1) Atuação do Estado na economia, via políticas keynesianas e políticas sociais; 2) Forma de atuação do Estado via organização burocrática weberiana.

O choque na economia mundial provocado pela Crise do Petróleo, na década de 1970, abriu espaço para que se tornasse hegemônica a interpretação conservadora neoliberal da crise de Estado, com tendência pró-mercado. Esta orientação apresenta um diagnóstico onde se aponta como principal causa da não-governabilidade os dispositivos institucionais da democracia de massa do Estado social (Huntington, Crozier, 1975; *apud* Offe, 1984), além da crise fiscal (O'Connor, *apud* Pasquino *et al.*, 1997). O alargamento dos direitos políticos e civis teriam se revelado no fracasso estatal em lidar com um excesso de expectativas por parte das populações dos países, incapazes de serem satisfeitas através de seus poderes legais de intervenção.

A solução apresentada seria aumentar a capacidade de direção e desempenho do Estado, com o correlato alívio da sobrecarga de expectativas sobre o sistema. O caminho, cuja base teórica é a *Teoria da Escolha Pública*, seria a diminuição do tamanho do Estado, a desregulação da economia, o aumento da governabilidade e da *governança*. Esta entendida como a capacidade de o Estado tomar decisões efetivas, e que englobaria o ajuste fiscal, a administração gerencial (*Nova Administração Pública*) e a separação entre os órgãos que formulam e os que implementam as políticas públicas (Coutinho, 2000; Pereira, 1997).

Então, para resolver seu problema de não-governabilidade, o Estado de Bem Estar Social deveria agir de forma diferente: na economia, passar de políticas keynesianas e sociais para políticas monetárias e fiscais pró-

cíclicas; e na questão administrativa, quanto a sua forma de atuação, passar de um modelo burocrático para um gerencial.

A *Administração Gerencial* teve origem na iniciativa privada, onde algumas empresas obtiveram estrondoso sucesso implantando programas que valorizavam, sobretudo, as necessidades dos clientes. Grosso modo, tais inovações passaram a ser conhecidas como Programas de Qualidade (Tironi *et al.*, 1991). O principal instrumento de captação da satisfação dos clientes com a qualidade (dos serviços e produtos) fornecidos pelas empresas é a pesquisa (sondagem ou enquête) de opinião (survey).

Os processos de reforma administrativa de Estado neoliberais apresentaram o uso de pesquisas de opinião pública, destinadas a avaliação de serviços públicos, como alternativa que pode aumentar a eficiência do Estado, procurando melhorar a eficácia de sua atuação burocrática. O objetivo, no caso brasileiro por exemplo (de forma alinhada com o Banco Mundial), é que se consiga prestar serviços de maior qualidade a um menor custo, atendendo aos interesses da sociedade (Brasil, 2000) na busca da redução das desigualdades sociais (Brasil, 1995).

Contudo, a simples adoção de instrumentos da burocracia privada (empresa) seria suficiente para se obter os objetivos de aumento da eficácia da atuação burocrática e melhoria da qualidade dos serviços públicos, no âmbito estatal? Após a discussão teórica efetuada essa questão pode ser respondida.

A atual hegemonia ideológica, neoliberal ou pró-mercado, que se tem manifestado nos processos de reforma de Estado, sobretudo na questão administrativa, parece não dar conta dos diferentes princípios da ação que apresentam o ambiente público e o privado. O setor privado pauta-se pela lógica individual do mercado capitalista (racionalidade instrumental), que procura minimizar as perdas e maximizar os ganhos, transformando a mais-

valia em lucro, e nesse processo não tem qualquer preocupação com a reprodução do fator trabalho, isto é, da mão-de-obra. O problema é que não há garantias confiáveis para a integração de um sistema social baseado estritamente nestes moldes, no qual os mecanismos de regulação e controle social são gerados apenas pelo mercado (Offe, 1984).

O setor público em um Estado de Bem Estar Social, em contraposição, pauta-se por uma lógica de Política Social, cujo objetivo é a garantia da reprodução material e do controle da classe trabalhadora, preservando a existência do sistema baseado no trabalho assalariado. Isso quer dizer que, uma vez que o grau de rentabilidade da mão-de-obra é rebaixado pelo mercado, faz-se necessário um sistema de amparo externo ao mercado. Para que tal sistema social funcione, é necessária a atuação do Estado, via burocracia estatal.

Esta análise pode ser realizada através da “*Teoria dos Sistemas*” de Luhman, trabalhada no item 3.3. Primeiramente consideremos um Estado capitalista, de forma hipotética, como um sistema fechado com capacidade de auto-organização, ou seja, onde exista uma circularidade necessária e suficiente entre seus elementos para que toda e qualquer operacionalização com vistas à manutenção do próprio sistema se realize a partir de seus próprios componentes. Este sistema, se fosse inteiramente regido pela lógica do mercado capitalista (do lucro) não poderia permanecer no tempo, uma vez que há uma contradição inerente no modo de produção capitalista, qual seja, os interesses opostos entre os seus componentes mais característicos: o trabalho e o capital, ou o operário e o capitalista.

Tal sistema apresenta, por característica, uma crescente tendência de concentração de capital e um rebaixamento do valor do fator trabalho, não fornecendo as necessárias medidas de integração que permitam sua reprodução social e continuidade histórica, ou seja, não apresenta por si só uma racionalidade sistêmica. Para que esta se faça presente, faz-se

necessário um subsistema destinado a garantir a permanente integração da força de trabalho no sistema, permitindo a reprodução da mão-de-obra, a manutenção do trabalho assalariado e do sistema capitalista.

Este subsistema não é outro que a Política Social, que age por meio da administração estatal. A sua presença é a principal característica do *Welfare state*, que se caracteriza como sendo o garantidor de níveis mínimos de condições de vida a todo cidadão como direito político. Assim, o subsistema de Política Social no Estado capitalista contemporâneo, por se pautar pela racionalidade de direito político, não atua conforme a lógica do mercado.

Dessa forma, pretende-se demonstrado que, *a priori*, a fim de atacar a crise de governabilidade do Estado capitalista contemporâneo, na sua forma de *Welfare state*, não basta simplesmente adotar-se a racionalidade do mercado, a lógica do sistema produtivo, uma vez que esta por si só não fornece a medida necessária de integração social que permita sua manutenção no tempo (racionalidade sistêmica). Portanto, a adoção da lógica da empresa privada não se apresenta como uma alternativa viável para a crise de governabilidade do Estado contemporâneo.

5.2 Conclusões Específicos

5.2.1 Primeiro Objetivo Específico

Como posto na introdução, item 1.4.2. o primeiro objetivo específico perseguido era demonstrar que a técnica de pesquisa de opinião na avaliação dos serviços públicos é de grande utilidade para programas de reforma de Estado que se proponham a tornar a ação estatal mais eficiente na satisfação das demandas da população, uma vez que ataca a disfuncionalidade inerente da atuação burocrática.

Para que isto fique demonstrado, primeiramente deve-se verificar tal disfuncionalidade. A organização burocrática é uma específica variante moderna (com raízes iluministas) das soluções dadas ao problema geral da administração (tanto pública como privada). A burocracia é o tipo ideal de uma estrutura pura de dominação através de um quadro administrativo, isto é, da Dominação Racional-Legal

As categorias fundamentais para se apreender a atuação do quadro administrativo na dominação legal, segundo Weber (1997) são: *a) o exercício (sujeito a lei) continuado de funções*; dentro da sua *b) competência*, com atribuição dos poderes necessários para sua realização e com fixação estrita dos meios coativos eventualmente admissíveis e os pressupostos de sua aplicação. Acrescentado do *c) Princípio da Hierarquia Administrativa*: ordenação de “autoridades” fixas com faculdades de regulação e inspeção e com o direito de queixa ou apelação ante instâncias superiores, por parte das inferiores.

O integrante do quadro não é o proprietário da máquina administrativa, só possui o saber técnico, o que já é um elemento de reforço à hierarquia. Assim, o grande instrumento da superioridade da administração burocrática é o saber profissional especializado, cujo caráter imprescindível está condicionado pelos caracteres da técnica e da economia moderna da produção de bens, em última instância, está condicionada pela ciência (racionalidade formal).

Para Weber, a industrialização e o capitalismo constituem as realizações decisivas desta racionalidade ocidental, e esta, por sua vez, é responsável por distingui-los de modo fundamental de todas as outras formas de técnica e de economia que já existiram. Por tal análise, a racionalidade instrumental, encontra-se também institucionalizada na vida cotidiana da sociedade, traduzindo-se, no plano econômico, na ação calculada dos agentes econômicos (empresários) e na atuação competente

da administração estatal (burocratas). Weber demonstrou que a razão econômica não se confinou à área da produção e circulação de mercadorias, mostrou que a calculabilidade e previsibilidade, características essenciais da racionalidade instrumental na economia, permearam também a esfera política, impondo-se inclusive como “razão de Estado”.

Contudo, essa racionalidade para a organização da atividade da burocracia apresenta uma inerente disfunção estrutural, uma vez que a administração burocrática é aquela forma de organização social que, devido a sua constituição, não pode tematizar suas próprias premissas. Há uma rígida divisão entre aqueles que decidem e aqueles que executam as ações. Assim, a sua racionalidade, enquanto imposição das normas estabelecidas e execução sem distorções por questões subjetivas ou pessoais, só se estabelece com a disjunção total entre as premissas da ação e o aparelho que as executa, com vistas a maior eficiência possível quanto ao agir (Offe, 1984). Eficiência, aqui, é vista como rígido cumprimento das normas estabelecidas, ou seja, subordinação confiável de ações a premissas.

Desse modo, uma vez preenchidos os requisitos formais, aquele que deve cumprir as ordens não tem o dever nem a capacidade de questioná-las. Por consequência, ocorre para a organização uma perda de capacidade de reflexão sobre a própria atividade que se está realizando, perde-se de vista o próprio fim almejado pela ação. Torna-se a regra da atuação burocrática o formalismo, ou seja, o culto à forma (quase sempre escrita) exigida para o agir e seus requisitos, acarretando uma perda de noção entre os fins e os meios.

Utilizando-se novamente da *Teoria dos Sistemas*, a atuação burocrática pode ser descrita da seguinte forma: “a cada momento a ação está sujeita a premissas, que não estão à disposição do próprio ator: a ação está vinculada a ‘inputs’, que não podem ser nem ampliados, nem modificados, nem diluídos” (Offe, 1984, p.216). Isto quer dizer que, uma vez

que todas as respostas (*output*) às demandas que lhe são dirigidas (*input*) já estão definidas, perde-se de vista o próprio fim almejado pela ação, e a organização atua por ação-reação.

Até aqui, está delineada a disfuncionalidade da atuação burocrática. Como, então, a pesquisa de opinião pública ataca a mencionada disfuncionalidade? Pela abordagem teórica efetuada, pode-se dizer que o faz de duas formas.

Primeira forma.

A primeira diz respeito mais à racionalidade formal, e é atinente tanto às burocracias privadas quanto públicas. Como foi visto, a organização burocrática é objetivamente um meio, e não existe “em si”, mas para desempenhar uma determinada função, um específico objetivo. Trata-se de um meio para um fim posto fora dela, como uma atuação já racionalmente padronizada. Porém a burocracia não possui dentre suas atribuições refletir sobre a sua atuação, uma vez que os agentes devem cumprir as atividades que lhes forem confiadas, da forma que foi determinada. Não cabe ao agente avaliar a eficácia de sua atuação, pesando os fins almejados com os recursos utilizados; deve simplesmente cumprir o determinado.

A pesquisa de opinião tem capacidade de atacar exatamente este problema. Esta técnica é apta a captar tanto as percepções dos agentes que integram a burocracia sobre o desempenho desta, pesando os fins e os meios (numa perspectiva interna), quanto à impressão dos destinatários da atuação burocrática, quanto à satisfação com as prestações recebidas, sejam estas produtos ou serviços (numa perspectiva externa). Desse modo, a racionalidade burocrática, instrumental *a priori*, possui maior probabilidade de eficiência quando conseguir refletir acerca de sua atuação e captar o que pensam dela os destinatários de sua ação.

Pela teoria sistêmica, o resultado dessa captação consistirá no diagnóstico de problemas de atuação que precisam ser resolvidos, gerando resultados concretos a que a burocracia deve alcançar. A administração passa a ter que planejar uma determinada resposta da organização burocrática (*output*) e, para tal, precisa avaliar e alocar os recursos disponíveis, criando os estímulos (*inputs*) necessários ao sistema para dar conta desta tarefa, ainda não padronizada, uma vez que ela passa a integrar o sistema a partir de então.

Segunda forma.

A segunda forma é mais especificamente relacionada ao uso da técnica pela burocracia pública em um Estado de Bem Estar Social, que atua mediante a prestação de Políticas Públicas. Para que ela fique demonstrada será preciso retomar-se a discussão relativa à razão instrumental e a dominação social, e à relação, dentro do Estado, entre Administração e Governo.

Como foi trabalhado, para Weber a industrialização e o capitalismo constituem as realizações decisivas da racionalidade ocidental, e esta, por sua vez, é responsável por distingui-los de modo fundamental de todas as outras formas de técnica (de produção) e de economia que já existiram na humanidade.

Na análise de Marcuse (1998), o que Weber fez foi postular como racional toda ação que se baseia no cálculo, na adequação de meios a fins, que se proponha a obter com um mínimo de dispêndios um máximo de efeitos desejados, evitando-se ou minimizando-se todos os efeitos colaterais indesejados. A passagem desta racionalidade teórica (formal) para a razão prática (instrumental), ou seja, para a configuração histórica da razão, trazendo-a do plano abstrato para o material, deu-se pelo *“surgimento e a consolidação de uma organização universal de funcionários instruída por*

especialização técnica, que se converte em 'poder mágico absolutamente inevitável de toda a nossa existência'" (Marcuse, 1998, p.116), ou seja, a burocracia.

Offe (1984) constatou que Weber, quando fez sua análise, tinha em mente uma situação (ideal) na qual a racionalidade formal materializada na atuação da burocracia pública era idêntica à aplicação integral e inflexível das normas jurídicas em sociedade, uma vez que a reflexão dava-se sobre a atuação do Estado liberal, à época, de reduzida intervenção na economia. Apesar disso, a estrutura formal (jurídica) do Estado capitalista contemporâneo ocidental permanece sendo a do Estado de direito, fruto das revoluções liberais do séc. XVIII.

Esse formato teve origem no período posterior de formação do Estado nacional moderno, e lhe trouxe maior eficiência na administração estatal, dando-lhe maior racionalidade e configurando garantias para a manutenção do sistema (separação dos poderes, e liberdades individuais). Tamanha eficiência, na análise de Weber, permitiu ao Estado moderno, inclusive, legitimar-se como detentor do monopólio do uso da força dentro de seu território. A estrutura mediante a qual o Estado de direito atua é a burocracia.

A organização burocrática do tipo weberiano é aquela forma de organização da ação social que não pode tematizar suas próprias premissas, sendo precisamente nesta assertiva que se baseia a rígida divisão entre administração e política do tipo ideal burocrático. Assim, no Estado de direito, está prevista a rígida separação entre Administração e Governo, cabendo a este dar o conteúdo para a atuação daquela, dentro da finalidade, dos limites e no formato previsto nas leis estatuídas. Este modo de organização tem por principal fundamento o *Princípio da Legalidade*, decorrente na crença generalizada na validade de um estatuto legal da

competência objetiva fundada em regras racionalmente criadas, e, portanto, as mais eficientes possíveis.

A partir disso, Offe (1974) questiona se uma organização do poder estatal segundo o tipo ideal weberiano da dominação burocrática seria racional também no sentido de satisfazer os requisitos e as necessidades funcionais de uma sociedade industrial capitalista, altamente desenvolvida, na medida em que tais funções precisem ser preenchidas pela administração estatal. Ou seja, em que medida esta atuação (racional) também seria eficaz funcionalmente para o sistema (racionalidade sistêmica) e auxiliaria em sua manutenção?

De acordo com a análise crítica de Marcuse à visão de Weber, os dois conceitos de racionalidade – o burocrático-sociológico, que tem como objetivo subsumir a ação burocrática sob regras sociais; e o da ciência política, que analisa a relação entre a ‘contribuição’ do sistema e os requisitos funcionais de seu ‘ambiente’ social – não coincidem necessariamente, não se configurando uma continuidade conceitual entre a racionalidade da ação burocrática e o processo de racionalização histórico-mundial da sociedade industrial. (Offe, 1984, p.218)

Tal não coincidência deve-se, sobretudo, às exigências de integração que o sistema social capitalista contemporâneo impõe à atuação da administração pública. Por tal argumento, a racionalidade estritamente burocrática não assegura, e possivelmente contraria, a racionalidade política do sistema nas condições do *welfare state keynesiano* (Offe, 1973), uma vez que o sistema apresenta a contradição em si entre os interesses do capital e da massa assalariada, e que Estado de Bem Estar Social pretende regular este conflito através da Política Social (da prestação de serviços públicos).

Enquanto na administração pública burocrática os objetivos e os meios mais adequados para atingi-los se pretendem definidos rígida e

racionalmente em lei, os principais componentes do modo de produção capitalista, capital e trabalho, apresentam interesses opostos, e não têm compromisso com a racionalidade do sistema como um todo nem com sua funcionalidade e preservação (racionalidade sistêmica). Uma vez que a sociedade fixa um esquema normativo de administração e, ao mesmo tempo, exige funções externas ao esquema (e contraditórias, como o crescimento econômico e a proteção à mão-de-obra), fica patente que tal desnível levará a uma “patologia burocrática”. Esta constitui-se como produto da tensão existente, e ainda não resolvida, entre a racionalidade administrativa da ação estatal e a racionalidade sistêmica da atuação do Estado capitalista contemporâneo.

Assim, os dois critérios de racionalidade (administrativo e sistêmico) só são congruentes sob condições sociais nas quais a aplicação fiel de regras abstratas baste para, ao mesmo tempo, preencher as funções sociais que cabem ao subsistema da administração estatal.

Em uma administração legal-burocrática (modelo weberiano), a eficiência significa a subordinação confiável de ações a premissas: os *inputs* da ação administrativa pré-definem e orientam os *outputs*. A administração é tanto mais racional quanto mais essas premissas se impõem de forma constante e exclusiva. Seus *outputs*, no caso ideal, são um reflexo calculável por todos os participantes das norma jurídicas, dos programas organizacionais, das regras codificadas de procedimentos, das rotinas.

A situação apresenta-se ao contrário no modelo estrutural da política administrativa social-estatal (Política Social) do *Welfare state*. Nela as premissas de ação, em vista das quais a ação administrativa se racionaliza, consistem em resultados concretos e definidos a serem alcançados pelo Estado. Cabe à administração, muitas vezes tendo de superar premissas de ação e rotinas até então válidas, obter ou criar os *inputs* adequados para a realização dessas tarefas concretas. A eficiência não é aqui definida pelo

respeito às regras (Princípio da Legalidade) e sim pela realização de funções e pela tentativa de provocar os efeitos desejados. Sob o ponto de vista do ordenamento de suas tarefas concretas, a administração precisa organizar de forma variável seus próprios *inputs* e premissas. Ela é eficiente na medida em que o faz com êxito. *“As premissas da ação administrativa não são mais regras que precisam ser seguidas sem restrições, e sim recursos, avaliados do ponto de vista de sua adequação para certas tarefas.”* (Offe, 1984, p.221)

Isto também se aplica para as normas jurídicas: uma vez que para a realização das tarefas dos órgãos estatais faz-se necessário a ampliação e reforma de seu espaço legal de ação, elas passam a ser vistas como um recurso (disponível) ou empecilho (a ser contornado) afetando o princípio da “juridicidade” da ação administrativa. Na medida em que os preceitos jurídicos precisam ser vistos como contingentes, na perspectiva de sua adequação para certas tarefas, relativizados por critérios de oportunidade e interpretação, eles se tornam impróprios para a legitimação de uma ação administrativa que mantenha com a legalidade uma ação reflexiva. Nas condições da política administrativa do Estado social a ação burocrática apresenta-se sujeita a um teste de efetividade funcional: o problema deixa de ser *atuar conforme as regras estatuídas*, e passa a ser a *escolha de premissas adequadas*, do ponto de vista jurídico, organizacional e pessoal, para a execução de suas atividades. Como todas as premissas se tornam disponíveis, perdem sua validade também aquelas que definiam como se podia dispor sobre essas premissas: *“a parede que separava a administração da política desmorona”* (Offe, 1984, p.231).

No momento em que a idéia do Estado de direito perde sua capacidade de programar a ação administrativa, esta passa a buscar outras fontes extralegais de legitimidade para sua atuação. Uma destas, trabalhada, foi o processo de formação de consenso em nível infralegal (Offe, 1984, p.226). Aqui entra o papel das pesquisas de opinião pública, em

especial no seu uso como instrumento de avaliação dos serviços públicos por parte da população ou dos usuários, na formação de consensos em nível infralegal.

Como foi trabalhado no cap. 4, a técnica da pesquisa de opinião tende a produzir uma noção de consenso em sociedade, na verdade mais aparente do que real, diluindo as minorias dissidentes. A partir da utilização de meios técnicos que operam por extrapolação estatística, propicia a produção de uma “vontade geral” abstrata e aparentemente consensual. Assim, o uso de surveys para avaliação da prestação de serviços públicos apresenta-se como um importante recurso disponível para a administração em um modelo sócio-estatal, uma vez que esta necessita de mecanismos de legitimação infralegal para sua atuação.

Enquanto no modelo weberiano, a máquina pública mantém sua atuação pré-padronizada, e não consegue adaptar-se a novas demandas, perdendo eficácia, dentro da burocracia (num modelo de Política Social) a realização de pesquisas de opinião seria um instrumento hábil para contornar a disfunção estrutural da não reflexividade sobre a atuação, permitindo-se tomar conhecimento das demandas dos cidadãos e redirecionar a atuação do Estado em um caminho paralelo, legitimando a atuação estatal. Ou, caso contrário, estabelecer um diálogo via meios de comunicação explicando os motivos governamentais para suas decisões, em busca do necessário consenso.

Num ambiente em que constantemente novas demandas relativas a serviços são acrescentadas às obrigações legais, a administração não pode confiar em que as informações e conhecimentos específicos de que dispõem seus membros sejam adequados para resolver as tarefas que lhe cabem. Isto torna necessário, por vezes, recorrer-se a especialistas externos *ad hoc*, a consultores, a sistemas de pesquisa e a sistemas de informação, ou a criá-los dentro da própria administração (Offe, 1984, p.222). Uma vez que, como

vimos, a orientação da ação administrativa através de regras fixas e situacionalmente independentes fracassa em todas aquelas matérias que não são padronizáveis e que, por sua natureza, não podem ser subordinadas a rotinas gerais, a utilização de enquetes de opinião relativas a prestação de serviços públicos parecem poder dar conta destas situações. Assim, a adoção deste instrumento pode trazer maior racionalidade (sistêmica) à atuação estatal, trazendo para dentro da burocracia um *feedback* quanto à sua atuação, e permitindo-lhe avaliar sua eficácia, confrontando os recursos alocados para determinada tarefa com os resultados obtidos.

A melhora nos resultados obtidos pela burocracia estatal, na resolução das demandas concretas, tende a obter maior legitimidade para as atividades do Estado, ainda que os resultados destas não dependam exclusivamente da administração. Num Estado de Bem Estar Social, prestador de serviços públicos, a administração se vê hoje confrontada com uma atuação em que a execução de planos e funções estatais não pode mais ser assumida unicamente pela administração. As relações de produção de serviços exige uma coincidência no tempo e no espaço da produção e do consumo, uma vez que, por exemplo, *“não é possível cortar os cabelos à distância ou acumular estoques nessa área”* (Offe, 1984, p.226).

Dessa forma, além de maior legitimidade (infralegal) para as ações do Estado, o uso de técnicas de pesquisa de opinião oferecem maior probabilidade também de eficácia da prestação estatal dos serviços públicos quando forem captadas as expectativas, impressões e decisões dos destinatários desta. As pesquisas de opinião pública são instrumentos que se prestam plenamente a tal tarefa.

Contudo, o uso das pesquisas de opinião pública por parte do Estado apresenta um perigo imanente de se transformar, simplesmente, em mais um recurso, disponibilizado pela ciência, para legitimar a dominação

social existente, e o *status quo*. Procurou-se demonstrar no Cap. 4 que a noção de opinião pública apresenta-se como poderoso princípio de legitimação da ordem política contemporânea, na medida em que propicia converter a dominação em razão, ou racionalizar a dominação. Através da imposição de uma visão de mundo, ou de explicação da realidade, atua-se no plano interno (subjetivo) das pessoas, por meio de argumentos que fazem apelo ao raciocínio e à persuasão. Diferentemente dos meios coercitivos do Estado, da autoridade pública, que operam sobre o corpo dos cidadãos, o uso da noção de uma opinião pública opera-se através do despotismo das massas, via mídia, mediante pressão psicológica da sociedade sobre a psique dos indivíduos (Matteucci *et al.*, 1997).

Como se verificou, esta forma de atuação (e criação) da opinião pública foi apropriada de semelhante forma pelos meios de comunicação de massa e pelos agentes econômicos na sociedade capitalista contemporânea (Champagne, 1998). Tal apropriação uniu ambos gerando, por consequência, a indústria cultural, a cultura fornecida pelos meios de comunicação de massa, que não permite que as classes assalariadas assumam uma posição crítica em face da sua realidade, misturando os planos da realidade material com suas formas de representação (Freitag, 1994). Na sociedade industrial moderna, o divórcio entre os modos de vida e as verdadeiras aspirações humanas é tão grande, que um novo gênero de repressão suplementar fez-se necessário: a moldagem da psique. A própria vida subjetiva se tornou objeto de manipulação e controle, sobretudo no nível do inconsciente (Merquior, 1969).

Aqui apresenta-se o perigo de o Estado utilizar-se das sondagens de opinião pública da mesma forma que os agentes econômicos, via instrumentos e metodologia que seguem a lógica do mercado e da dominação. Este caminho tende, como procurou-se demonstrar, a levar a atuação racional do Estado e do sistema capitalista de produção ao extremo

de sua irracionalidade, ou seja, à sua incapacidade de reprodução e permanência, à sua ingovernabilidade.

Todavia, se o fim almejado for diminuir a dominação (de classe) e retirar homem da condição da miséria, faz-se necessário uso contextualizado do instrumento com metodologia de ciências sociais, como será trabalhado na conclusão específica seguinte.

Ou seja, se o Estado deseja tornar a atuação de sua burocracia mais eficiente – buscando melhorar a prestação de serviços públicos, permitindo a integração dos interesses entre os elementos que compõem o sistema social capitalista (capital e trabalho), dando maior racionalidade sistêmica à sociedade assim estruturada – utilizando-se das técnicas de survey, não o pode fazê-lo da mesma forma como são utilizadas pelos agentes no mercado. Deverá atentar para os requisitos epistemológicos e metodológicos de ciências sociais, o que remete às questões relativas ao segundo objetivo específico desta dissertação.

5.2.2 Segundo objetivo específico

Logo acima foi demonstrado que a técnica de pesquisa de opinião na avaliação dos serviços públicos é de grande utilidade para programas de reforma de Estado que se proponham a tornar a ação estatal mais eficiente na satisfação das demandas da população (atacando a inerente disfuncionalidade da atuação burocrática). Pretende-se demonstrar, agora, que, para que isto ocorra, faz-se necessário atentar para importantes requisitos metodológicos, inclusive de ciências sociais, exigíveis para o emprego da técnica se realmente houver a pretensão de que esta se transforme num instrumento de satisfação, por parte do Estado, das demandas dos cidadãos.

Conforme trabalhado no cap. 3, a administração científico-especializada do aparelho da dominação racional-formal apresenta-se como reificação da própria razão, porém tal aparelho em si, que impõe sua própria administração, é objetivamente um meio, e não existe “por si”. Trata-se de um meio para um fim posto fora dele, tanto na burocracia privada (empresa), onde o fim é dado pelo proprietário (o lucro); como na burocracia pública, onde o fim é dado pelas leis e pelo Governo/Administração (nas condições administrativas do Estado social, segundo Offe (1974), o fim é a integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado, preservando sua existência).

Embora apresentem finalidades distintas, as burocracias pública e privada apresentam o mesmo modelo de dominação racional-legal weberiano, bem como utilizam do mesmo modo a correspondente racionalidade instrumental (a ciência). Esta se encontra institucionalizada no dia-a-dia, traduzindo-se no plano econômico na ação calculada dos agentes econômicos, e, no plano político, na atuação competente da administração estatal. Desse modo, a racionalidade instrumental na economia (representada pela calculabilidade e pela previsibilidade) também permeou a esfera política, impondo-se como forma de dominação (Marcuse, 1998). Assim, a forma de dominação burocrática nas sociedades capitalistas contemporâneas é inseparável da industrialização progressiva, uma vez que ela transfere a eficiência maximizada da produção industrial para a sociedade como um todo.

Contudo, na abordagem efetuada por Marcuse (1998) a razão técnica (científica e instrumental) apresenta limites: ela organiza e controla a sociedade, coisas e homens, trabalho e tempo livre, fábricas e burocracia de funcionários; mas nem o *para quê*, nem a *matéria sobre a qual* dá-se tal controle são dados pela razão técnica. Para Marcuse, a empresa capitalista usa a ciência de forma unidimensionalizada, voltada apenas para o lucro do capital, utilizado-a para dominar a natureza e com isso acelerar a produção

através da dinamização das forças produtivas. A mesma ciência também é utilizada para dominar os homens, dentro e fora do Estado, já que eles se subordinam cada vez mais ao processo produtivo acelerado pela própria ciência e pela tecnologia. Em nome da produtividade, outros aspectos da reflexão científica e existencial acabam por ser recalcados ou permanecem atrofiados, como a crítica do *status quo* e a emancipação dos homens da condição da miséria.

Ao ressaltar a focalização weberiana, para a qual a lógica microeconômica (calculista e formal) da empresa capitalista constitui o modelo e base para apreendermos a racionalidade social do sistema, Marcuse observa que a transposição desta lógica para o sistema como um todo torna-se insustentável, evidenciando uma incapacidade do sistema prolongar-se no tempo, expondo uma falta de racionalidade sistêmica.

“Na consumação da própria racionalidade capitalista as formas que lhe foram atribuídas por Max Weber foram demolidas, superadas, e sua demolição faz com que a ratio da industrialização capitalista apareça sob uma luz bem diferente – à luz de sua irracionalidade.” (Marcuse, 1998, p.118)

A simbiose entre ciência e técnica com a dominação econômica e política no capitalismo contemporâneo mostra quão profundamente ambas estão comprometidas com os interesses das classes dominantes. A produção de bens segue uma lógica técnica de produção, e não à lógica das necessidades reais dos homens; produz-se com eficácia o que dá lucro e não aquilo de que os homens realmente necessitam, e gostariam de possuir ou usar.

A ciência e a técnica, e sua visão (de origem iluminista) como promotoras do progresso e do bem-estar de todos, passam a ser a base de legitimação indispensável do moderno Estado capitalista. Porém, a sociedade burguesa, herdeira do Iluminismo, privilegiou o desdobramento da

razão instrumental em detrimento de uma razão emancipatória, que ficou reprimida e atrofiada. A fim de se retirar um Deus do centro do sistema colocou-se a Razão; porém esta, através da ciência, passou a não ser mais questionável, tomando-se um verdadeiro dogma, legitimador do Estado capitalista, não mais capaz de refletir sobre si mesma (Marcuse, 1998, p.120), ocorrendo a racionalização da dominação.

A técnica da pesquisa de opinião também tem sido utilizada desta mesma maneira pelos agentes capitalistas, e lhes tem trazido maior eficiência na produção. Alinhada com os fundamentos das recentes teorias organizacionais no âmbito das empresas privadas (administração gerencial), que preconizam a valorização das necessidades dos clientes como meio de manter e aumentar a produtividade em um ambiente marcadamente mais competitivo, as sondagens de opinião têm sido largamente utilizadas no marketing publicitário, nas pesquisas de mercado, sendo predominantes em organismos privados, com fins lucrativos, integrados plenamente na lógica do mercado capitalista (Champagne, 1998).

Através dos atuais processos de reforma de Estado, neoliberais e pró-mercado, esta perspectiva empresarial tem sido transposta para a atuação estatal, a fim de contribuir para a solução da crise do modelo burocrático de atuação do Estado, representada por altos custos e baixa qualidade dos serviços públicos (Coutinho, 2000). Pesquisas de opinião pública têm sido efetuadas com o objetivo de avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado, sendo esta uma recomendação da *Nova Administração Pública*, que se configurou a base teórica dos processos de reforma de Estado levados a cabo por países da OCDE e patrocinados pelo Banco Mundial (Brasil, 1995; Pereira, 1997).

Devido à representatividade estatística com que trabalham, as técnicas de sondagens de opinião concedem um caráter de cientificidade aos dados apresentados pelos institutos de sondagem, e o resultado delas

costumam passar ao senso comum que esta é uma técnica de indiscutível neutralidade e objetividade, no que diz respeito ao conhecimento obtido desse modo. Porém, e o que se procurou demonstrar, para que isto efetivamente ocorra faz-se necessário atentar para requisitos metodológicos, sobretudo de ciências sociais, que o emprego da técnica exige (Thiollent, 1985), se houver a pretensão de que esta se transforme num verdadeiro instrumento de avaliação da satisfação dos cidadãos com relação aos serviços prestados por parte do Estado. Do contrário, tais pesquisas de opinião pública tendem simplesmente a se transformar em mais um instrumento técnico-científico utilizado com o fim de aumentar a legitimidade das instituições perante as massas, colocado a serviço da dominação por parte dos detentores do poder político.

Conforme Bourdieu (in Thiollent, 1985, p.140), todo exercício de força é acompanhado por um discurso que visa a legitimar a força de quem a exerce. O desenvolvimento dos meios de comunicação de massa alçou as pesquisas de opinião à condição de instrumento de sustentação no campo político, enquanto instrumento que aufere a “vontade popular”. Assim, há uma constante busca pelos agentes políticos da fatídica formulação de que “a opinião pública está conosco”. Se tal técnica não for trabalhada com rigor metodológico, há a tendência de que seus resultados simplesmente confirmem as expectativas que o pesquisador possui a respeito do tema em estudo, seja ele qual for.

Isso quer dizer que, para que esta técnica seja capaz de captar a real percepção da população acerca da qualidade da prestação dos serviços públicos, e propicie que se atinja os objetivos de melhoria das condições materiais de vida dos destinatários da atuação estatal no modelo de Política Social, não se pode simplesmente reproduzir o uso feito pelas sondagens de opinião nas burocracias privadas.

Deve-se questionar a razão formal utilizada unidimensionalmente pela dominação racional-legal (Marcuse, 1998), manifesta no Estado contemporâneo. Para tanto, como procuramos demonstrar, não basta simplesmente escutar os destinatários da atuação do Estado. É preciso que os cientistas e técnicos tenham consciência dos limites da razão formal (representada pela ciência) na sociedade capitalista atual, caso contrário, há uma grande tendência dos pesquisadores simplesmente chegarem à confirmação de suas expectativas, concordando com a sua (ou a de quem encomendou a pesquisa) visão da realidade (Bourdieu, in Thiollent, 1985).

Como trabalhado no cap. 4, uma pesquisa de opinião pública que tenha por finalidade avaliar a prestação de serviços públicos (portanto, algo diferente da simples previsão eleitoral) e que se pretenda cientificamente sustentável, dentro da metodologia de ciências sociais (embora não se constituindo uma pesquisa sociológica *stricto sensu*), deve atentar para os limites e pressupostos teóricos da técnica, trabalhados no item 4.3., que dizem respeito: A) à vigilância epistemológica dos procedimentos, B) à representatividade estatística da amostra, e C) ao necessário espírito crítico quanto aos dados e ao procedimento de sua obtenção.

A) A vigilância epistemológica: propõe-se que esta se dê por meio da problematização das críticas efetuadas por Thiollent (1985) e Bourdieu (1972 e 1973), e que dizem respeito aos limites que a técnica de pesquisa de opinião encerram. Tais limites são relativos a três questões a saber:

l) Neutralidade – para superar os limites que dizem respeito à neutralidade de seus procedimentos, é preciso focar o instrumento da sondagem com uma perspectiva não positivista, a partir de um modelo das ciências da natureza; mas, ao contrário, sob uma perspectiva de ciências sociais. Nestas, a neutralidade apresenta-se como controle axiológico do pesquisador sobre seu objeto de pesquisa. As técnicas de pesquisa não podem ser utilizadas como receitas e instrumentos neutros, mas como meios

de obtenção de informação cujas qualidades e limitações devem ser controladas. Todo o pesquisador tem a sua ideologia que necessariamente influenciará no seu trabalho de pesquisa, portanto, é importante que seja assumida de antemão para que se compreenda a relação que deve existir entre pesquisador e pesquisado, uma vez que ambos são sujeitos do processo de pesquisa.

II) Teoria em atos – Bachelard (in Thiollent, op. cit.) pontua que toda técnica, quando incorporada à pesquisa social, funciona como uma teoria particular relativa a representação que se tem do objeto investigado. No caso da técnica de pesquisas de opinião pública encontra-se reificada uma representação da sociedade como “multidão atomizada”. A opinião pública se configuraria, no limite, como adição de opiniões individuais, passível de ser captada mediante uma “fotografia” instantânea. Desse modo, todas as operações desta prática (a mensuração, os instrumentos quantitativos, desde a elaboração do questionário até a análise estatística) seriam teorias em atos a título de procedimentos de construção dos fatos e de suas relações. Portanto, as contestações científicas (de ciências sociais) sinalizam para a necessária crítica e discussão no que se refere aos pressupostos e limites da técnica, a fim de que sejam superados metodologicamente suas inerentes deficiências.

III) Imposição da problemática – esta limitação diz respeito a colocar-se o entrevistado frente a uma problemática que, em geral, não é a sua, e extrair conclusões a partir daí. Em geral, as problemáticas fabricadas pelos institutos de sondagem são subordinadas a uma demanda particular daqueles que podem pagar pela pesquisa de opinião pública. Estes nem sempre estão interessados em saber efetivamente o que pensam os entrevistados, mas sim em utilizar os resultados da pesquisa para fins próprios de legitimação no mercado ou no campo político. Além deste aspecto, a imposição da problemática diz respeito à distância social ou cultural que existe entre o universo dos pesquisadores e o dos

respondentes. Para dar conta deste problema, faz-se necessário atentar-se para o relativismo cultural, que é o princípio segundo o qual a vida é interpretada por cada pessoa em termos de sua própria experiência, quadros de referência e normas sociais (Winick, *apud* Thiollent, op. cit.). Isto implica para o pesquisador a necessária consciência de que não existe uma escala unívoca de valor aplicável a todas as sociedades ou a uma específica sociedade de forma uniforme.

B) A representatividade estatística da amostra: para que esta se configure há a exigência que se trabalhe respeitando cuidados metodológicos importantes. Trabalhar-se com uma amostra não cientificamente construída não permite generalizar as conclusões de uma pesquisa para o universo pesquisado, ou seja, não permite atribuir determinada característica verificada como presente nos entrevistados como sendo encontrável em toda a população do qual fazem parte (Mann, 1975). Para se obter uma ótima representatividade estatística é necessário trabalharmos com uma amostra que seja aleatória, isto é, onde todos os elementos da população devam ter uma probabilidade igual, distinta de zero, de serem selecionadas ao acaso para formar parte da amostra (Stevenson, 1981). Contudo, esta amostragem implica um elevado custo. Uma alternativa é a amostragem por quotas, porém são indicadas para o caso de pesquisas não tão aprofundadas onde não se faz necessário elevado rigor estatístico, onde são aplicadas entrevistas breves e pouco aprofundadas. A amostragem por quotas, portanto, tem o atrativo de ser mais fácil, mais rápida e mais barata do que a amostragem probabilística. O importante é que sejam expostas as limitações e as vantagens da amostragem utilizada, qualquer que ela seja, a fim de conferir maior transparência possível ao estudo.

C) O necessário espírito crítico quanto aos dados e ao procedimento de sua obtenção: este último elemento diz respeito à necessidade de se atentar para os limites e pressupostos teóricos da técnica, em especial ao

atributo individual, opinião. Deve-se ter consciência de que: I) nem todas as pessoas possuem as mesmas condições de emitirem uma opinião; II) nem todas as opiniões se equivalem, umas possuindo maior influência social do que outras; e III) fazer-se a mesma pergunta a todas as pessoas da mesma forma não implica haver um consenso a respeito das perguntas que mereçam ser feitas.

Por todas estas razões evocadas, que dizem respeito às limitações e aos pressupostos teóricos que a técnica da pesquisa de opinião encerra, o emprego de metodologia de ciências sociais (embora não se constitua caso de uma pesquisa sociológica) faz-se necessário quando se pretende utilizar esta técnica para avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado. No ambiente estatal, o uso das enquetes exige atenção às diferenças de finalidade, e à lógica correspondente, que existe entre a atuação da burocracia privada (empresas) e pública (administração pública). Esta diferenciação é necessária para se evitar que as sondagens de opinião sejam, como argumenta a *Teoria Crítica*, mais uma técnica a serviço da lógica da dominação, e não um instrumento de libertação das massas e captação de suas demandas. Sem os cuidados epistemológicos (reafirme-se, de Ciência Social) há a tendência de ser apenas mais um instrumento para uso e dominação pelos detentores do Estado, ocorrendo simplesmente o emprego de mais uma técnica científica para legitimação da atuação estatal.

5.2.3 Terceiro Objetivo Específico

Propor uma metodologia de pesquisa de opinião pública que permita avaliar a qualidade do serviço público sob a ótica do cidadão, enfrentando a mencionada disfunção estrutural da atuação burocrática, e que não se preste a simplesmente ser um fator legitimador da atuação do Estado, desperdiçando o potencial que possui a técnica.

Para dar conta deste último objetivo específico, será apresentada a seguir uma proposta de metodologia de pesquisa sobre serviço público, tendo por base trabalho elaborado pelo mestrando no âmbito do Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho do Setor Público, da Secretaria da Coordenação e Planejamento do Rio Grande do Sul, onde está lotado, com o cargo de Técnico em Planejamento. Tal projeto foi elaborado com observância à discussão teórica abordada na presente dissertação, e também em trabalhos específicos para avaliação de serviços públicos Fossatti (1997) e Núcleo De Estudos De Políticas Públicas-UNICAMP (1999), além de conhecimentos específicos em Planejamento Estratégico.

Projeto de Pesquisa de Opinião Pública para avaliar a qualidade do serviço público sob a ótica do cidadão

1. Ambiente de pesquisas de avaliação no serviço público

Primeiramente, deve-se considerar que as dificuldades no financiamento de políticas públicas, devido às recorrentes crises econômicas por que têm passado o país, forçam os administradores a construir formas alternativas de gerência que permitam a efetiva participação popular como modo de canalização de esforços e de garantia de um melhor resultado na aplicação dos recursos, bem como a legitimação política de projetos de administração pública socialmente mais justos e eficazes. Isso pressupõe mudanças internas à burocracia estatal e em seu gerenciamento. Diante deste quadro, faz-se necessário elaborar alternativas de atuação do Estado no sentido de dar conta das necessidades dos cidadãos⁴⁰.

Nesse sentido, o processo de construção de uma nova maneira de administrar a máquina pública deve ter o objetivo de tornar a atuação dos órgãos estatais mais comprometidas com a solução dos problemas sociais, o que implica uma administração pública mais ágil na apreensão e resposta às demandas populares, à procura de uma maior racionalidade sistêmica da atuação do Estado. Para tanto, podemos citar como principais desafios que se apresentam, dentre outros, contar com uma burocracia que administre a coisa pública com total transparência (de forma não patrimonialista), e construir instâncias de participação e controle dos cidadãos no controle do Estado e dos órgãos públicos.

⁴⁰ Coutinho, 2000.

Os interesses em realizar especificamente estudos de avaliação a respeito da prestação de serviços públicos para o Estado, ou para um Governo, estão diretamente ligados a questão da efetividade, eficiência, transparência na gestão e mais amplamente com o desempenho da gestão pública. O desiderato é que tais estudos constituam-se em poderosos instrumentais para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas.

Com efeito, o interesse mais imediato para realizar estudos e pesquisas de avaliação das atividades do Estado estaria ligado a auferir os resultados (esperados ou não) alcançados pela prestação dos serviços públicos. A preocupação com a efetividade destes serviços seria portanto o motivo primário dos estudos de avaliação. O segundo motivo dos estudos seria o de entender o modo, ou o processo específico, pelo qual a atuação pública alcança (ou não) os resultados almejados. Aqui, o interesse estaria mais ligado à dinâmica e processo de funcionamento da intervenção estatal, os quais são relevantes para permitir compreender de que modo os resultados pretendidos pelos órgãos estatais podem ou não ser gerados, quando a operacionalização de seu planejamento é confrontada com os constrangimentos concretos existentes no mundo da implementação.

Outro conjunto de interesses ligados diretamente aos estudos de avaliação, tanto centrados na questão da efetividade dos programas, projetos ou atividades públicas, quanto mais diretamente relacionados à sua dinâmica de funcionamento seriam aqueles voltados para a reflexão e o aprendizado institucional dos órgãos públicos sobre suas ações, necessários para se contornar a disfuncionalidade da ação burocrática.

2. Metodologia sugerida para pesquisa de opinião

Em primeiro lugar, deve-se dimensionar os produtos desejados como resultado do processo de avaliação mediante uso da técnica da pesquisa de opinião, sempre tendo consciência de suas limitações (conforme ventilado acima, cap. 4). A proposta de trabalho deverá ter como objetivo a realização de sondagem de opinião acerca da percepção da população do Rio Grande do Sul sobre os serviços públicos, com base em metodologia de ciências sociais e de planejamento, visando a contribuir com subsídios ao acompanhamento da Administração Direta, e também Indireta (uma vez que tais estudos de avaliação poderiam ser adaptados para sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias).

Definidos os propósitos gerais de um estudo de avaliação⁴¹, o passo seguinte para os trabalhos de avaliação seria o de dotar o estudo de rigor técnico e acadêmico capaz de lhe conferir credibilidade para diversos

⁴¹ Definição a ser dada por representantes do quadro político do Estado, isto é, do Governo (stricto sensu). Na proposta a seguir apresentada, trabalha-se com a alternativa de um serviço público (stricto sensu), não individualizável, nem mensurável, como por exemplo o de Segurança Pública.

públicos (estatais ou não), tornando o estudo de avaliação capaz de ir além de um simples relatório gerencial interessado. Um dos requisitos fundamentais para gerar a credibilidade é o uso de técnicas e metodologias largamente reconhecidas pelas pesquisas sociais, em campos como a sociologia, teoria das organizações, psicologia social, antropologia, e técnicas de análise estatística, permitindo analisar e interpretar os dados empíricos coletados dentro de padrões institucionalmente aceitos. Ressaltamos, conforme item 4.3.1. que os estudos de avaliação de serviços públicos têm pontos em comum com estudos e pesquisa nas ciências sociais tais como: descrever realidades e fenômenos sociais; entender relações entre variáveis de interesse; e analisar seqüências de causalidade entre duas ou mais variáveis.

Em qualquer estudo de avaliação, selecionado o método analítico adequado ao tipo de questão, os estudos usualmente partem de um conjunto de teorias sobre o funcionamento da prestação do serviço e hipóteses, que serão empiricamente testadas na pesquisa. Quando dotado de instrumentais teóricos e metodológicos adequados, os estudos de avaliação possibilitam ampliar o entendimento sistemático de como e em que medida os objetivos desejados por uma atividade estatal estão sendo atingidos, e, sobretudo, reaplicá-los em qualquer outro projeto, programa ou atividade, em qualquer escala. Por serem dotados de sistematicidade e métodos, os estudos de avaliação permitem reaplicabilidade em casos similares, e em casos não-similares, adaptando-os às especificidades do serviço público em questão. Neste sentido, os estudos de avaliação possibilitam a acumulação do conhecimento sobre a prestação de serviços, seus problemas, e sobre as possibilidades e necessidades de coletar dados empíricos, e ainda sobre métodos e técnicas que mais se adaptam a cada um.

No que se refere a definição da amostragem para o trabalho, de tipo probabilística ou não probabilística, ambas apresentam vantagens e desvantagens. Por exemplo, o rigor de representatividade estatística que a probabilística oferece, tem como desvantagem uma maior atomização da realidade do que a amostragem não probabilística. Esta flexibiliza a individualização, entretanto é menos rigorosa estatisticamente. Tecnicamente, qualquer que seja o tipo, permite razoáveis margens de confiabilidade e de representatividade, independentemente da complexidade da população total (Stevenson, 1981).

O ideal almejado é compatibilizar ambas em busca da maximização das possibilidades de pesquisa. Isto quer dizer que a pesquisa deveria constituir-se sobretudo de duas fases: uma qualitativa e outra quantitativa. Com base no exposto acima, propomos o seguinte procedimento, com três momentos que englobem as cinco etapas postas no item 4.4., para se efetuar avaliação de serviços públicos sob a ótica dos cidadãos usuários: I) Etapa Qualitativa, II) Definição Estratégica e III) Etapa Quantitativa.

2.1) Etapa Qualitativa

Sugere-se como primeira fase do trabalho a realização de uma etapa qualitativa. Esta seria efetuada, por sua vez, mediante duas técnicas: a) uma pesquisa exploratória, mediante questionários abertos; e b) realização de grupos focais de discussão. Apesar de não haver uma preocupação elevada com a representatividade amostral, as entrevistas de profundidade possibilitam a obtenção de uma visão ampla e com diferentes pontos de vista sobre o problema em estudo; no item 4.4. esta fase corresponde à etapa 1).

A pesquisa de opinião quando definida em relação à percepção/opinião da população requer, como procedimento metodológico rigoroso, a problematização dos princípios a partir dos quais as respostas foram construídas. Desse modo, essa fase justificaria-se como meio adequado para construção dos quadros de referência (Thiollent, 1985) a partir dos quais os indivíduos da população tenderiam a responder à etapa posterior, quantitativa. A apreensão desses dados tende a facilitar uma posterior análise das condições de produção dos dados obtidos. O ganho possível verificaria-se num maior controle axiológico e epistemológico do pesquisador sobre seu objeto de pesquisa, criando-se espaço para uma problematização do momento da observação, bem como de análise dos dados assim obtidos, em sua dimensão social. Como pontuado no 4.3.1, a neutralidade axiológica, como requisito científico (de Ciências Sociais), consistiria na capacidade de o cientista neutralizar suas próprias avaliações ou seus próprios valores para reconhecer e apresentar os fatos objetivos, mesmo quando são 'comportamentos avaliativos' dos sujeitos estudados. Como o pesquisador integra o objeto de pesquisa, a alternativa que se impõe é ele explicitar previamente suas "idéias de valores", seu quadro de referência.

Assim, deve-se admitir de antemão que não há possibilidade de uma pesquisa social apresentar a mesma objetividade absoluta presente nas ciências da natureza, uma vez que o investigador social integra seu objeto. O problema também remete à distância social ou cultural que existe entre o universo dos pesquisadores (de um estrato social mais elevado em renda e escolaridade do que o dos pesquisados), que concebem a pesquisa e o questionário, e o universo dos respondentes.

Dessa forma, ambas as técnicas qualitativas (questionário aberto e grupo focal) deveriam apreender o quadro de referência presente na população do Estado a respeito de serviços públicos, abrangendo o que se entende por esse termo, como compreendem qualidade na sua prestação, quais os serviços prioritários, quais as principais características que deveriam apresentar, a responsabilidade pela sua prestação (qual ente público), sua forma de financiamento e o papel da iniciativa privada nestes, além de perguntas específicas relacionadas ao serviço público em questão, no exemplo, Segurança Pública. O uso das mencionadas técnicas deveria

atentar para a heterogeneidade dos respondentes quanto às dimensões de sexo, idade, renda, nível cultural, condição de moradia (urbano/rural, periférico/central) e orientação política. Destinar-se-iam a atentar para a compreensão de expressões e conceitos referentes ao tema, utilizados pelos órgãos prestadores de serviço.

Propõe-se a realização em regiões do interior do Estado, além da região metropolitana da capital. Existe uma divisão política do RS em 22 regiões, que correspondem aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, e, para cada uma delas, há uma região do Orçamento Participativo Estadual. Dever-se-ia agregá-las segundo três macrorregiões COREDES/FEE (Sul, Norte e Nordeste) conforme Seminário de Desenvolvimento Regional, 1999, elaborado pelo Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano – DDRU da SCP (anexo I).

Para cada uma destas macrorregiões seriam selecionadas as regiões do OP/COREDE que apresentassem maior e menor população absoluta. Observa-se que na macrorregião Nordeste, na qual está inserida a região metropolitana (Corede 22), não deverá ser computada a região de Porto Alegre. Esta, devido a seu peso populacional, deverá ser considerada já pré-selecionada para todo o processo. Assim, obteríamos seis regiões, acrescentando a região Metropolitana, como a sétima.

Em cada município sede de COREDE/OP selecionado, deveriam ser aplicados questionários abertos, sugerindo-se um número em torno de 20, procurando-se abranger a heterogeneidade acima referida, perfazendo um total de 140 entrevistas.

Em seguida, seriam realizados grupos focais nos municípios sedes dos Coredes mais populosos das três macrorregiões mencionadas, acrescentando-se, novamente, mais um grupo para o município de Porto Alegre, perfazendo quatro grupos focais. Nestes seriam entrevistas com um grupo em torno de 12 pessoas, discorrendo livre e aprofundadamente sobre os aspectos mais relevantes observados nas pesquisas qualitativas.

Acrescenta-se que toda etapa prévia qualitativa (pesquisa exploratória) deveria ser realizada pela equipe técnica do DADE/SCP, por um critério eminentemente qualitativo, na medida em que o tratamento dos dados pela própria equipe responsável pela análise e interpretação oferece um maior acompanhamento qualitativo destes. O tratamento dos dados deveria ser realizado através da utilização de software específico para pesquisa social qualitativa (SPHINX, módulo léxico), já disponível no departamento.

2.2) Definição Estratégica

Embora os estudos de avaliação se utilizem de métodos e técnicas válidas nas Ciências Sociais, diferenciam-se da pesquisa acadêmica pura

em um ponto fundamental: estão diretamente ligados à prática e a processos de gerenciamento e tomada de decisão dentro do Estado. Nesse sentido, os estudos e pesquisas de avaliação representam atividade interessada e fortemente conectada ao mundo da ação, o que nem sempre ocorre com as pesquisas teóricas e aplicadas realizadas na Academia, onde os pesquisadores têm total autonomia para decidir quais as questões relevantes para a análise, e quais os métodos e técnicas a serem utilizados.

Em pesquisas de avaliação de serviços públicos, portanto, deve estar presente a produção de informações que sejam passíveis de uso para melhoria de sua prestação, possibilitando um aprendizado institucional através do confronto entre os objetivos da atuação burocrática com seus resultados. Portanto, a Secretaria de Coordenação e Planejamento-DADE, por prestar uma atividade meio, deve estabelecer um diálogo com os órgãos responsáveis pela prestação do serviço, disponibilizando técnicas de planejamento que capacitem seus parceiros de Estado. Para tal, deve haver uma rodada de reuniões com os órgãos cuja atividade deverá ser pesquisada, para apreciação dos resultados da etapa qualitativa e definição conjunta dos objetivos da pesquisa de opinião avaliativa, a fim de ocorrer a posterior definição do questionário. No item 4.4. trabalhado, correspondem às etapas 2 e 3.

Como técnica a ser utilizada, sugere-se a de planejamento estratégico⁴², uma vez que auxilia a organização e administração dos serviços, possibilitando inclusive uma futura gestão por indicadores. Como primeiro passo, deve-se realizar um trabalho que auxilie o órgão público em questão a definir sua missão, sua visão de futuro e os objetivos de sua atuação para o período do Governo. Em seguida, procura-se transformar tais objetivos em metas que sejam passíveis de mensuração, a fim de se avaliar a atuação do órgão em uma série temporal. Deve-se contrabalançar, neste processo, se os objetivos e metas definidos contemplam, em algum nível, a preocupação dos usuários evidenciada na etapa qualitativa.

Neste sentido, é possível para o analista quebrar o objetivo geral da instituição em vários objetivos operacionais para proceder a análise de avaliação da efetividade das ações do Governo. Metodologicamente isso implica levantar um conjunto de aspectos referentes à prestação junto aos diversos informantes qualificados (decisores, gestores e executores [do Estado], realizado na etapa de definição estratégica; e a população, usuária ou beneficiária dos serviços com diferentes características [sociedade], realizado na etapa qualitativa).

⁴² Com base em Matus (1993).

2.3) Etapa Quantitativa

Esta etapa dar-se-ia através da aplicação de questionário fechado, por entrevistadores treinados (a serem contratados de empresa com tradição⁴³ através de licitação pública ou convênio) em uma amostra estatisticamente representativa da população do Estado do Rio Grande do Sul. As principais características que deveriam apresentar são as seguintes:

Questionário e Aplicação

O questionário não deve ser muito extenso, no máximo apresentar 30 questões, a fim de que não fique demasiado cansativo para os entrevistados. Cada questão deve ser simples e de fácil compreensão, evitando-se termos ambíguos, vagos ou imprecisos. Da mesma forma, não devem ser usados termos técnicos ou pouco familiares, nem questões muito longas, complexas ou com dupla negação. As alternativas para cada questão não devem ser em grande número, e as categorias de resposta devem ser exaustivas e mutuamente excludentes, sempre que possíveis. Sugere-se deixar uma alternativa em aberto para cada questão (tipo: outros_____) até o teste com uma amostra piloto, a fim de se verificar se não surjam alternativas que não foram cogitadas pelo pesquisador. Deve-se, a todo custo, evitar induzir as respostas a determinada alternativa. Por fim, deve-se cuidar para que a apresentação e a impressão do questionário sejam de boa qualidade.

Deve-se, ainda, atentar para cada questão em si, bem como ao sistema que compõem a fim de que não se transponha para o instrumento (questionário) as razões explicativas para a hipótese que o pesquisador previamente possui. Como tratado no item 4.3., uma interpretação rigorosa da sondagem de opinião suporia um questionamento epistemológico de cada pergunta colocada, mais ainda, sobre todo o sistema de perguntas colocadas.

Para finalizar o questionário, é imprescindível uma testagem prévia do questionário, mediante uma pesquisa piloto aplicando-o a mais ou menos 50 pessoas, como ventilado no item 4.4., etapa 4. É importante que se teste a compreensão das questões com pessoas de variado nível educacional. A pesquisa-piloto, assim realizada, deveria atender aos seguintes objetivos: testar a aplicabilidade das técnicas utilizadas; aperfeiçoar os conceitos e a redação utilizadas no questionário; obter uma estimativa da variância e do erro para o posterior cálculo de tamanho de amostra.

⁴³ Existem, no mercado, empresas especializadas que utilizam há muitos anos sistema de amostragem representativo do Estado, conjuntamente com entrevistadores bem treinados, para fins de pesquisa de opinião. Ainda, de especial importância considera-se o acompanhamento permanente do Departamento (DADE) em todos os processos a serem realizados pela outorgada, constituindo-se este item como requisito disposto pelo órgão contratante.

Questões que obtenham alto índice de não, respostas/não sei, devem ser reformuladas ou excluídas, assim como deve-se observar respostas não previstas, ou dados atípicos e categorias com pouquíssima frequência.

Ressalta-se aqui a importância de toda etapa qualitativa realizada, pois, exceto quando se faz uma pesquisa preparatória, nunca se estará completamente seguro de se ter previsto todo o universo das respostas possíveis e, sobretudo, de se compreender por inteiro seu significado.

Finalizado o processo de elaboração, passaríamos à aplicação do questionário a uma amostra representativa da população do Estado, etapa 5, do item 4.4. O processo de aplicação mais indicado para obter-se informações confiáveis numa pesquisa de opinião é o uso de entrevistadores treinados que cumpram o plano amostral previamente definido, de modo que se obtenham informações fidedignas – provenientes dos indivíduos selecionados, com a maior taxa de retorno, apresentando garantia de homogeneidade na aplicação devido à possibilidade de maior compreensão das questões pesquisadas.

b) amostragem

Para aplicação do questionário, constituído como descrito acima e previamente elaborado junto com órgãos responsáveis pelos serviços públicos diretamente administrados pela esfera estadual, dever-se-á utilizar técnicas de amostragem que permitam uma seleção adequada a partir do propósito de investigação definido. Pode-se observar que, devido à heterogeneidade comum a uma população de indivíduos a ser estudada e com o objetivo de obter-se dados que possam ser inferidos como válidos para a correspondente população, a amostra a ser trabalhada deverá ser representativa da totalidade da mesma, no caso do Estado. Tal amostra deveria apresentar a mesma estrutura ou composição da população do Rio Grande do Sul.

No processo de amostragem em uma pesquisa quantitativa deve-se trabalhar com uma amostra cientificamente (através de estatística) construída, a fim de que se permita generalizar as conclusões de sua pesquisa para o universo pesquisado. Ou seja, para permitir atribuir determinada característica verificada como presente nos entrevistados como sendo encontrável em toda a população do qual fazem parte. Para se obter uma ótima representatividade estatística, é necessário trabalhar com uma amostra que seja aleatória, isto é, onde todos os elementos da população devam ter uma probabilidade igual ou conhecida, distinta de zero, de serem selecionadas ao acaso para formar parte da amostra. Trabalhar segundo estes critérios permite obter consideráveis margens de confiabilidade de representatividade, independentemente do tamanho e da complexidade da população total.

Sugere-se que se use o método probabilístico, que fornece amostras perfeitamente representativas, em teoria ao menos, onde tudo deve ser sorteado: a rua, a quadra, o domicílio e até a pessoa a ser entrevistado dentro do domicílio. Na amostra probabilística nenhuma decisão quanto à escolha do entrevistado fica nas mãos do entrevistador (uma vez que lhe cabe apenas cumprir o plano amostral previamente definido através de sorteio). Contudo, este tipo de amostragem é o mais dispendioso também, fator a ser relevado quando da definição da pesquisa.

Uma alternativa é a realização da pesquisa mediante uma amostra por quotas, tendo presente, porém, que resta prejudicada a definição de margem de erro e o intervalo de confiança, posto que não há como calculá-los para amostras por quotas. As pesquisas eleitorais, por exemplo, realizadas pelos institutos de pesquisas, em geral, são feitas com amostras por cotas e não com amostras probabilísticas.

Para ambas alternativas, aleatória ou por quotas, a definição prévia dos municípios onde será aplicada a pesquisa tem como princípio geral a identificação de critérios de estratificação de uma amostra capaz de salientar as especificidades de cada serviço público em exame, bem como a própria heterogeneidade sócio-econômica e regional do Estado. A prestação e o desempenho positivo ou negativo do serviço público a ser avaliado podem ser condicionados por essa diversidade regional e pela complexidade maior ou menor da realidade municipal em que se inserem. Assim, é conveniente e estratégico acompanhar a definição dos critérios de estratificação da amostra, junto à empresa contratada para aplicar o campo.

Deve-se ressaltar que, devido a tal metodologia nunca haver sido aplicada pelo Departamento (DADE/SCP), e à ausência de estatístico dentro do quadro técnico do mesmo, não se possui ainda qualificação suficiente para elaborar por completo o referido plano amostral de acordo com todas as exigências metodológicas supramencionadas. Tal fator, se fosse desprezado, poderia tornar todo o trabalho de pesquisa pretendido em algo não sustentável perante a uma crítica científica. Portanto, seria parte do trabalho, especificamente na construção da amostra apropriada para esta pesquisa, somente a elaboração de critérios básicos a serem requisitados às empresas que se candidatarem ao processo licitatório. Por outro lado, uma vez que se trabalhe da maneira proposta, e verificado que este plano a ser solicitado cumpra com os requisitos para a pesquisa pretendida, o Departamento qualificar-se-ia para os futuros trabalhos em pesquisa. Através do uso continuado de toda uma metodologia de pesquisa, seria possível elaborar-se uma série histórica de informações, o que certamente seria de grande valia para a contínua avaliação dos serviços públicos do Estado.

3. Considerações finais

Da forma como é proposto o trabalho, ele tenderia a otimizar a capacitação técnica da Secretaria de Planejamento, e do Estado do Rio Grande do Sul, na efetiva avaliação de seus serviços. A melhor aplicação dos escassos recursos de um pequeno Departamento, frente a tarefa de se avaliar um determinado serviço que é prestado em todo o Estado, seria a canalização de seus esforços, principalmente, para as seguintes ações:

- Realização direta de toda Etapa Qualitativa;
- Realização direta de toda Etapa Estratégica, contando com os órgãos responsáveis pela prestação dos serviços públicos, para que a pesquisa obtenha informações realmente úteis para a coordenação e gestão da máquina pública;
- Realização parcial da Etapa Quantitativa, na elaboração dos questionários, de forma metodologicamente adequada, na análise e interpretação dos dados obtidos e apresentação adequada dos resultados;
- Contratação da aplicação do campo, bem como da elaboração do plano amostral, digitação dos dados e tabulação dos resultados.

Finalmente, através deste processo buscar-se-ia acompanhar a opinião dos cidadãos, de forma a alcançar a avaliação dos serviços públicos prestados pelo Estado do Rio Grande do Sul, objetivando:

- A otimização dos recursos públicos;
- A melhoria na qualidade dos serviços públicos;
- A eficiência e a eficácia na prestação dos serviços;
- O permanente aprimoramento dos serviços através do acompanhamento do seu desempenho;
- A obtenção de informação fidedigna diretamente dos cidadãos do Estado;
- A espacialização e caracterização das demandas.

Sendo assim, considera-se esta forma de proceder como a mais indicada e condizente com os objetivos de uma pesquisa de opinião pública, com o intuito de avaliar a prestação dos serviços públicos, por conciliar: (I) necessidades técnicas, relativas ao rigor metodológico e à utilidade para a administração dos serviços, uma vez que contorna a disfuncionalidade da atuação burocrática; (II) racionalização de custos, uma vez que maximiza a capacidade técnica instalada dentro do Estado, contratando-se apenas os serviços que estejam acima da capacidade da Secretaria de Coordenação e Planejamento-DADE, a saber, definição do plano amostral e aplicação do campo; (III) e aprimoramento da gestão pública na prática, eis que traz inovações ao processo de avaliação da atuação estatal.

Acredita-se que o gerenciamento da administração pública, através desta perspectiva de instrumento auxiliar na produção de informações, contribui também para a participação e o controle da população sobre a prestação dos serviços, possibilitando uma maior transparência e democratização da gestão do Estado. Esta proposta de trabalho tem como objetivo geral contribuir para o diagnóstico acerca da prestação dos serviços públicos no Estado do Rio Grande do Sul, sob a ótica da população. A utilização de pesquisa de opinião como instrumento técnico auxiliar na produção de informações, com objetivo de avaliação da prestação de serviços, reveste-se de um caráter fundamental na medida em que fornece subsídios às diferentes instâncias governamentais para a elaboração de políticas públicas, bem como durante o processo de tomada de decisões e de gestão, propriamente dita.

4. Conclusão do Projeto de Pesquisa

Por fim, o potencial uso dos estudos e pesquisas de avaliação representam instrumentais de extrema valia para gerentes e decisores nos órgãos de Estado, os quais mais de perto lidam com a implementação e execução de políticas governamentais, mediante programas, projetos e atividades. A importância do uso dos estudos de avaliação permite, quando conduzido dentro de um rigor teórico e metodológico adequado aos propósitos dados, que a tomada de decisão acerca da administração pública seja dotada de maior racionalidade técnica gerencial (e sistêmica), pois quase sempre, sobretudo no Brasil, as tomadas de decisão sobre serviços públicos são realizadas sem o adequado conhecimento de como as ações estatais funcionam em sua realidade, no plano da execução, e de seus resultados.

A necessidade de se conhecer os serviços públicos por dentro, suas dificuldades, os obstáculos de implementação de inovações, seus fatores gerenciais e operacionais, e ainda como estes realmente produzem efeitos esperados e não esperados, pode ser um instrumento de poderoso uso para a melhoria da performance das organizações do Estado, gerando uma maior possibilidade de governança em qualquer escala do governo. Órgãos prestadores de serviços ao lançarem mão de instrumentos adequados de avaliação de suas atividades estariam, ao menos em tese, movendo-se na direção de uma maior transparência e responsabilização, e de um uso qualitativo de recursos públicos, na medida em que estes permitiriam sinalizar para atividades que funcionam com mais efetividade, eficiência e qualidade, e ainda como estas poderiam ser melhorados, nos casos necessários.

Este mecanismo de avaliação proposto (pesquisa de opinião pública) se mostra de extrema valia num contexto em que, como visto (Introdução), cada vez mais é exigida das organizações do setor público uma orientação por resultados, foco no cliente, e sobretudo uma maior performance na implementação dos programas e políticas públicas. Outro

ponto de fundamental interesse para os decisores é a análise dos fatores que levam os serviços públicos a serem distorcidos quando do momento da implementação dos planos de governo. Muitas vezes, um determinado projeto bem concebido no plano da formulação tende, por diversos fatores, a produzir falhas de implementação, levando a ação estatal ao mais completo desvio dos objetivos.

O conhecimento da percepção que os destinatários do serviço prestado possuem a respeito deste, e de suas expectativas, permite ao gestor munir-se de maior capacidade de detectar problemas e corrigi-los, evitando-se que se desperdicem recursos com métodos ineficientes de trabalho, formulando estratégias de correção de atividades e evitando possíveis problemas entre os objetivos planejados e os efetivamente alcançados.

Neste sentido, o conhecimento e uso adequado de técnicas de pesquisa social e de planejamento permite que os estudos de avaliação sejam instrumentos que vão além dos usuais relatórios gerenciais produzido no dia-a-dia das organizações, e que quase sempre são destituídos de análise que interessa para a tomada de decisão, e sobretudo para alocação de recursos. Os decisores públicos geralmente se defrontam com restrições orçamentárias e têm de optar por onde alocar os escassos recursos, têm de optar por alternativas que melhorem a performance da prestação dos serviços; mas não possuem muita informação especializada que se ajustem à tomada racional de decisão de modo contínuo. Em geral, as informações gerenciais produzidas pouco tem a ver com questões mais amplas de como os serviços funcionam, seus obstáculos, e quais as possibilidades para superação, bem como dos pontos de êxito. Os decisores são levados a tomar decisões com informações precárias, em geral de forma voluntarista, sobre o modo específico de como os serviços deveriam funcionar e, muitas vezes, baseadas em dados (econômico-patrimoniais) que pouco penetram na realidade de operação e funcionamento dos serviços públicos. Esta disfunção, como visto, é característica da forma de atuação burocrática tradicional, onde há uma separação entre as instâncias que planejam as atividades e aquelas que as executam.

Na minha perspectiva, a introdução e o uso de estudos adequados de planejamento e avaliação na prática e cultura das organizações estatais, certamente, representa um ganho qualitativo na gestão pública, pois permitem elucidar, quando adequadas metodologicamente e conduzidos por especialistas, pontos que decisivamente fazem a diferença para a tomada de decisão e gestão dos recursos e serviços públicos

5.3 Considerações Finais

Na Introdução pontuei meu sentimento de necessidade de mudanças no Estado brasileiro e, ao mesmo tempo, meu pessimismo pela direção das mudanças em curso. Ao final desta dissertação, e com os dados examinados, essa imagem se reforça. Não se percebem alterações significativas na dominação econômica existente no país, e os efeitos da Reforma de Estado neoliberal levada a cabo parecem contribuir para que ela se mantenha.

Posicionei-me contrário aos efeitos das reformas conservadoras neoliberais, pró-mercado, levadas a cabo nas últimas décadas em nível mundial, contudo, ainda não compreendia a sua exata dimensão. As políticas econômicas e sociais pró-cíclicas levadas a efeito pelas reformas liberalizantes (nos países que seguiam políticas keynesianas) proporcionaram uma “destruição criativa” no sistema em nome do aumento da lucratividade dos empreendimentos, incentivando seu curso de concentração de capitais. Esta propiciou um novo ciclo de expansão mundial da produção e do comércio, que se apresenta no fim com a atual recessão mundial, e uma preocupante liberação de mão-de-obra. Reforçando tal política, dos trabalhadores assalariados são paulatinamente retirados direitos sociais que, como foi visto, permitiriam a reprodução estrutural do sistema. Ou seja, fortaleceu a situação injusta de dominação econômica, tanto entre nações quanto internamente nos países, ameaçando a estabilidade social.

Por outro lado, o grande avanço da ciência moderna foi apropriado pela lógica da produção e da rentabilidade. O gigantesco avanço na tecnologia dos meios de comunicação de massa teve por efeito aumentar o rol de instrumentos disponíveis aos poderosos para manterem sua dominação, tornando esta, inclusive, subjetiva. A indústria cultural já se legitima com o “monopólio da verdade”, construindo as explicações de

mundo, de acordo com a lógica do sistema econômico capitalista, e seus mitos estruturantes de “progresso”, “razão” e “desenvolvimento”. As comunicações propiciam a sublimação hedonista de quase todos os desejos que as pessoas (vistas unidimensionalmente como consumidores) possuam, desde que não seja refletir contrariamente ao processo.

No entanto, as fissuras estão ficando cada vez mais acentuadas. Há os movimentos de migração em massa dos países periféricos em direção às nações ricas, em busca de condições mínimas de sobrevivência; há os conflitos étnicos e fundamentalistas; há os maciços protestos organizados pelas populações pertencentes aos próprios países desenvolvidos (de Seattle a Davos); há a ameaça de alteração no clima do planeta devido à poluição mundial, denunciada no Protocolo de Kyoto...

Dentre inúmeras falhas no argumento legitimador do *status quo*, e das reformas neoliberais, existe algo que não está fechando neste projeto de mundo, pronto e acabado: é impossível que todos os povos do planeta possuam o nível de consumo (e de “desenvolvimento”) dos países capitalistas ricos. Por este argumento, constatado pelo estudo *Limits to Growth* (realizado por um grupo interdisciplinar do M.I.T. para o Clube de Roma em 1972) conforme citado por Celso Furtado (1996), o sistema capitalista não possui condições de se generalizar devido a limitações de recursos naturais existentes no planeta Terra, inclusive humanos. Podem-se acrescentar a este argumento todas as preocupações ecológicas em voga, pois, ao meu ver, dizem respeito ao mesmo assunto, à ausência de racionalidade sistêmica da sociedade capitalista.

A racionalidade liberal burguesa apresenta a sua irracionalidade.

Mesmo assim, creio ser difícil manifestarem-se mudanças no curso dos acontecimentos a curto ou médio prazo. As sociedades nos países ocidentais (proletarizadas) possuem tão arraigados os valores modernos,

não apenas capitalistas mas sobretudo industrializantes, que uma grande mudança de paradigmas não parece se anunciar no horizonte. Resta, novamente, apenas um filosófico e apocalíptico pessimismo quanto aos acontecimentos futuros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma de Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fund. Konrad-Adenauer. 1998. (Série Pesquisas n.º 12)

ANDREWS, Christina e W., KOUZMIN, Alexander. **Dando Nome à Rosa: o Discurso da Nova Administração Pública no Contexto Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.feasp.usp.br/fundacoes/reforma/textos.htm>>. Acesso em: março de 2000. (Uma versão anterior foi apresentada na XI Conferência Nacional da *Public Administration Network*, realizada em Colorado Springs (EUA) em março de 1998).

ARGÜELLO, Katie. **O Ícaro da Modernidade, Direito e Política em Max Weber**. São Paulo: Acadêmica, 1997.

ASSOUN, Paul-Laurent. **A Escola de Frankfurt**. São Paulo: Ática. (s.d.)

AUGRAS, Monique. **Opinião Pública, teoria e prática**. Porto Alegre: Vozes, 1970, 165p.

BACHELARD, G. Les Intuitions Atomistiques, *apud* THIOLENT, Michel. **Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquete Operária**. São Paulo: Polis. 1985. 270p.

BAQUERO, Marcello. Opinião Pública e Pesquisas Eleitorais, *apud* BAQUERO, Marcelo (org.), **Transição, Eleições, Opinião Pública**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS. 1995, 92p.

_____. Cultura Política e o Neoliberalismo na América Latina. In: PINTO, Céli; GUERRERO, Hugo (org.). **América Latina, o Desafio da Democracia nos anos 90**, Porto Alegre: Universidade UFRGS/Associação de Universidades *Grupo Montevideo*. 1996. 191p.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva. 1994. 400p.

BASTOS, Raul; HENZ, Renato. **O ciclo expansivo 1968-1973**, in **Questões de Economia Política: Revista Semestral do Centro de Estudos e Debates de Economia Política – CEDE**. Porto Alegre: Mercado Aberto. Ano 3. n. 4. 1987. 74p.

BINETTI, Saffo Testoni. Iluminismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco *et al.* **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale *et al.*, 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília. v. 2. 1997. p. 605-611.

BRASIL, Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. 1995.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **O Conselho de Reforma do Estado**. Brasília: MARE. 1997. 38p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c.8)

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os Avanços da Reforma na Administração Pública: 1995-1998**. Brasília: MARE. 1998. 127p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c.15)

_____. Secretaria da Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, **Primeira pesquisa nacional de avaliação da satisfação dos usuários do serviço público – Uma nova relação do Setor Público com o cidadão**, Brasília, outubro de 2000, 67p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco *et al.* **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale *et al.* 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília. v. 2. 1997.

BOITO Jr., Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã. 1999.

BOURDIEU, Pierre. Os Doxósofos. 1972. In: THIOLENT, Michel. **Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquete Operária**. São Paulo: Polis. 1985. 270p.

_____. A Opinião Pública não Existe. 1973. In: THIOLENT, Michel. **Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquete Operária**. São Paulo: Polis. 1985. 270p.

CHAMPAGNE, Patrick. **Formar a Opinião – o novo jogo político**, tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes. 1996. 291p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração – Teoria, Processo e Prática**. São Paulo: McGraw-Hill Ltda. 1987. 381p.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**. ano 51, n. 3, jul-set 2000

DAVID, René. **Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo**, trad. Hermínio A. Carvalho. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes. 1993. 556p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas. 577p.

DINIZ, Eli. Globalização, Ajuste e Reforma do Estado. **Revista Brasileira de Informação em Ciências Sociais – RBIB**. n. 45, 1º semestre de 1998.

_____. BOSCHI, Renato; LESSA, Renato. **Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: dilemas da nova república**. São Paulo: Vértice e Revista dos Tribunais. 1989. 190p.

DURANT, Will. **A História da Filosofia**, tradução de Luiz Carlos do Nascimento Silva. Rio de Janeiro: Nova Cultural. 1996. 480p.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder – formação do patronato político brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Globo. v.2. 1995. 750p.

FIORI, José Luís. **O Vôo da Coruja: uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: UERJ. 1995. 133p.

FIORI, José Luís; TAVARES, Maria da Conceição. **(Des)ajuste Global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1993. 193p.

FOSSATTI, Nelson Costa. **Indicadores de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações, Segundo a Visão do Usuário**. 1997. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Administração, UFRGS, Porto Alegre.

FOWLER Jr., Floyd J. **Survey Research Methods**. Boston: SAGE Publications. 1987. 159p.

FREITAG, Bárbara. **A Teoria Crítica Ontem e Hoje**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense. 1994. 184p.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996. 89p. (Coleção Cultura)

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco *et al.* **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale *et al.* 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília. v.2. 1997. p. 124-130.

GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavel – as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Porto Alegre: L&PM. 1980. 92p.

HABERMAS, Jürgen. **Historia y Crítica de la Opinión Pública – la transformación estructural de la vida pública**, trad. Antonio Doménechi, Barcelona: G.Gili S.A. de C.V. 1994 352p.

_____. **Direito e Democracia, entre facticidade e validade**, trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Universitário. v.2. 1997. 352p.

HEILBRONER, Robert. **A História do Pensamento Econômico**, trad. Therezinha M. Deutsch e Sylvio Deutsch. São Paulo: Nova Cultural. 1996. 319p.

IANNI, Octavio (org.) **Marx**. São Paulo: Ática. 1987. 214p. (coleção grandes cientistas sociais)

JAY, Martin. **La Imaginación Dialéctica – una historia de la Escuela de Frankfurt**, Madrid: Taurus. 1986. 509p.

KUCINSKI, Bernardo; BRANFORD, Sue. **A Ditadura da Dívida – causas e conseqüências da dívida latino-americana**. São Paulo: Brasiliense. 1987. 223p.

KURZ, Robert. **O Colapso da Modernização – da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial**, trad. Karen Elsabe Barbosa. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996. 244p.

LUHMANN, Niklas. Por Que uma ‘Teoria dos Sistemas’?. In: STEIN, Ernildo e BONI, Luís A. de (org.). **Dialética e Liberdade, festschrift em homenagem a Carlos Roberto Cirne Lima**. Porto Alegre: UFRGS. 1993.

MANN, Peter H. **Métodos de Investigação Sociológica**, trad. Octávio Alves Velho. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar. 1975.

MAQUIAVEL, **O Príncipe**. In: CURSO DE INTRODUÇÃO À CIÊNCIA POLÍTICA. 2 ed. Brasília: UNB. 1984. 118p.

MARCUSE, Herbert. **Cultura e Sociedade**, trad. Wolfgang Leo Maar *et al.* Rio de Janeiro: Paz e Terra. v.2. 1998. 175p.

MATTEUCCI, Nicola. Opinião Pública. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco *et al.* **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale *et al.* 10. ed., Brasília: Universidade de Brasília. v.2. 1997. p. 842-845.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA. 1993.

McKENZIE, George; POWEL, Jackie; USHER, Robin. **Understanding Social Research: perspectives on methodology and practice**. London: The Falmer Press. 1997. 242p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros. 2000. 765p.

MERQUIOR, José Guilherme. **Arte e Sociedade em Marcuse, Adorno e Benjamin – ensaio crítico sobre a escola neohegeliana de Frankfurt**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1969. 311p.

MICHELS, Robert. **Os Partidos Políticos**, trad. Hamilton Trevisan. São Paulo: Senzala. (s.d.). 254p.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNICAMP, **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários – relatório final**, coordenador geral do projeto Pedro Luiz Barros Silva. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas. 1999, 133p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As Possibilidades da Política – idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra. 1998. 305p.

OFFE, Claus. Critérios de Racionalidade e Problemas Funcionais da Ação Político-Administrativa. 1974, In: OFFE, Claus, **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**, tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984. 386p.

OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Teoria do Estado e Política Social – tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. 1977. In: OFFE, Claus, **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**, tradução de Bárbara Freitag, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, 386p.

_____. 'A Ingovernabilidade': Sobre o Renascimento das Teorias Conservadoras da Crise. 1979. In: OFFE, Claus, **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**, tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984. 386p.

_____. A Democracia Partidária Competitiva e o 'Welfare State' Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. 1983. In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**, tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984. 386p.

_____. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**, tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984. 386p.

OZOUF, Jacques. A Opinião Pública – apologia das sondagens. In: LE GOFF, Jacques; NORE, Pierre. **História – Novos Objetos**. Rio de Janeiro: F. Alves. 1976

PANIÁGUA, José Maria Rodriguez. **Historia del Pensamiento Juridico**, 6. ed. ampliada. Madrid: Universidad Complutense. v.2. 1988. 648p.

PASQUINO, Gianfranco. Governabilidade. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco *et al.* **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale *et al.*, 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília. v.2. 1997. p. 547-553.

PARENTE FILHO, José. **Gestão pela Qualidade no Setor Público**. Texto para Discussão n.º 237. Brasília: IPEA. 1991.

PEIXOTO, João Paulo M. Reforma do Estado no Contexto da Trajetória Política Brasileira. **Revista do Serviço Público. Que fazer?**, Brasília. ano 45. v. 118. n. 3. p.37-50. set./dez. 1994.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. ENAP, Brasília, ano 47. v. 120. n. 1. jan.-abr. 1996.

_____. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997. 58p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c.1)

_____. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997 (Cadernos MARE da reforma do estado; c.3)

REGONINI, Gloria. Estado do Bem-Estar. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco *et al.* **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale *et al.* 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília. v.2. 1997. p. 416-419.

REIS, Fábio Wanderley. Notas sobre a Reforma do Estado. **Revista do Serviço Público. Que fazer?** Brasília. ano 45. v. 118, n. 3. p.17-26. set./dez. 1994.

RIO GRANDE DO SUL, **Projeto Reforma do Estado do Rio Grande do Sul – carta consulta COFLEX**, Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento, Secretaria da Fazenda, Sistema Financeiro Estadual. 1995. 71p.

_____. **CONTRATO DE EMPRÉSTIMO (Programa de Reforma do Estado do Rio Grande do Sul) entre Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e Estado do Rio Grande do Sul**, celebrado em 10 de junho de 1997, trad. Kurt Albert Goldberg, segundo Richard M. Labrie. Tabela Pública. 17fls.

_____. **Caderno SCP – 4**. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento. 1998. 47p.

REZENDE da Silva, Fernando Antônio. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas. 1983. 368p.

RÜDIGER, Francisco. **Introdução à Teoria da Comunicação, problemas correntes e autores**. São Paulo: EDICON. 1998. 116p.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. Brasília: Prisma. 1997.

SCHMIT, S. W. *et. al.* (eds.). **Friends, Followers and Factions; A reader in political clientelism**. Berkeley: University of California Press. 1977

SCHIRM, Stefan A. **Mercados Globais e Margem de Ação do Estado**, papers n.º 36. São Paulo: Fund. Konrad Adenauer. 1999. 58p.

SOUZA, Jessé (org.). **O Malandro e o Protestante – a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira**. Brasília: UNB. 1999.

STEVENSON, William J. **Estatística Aplicada à Administração**, trad. Alfredo Alves de Farias. São Paulo: Harper & Row do Brasil. 1981.

THIOLLENT, Michel. **Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquete Operária**. São Paulo: Polis. 1985. 270p.

TIRONI, Luís Fernando; SILVA, Luiz Carlos Eichernberg; VIANNA, Solon Magalhães *et al.* **Critérios para Geração de Indicadores de Qualidade e Produtividade no Serviço Público**. Texto para Discussão n.º 238. Brasília: IPEA. 1991.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia**. 2 ed. São Paulo: Atlas. 1992. 219p.

VOEGELIN, Eric. **A Nova Ciência da Política**, trad. José Viegas Filho. 2 ed. Brasília: UNB. 1982. 137p.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: UNB – Pioneira. 1981. (Coleção Weberiana)

_____. **Economia y Sociedad – Esbozo de sociología comprensiva**. 11. reimpresión, Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Económica. 1997. 1237p.

ANEXO I

**Anexo I – Regiões COREDES/OP e Macrorregiões DDRU/FEE
para o Estado do Rio Grande do Sul**

