UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ

FORA DE EMPRESTIMO

INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL

Série: Estudos em Saúde Coletiva nº 028

AS RELAÇÕES ENTRE BUROCRACIA-APARATO ESTATAL E SOCIEDADE CIVIL NA SOCIEDADE BRASILEIRA A PARTIR ...

Madel Therezinha Luz

Dezembro 1992

PS
SESC
028

IMS INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Instituto de Medicina Social

As Relações entre Burocracia-Aparato Estatal e Sociedade Civil na Sociedade Brasileira a partir de Políticas Sociais: Possibilidades e Limites de Generalizações para a América Latina Analisando-se o caso das Políticas de Saúde.

Madel Therezinha Luz

Dezembro / 1992

Nº 28

RS SESC 028 ex.2
INSTITUTO MEDICINA SOCIAL / UERJ
— BIBLIOTECA —

Diretor: José C. Noronha
Comissão de Publicação: Cid M. de Mello Vianna
Michael Reichenheim
Joel Birman
Secretária : Regina A. Marchese
Editoração Eletrônica: Sergio I. Amato / Regina A. Marchese
Nota: A série "Estudos em Saúde Coletiva" é uma publicação de textos para discussão, do Instituto de Medicina Social - IMS, de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es)

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca
do Instituto de Medicina Social - UERJ

L979 Luz, Madel Therezinha
As Relações entre Burocracia-Aparato Estatal e Sociedade Civil na Sociedade Brasileira a partir de Políticas Sociais: Possibilidades e Limites de Generalizações para a América Latina Analisando-se o caso das Políticas de Saúde. / Madel Therezinha Luz. — Rio de Janeiro: UERJ/ IMS, 1992.
20 p. — (Série Estudos em Saúde Coletiva; nº 28)

1. Políticas de Saúde – América Latina. 2. Burocracia – Aspectos Sociais. I. Título. II. Série.

CDU 614(8=6)

AS RELAÇÕES ENTRE BUROCRACIA - APARATO ESTATAL E SOCIEDADE CIVIL NA SOCIEDADE BRASILEIRA A PARTIR DE POLÍTICAS SOCIAIS: POSSIBILIDADES E LIMITES DE GENERALIZAÇÕES PARA A AMÉRICA LATINA ANALISANDO-SE O CASO DAS POLÍTICAS DE SAÚDE

Madel Therezinha Luz**

INTRODUÇÃO

O objetivo deste *paper* é levantar algumas questões que considero atuais e relevantes sobre as políticas sociais na América Latina, com destaque para as políticas de saúde. Enfatizarei as *relações entre Estado* no sentido estrito de aparato estatal, e o que se convencionou denominar, em Ciência Política, genericamente, de *burocracia*. A perspectiva que abordarei tenta fugir das análises macro-estruturais, historicamente predominantes em Sociologia e em Política, aproximando-se das relações institucionais, em macro e micro nível do poder.

Considero as questões que abordarei recentes, na medida em que tematizam fatos, tendências e relações político-institucionais em relação ao

---

* Comunicação apresentada em agosto de 1990 no I Seminário Latinoamericano de Políticas de Saúde, coordenado pelo NUPES/ENSP, Rio de Janeiro. Publicado em espanhol, com algumas modificações no livro organizado por TEIXEIRA, S.M.F., "Políticas Sociales y de Salud en América Latina".

** Professora do Instituto de Medicina Social da UERJ.

Estado e à burocracia. Relações que, embora estáveis e há muito sedimentadas socialmente, não haviam até os anos oitenta chamado a atenção dos pesquisadores e analistas, ou pelo menos não haviam chamado suficientemente sua atenção, em face da importância teórica e prática de que se revestem.

Penso que o desdobramento destas questões pode sugerir novos caminhos de investigação e de reflexão. Pode também desenvolver conteúdos ainda não elaborados em termos das relações entre burocracias - aparato estatal, envolvendo as políticas públicas na América Latina, sobretudo as políticas de Saúde, e suas repercussões na sociedade civil e na ordem política.

1º) **Democracia e burocracia em sociedades de desigualdade social profunda**

Esta é a primeira, e possivelmente a mais geral das questões. Sabemos que a questão das relações entre ordem democrática e ordem burocrática tem sido tematizada recentemente, inclusive retomando-se as colocações de clássicos como Max Weber.

A tendência à burocratização das sociedades ditas industriais e pós-industriais; o problema do poder dos técnicos e da tecnocracia implicado neste processo, e os conseqüentes entraves à afirmação e à ampliação do regime democrático; a limitação à multiplicação e universalização dos direitos políticos de cidadania embutida em modelos burocráticos autoritários adotados pelo

Estado em sociedades com regime ditatorial são questões que têm sido discutidas com relativa freqüência no país desde os anos 70[1].

Também o caráter corporativo da burocracia brasileira, as relações particularistas estabelecidas entre o Estado, interesses civis privados (ditos cartoriais) e setores da burocracia ligados aos aparatos estatais encarregados de organizar, coordenar e ativar políticas públicas, nos setores econômicos e sociais, foram discutidos durante a década de oitenta, salientando-se os efeitos perversos destas relações sobre a sociedade civil e o patrimônio público[2].

Entretanto, é preciso esclarecer, em relação ao problema das relações entre democracia e ordem burocrática, algumas questões implícitas, com todas as suas conseqüências teóricas e políticas. E neste sentido devo assinalar, em primeiro plano, a questão chave da *implantação, entre nós, do regime republicano sem uma ordem democrática correspondente*.

No Brasil, como em outras sociedades de profunda desigualdade social (sobretudo em países africanos e da América Latina), a República se implantou com uma *ordem sócio-política* fechada e autoritária, isto é, *excludente* no plano sócio-econômico e *concentrada* no plano político-institucional.

Os direitos jurídicos de cidadania, além de restritos são meramente *formais*, pois não se materializam em direitos sociais e políticos institucionalmente estabelecidos e reconhecidos *na prática* pela totalidade dos setores sociais. Neste contexto, a democracia é um projeto que nunca se realiza historicamente, um horizonte sócio-político sempre recuado.

O advento da República responde, neste caso, mais a pressões e interesses externos, provocados pela ordem econômica e política internacional, que a exigências internas estruturais de mudança.

A organização dos aparatos estatais e das instituições em geral, isto é, da ordem política como um todo, passa a exprimir, em cada aspecto da vida social, o regime de *excludência-concentração* que caracteriza a República nessas sociedades.

A burocracia orgânica a esse tipo de sociedade, longe de se colocar, face a suas funções, numa perspectiva de serviço público, no sentido da racionalidade ou generalidade normativa, parafraseando aqui Max Weber, adota uma postura discricionária, de feitora da sociedade civil. Nessa postura, o lema "aos amigos tudo, aos inimigos a lei" (entendendo-se aqui como inimigos o público a ser atendido) exprime ao mesmo tempo a possibilidade de se driblarem as normas -, desde que se tenham amigos bem situados nos órgãos públicos - e a situação de se arrastar um processo à la Kafka, se se for um simples cidadão, um cidadão *sans phrase*.

O cidadão torna-se, neste contexto, *um indivíduo*; um número desprovido de qualquer direito, sujeito a ter que provar (em geral por escrito em quatro vias comprovadas por documentos) que tem direito ao direito que está solicitando e que não está devendo ao Estado.

As periódicas campanhas de desburocratização acabam esbarrando no limite estrutural desse modelo político de concentração - excludência,

perfeitamente materializado no burocrata perito em provar que o cidadão *não tem* o direito solicitado, poupando assim o Estado de desencumbir-se de deveres muitas vezes constitucionais. Neste sentido a burocracia, definindo-se aqui este termo como um *conjunto de agentes institucionais originários de diversas corporações profissionais, hierarquicamente dispostas nas instituições*, tem como suas funções elaborar, organizar, operar, avaliar e reproduzir o sistema de meios normativos destinados a por em prática, políticas, estratégias e programas típicos desta ordem concentradora e excludente de poder. Neste sentido, *ela gera um sistema de entraves* ao exercício de direitos políticos e sociais de cidadania, e, ao invés de ser politicamente um conjunto de meios, torna-se um *fim em si mesma*, ocupando o lugar da(s) política(s) e dos atores políticos e inviabilizando, na prática, programas e estratégias com um mínimo de alcance social.

O ritual burocrático erigido em fim aparece, neste caso, como um efeito demonstrativo de poder do Estado e seus aparatos sobre as classes sociais subordinadas e a sociedade civil em geral.

Evidentemente este efeito favorece aos minoritários setores sociais que concentram poder econômico e político, em detrimento da grande maioria excluída e despossuída. Mas o mais grave é que a totalidade mesma da sociedade civil perde paulatinamente poder e capacidade de expressão política, subjugando-se ao autoritarismo de normas absolutizadas e impostas através de decretos, portarias, ordens de serviço, decisões normativas de chefes ou setores institucionais, baixados sobre o conjunto da população sem que esta tenha exercitado historicamente a prática do direito de responder, argüir, ou - muito

menos - contestar. É como se a vontade política fosse até hoje, nesse tipo de sociedade, imperial.

2º) Centralização e concentração de poder institucional em políticas públicas na América Latina: a tecnocracia, a burocracia e a questão do corporativismo no serviço público

Essa vontade política de cunho imperial constitui nossa segunda questão.

Talvez se possa dizer que, à vontade do Imperador, substituiu-se entre nós, progressivamente, no século vinte, uma "vontade político-institucional" autoritária e concentradora de poder. Esta "vontade político-institucional" é visível nas políticas sociais, centralizadas e verticalizadas em termos de tomadas de decisão, por um lado, e em práticas institucionais arbitrárias e instáveis, por outro, capazes de erradicar políticas anteriores elaboradas e postas em práticas por governos adversários, ou de tentar aniquilar instituições que se firmaram historicamente por sua independência política, às vezes em função mesmo de seus objetivos institucionais. A confusão entre *governo* e *Estado* é notável, nesse caso.

As *políticas de saúde* são um inegável exemplo histórico dessa vontade institucional perversa, mas essa tendência é dominante também na educação, na previdência social, na ciência e tecnologia. Na verdade, como expressão de uma tendência estrutural, essa vontade política é predominante no conjunto

das políticas sociais e econômicas desde a instauração do regime republicano. No Brasil, desde a República Velha. Pois essa tendência supõe uma *ordem social* pré-capitalista, patrimonialista, onde os limites entre o público e o privado são esmaecidos pela presença no Estado de grupos privados fortemente ligados a oligarquias políticas e econômicas, muitas vezes articuladas a interesses internacionais, estes sim, plenamente capitalistas. O Estado torna-se quase uma extensão desses grupos, que se sucedem nos governos.

Neste sentido é que se poderia pensar na generalização possível, para a América Latina, de algumas das características brasileiras das relações Estado - burocracia - sociedade civil, a partir das políticas públicas, especialmente as de saúde, meu ponto central de estudo. Mas ainda assim, mesmo considerados os elementos estruturais comuns aos nosso países, as especificidades institucionais devem ser sublinhadas, sobretudo as eventuais tradições históricas de democracia ou de participação democrática face às políticas públicas.

Ocorrem-me, a este propósito, os casos do Chile e da Argentina, que até os anos setenta tinham inegável tradição de regime democrático, inclusive quanto aos direitos sociais, pelo menos em termos das políticas de saúde e seguridade social.

A questão do centralismo, do verticalismo e da concentração *institucional* de poder me parece, entretanto, uma tendência passível de generalização nos últimos 20 anos, expressiva dos regimes autoritários militares

que se instalaram no continente, com o Brasil dos anos sessenta servindo de precursor deste modelo.

Este processo político se acompanhou, em termos institucionais, de uma corporativização técnica pronunciada, multiplicando-se as profissões envolvidas na elaboração, gestão, implantação e avaliação (aqui não importando o grau de eficácia destas etapas) das políticas públicas, de que as políticas de saúde são um caso notório, concernente às políticas sociais, mas cuja característica é aplicável, também e sobretudo, às políticas econômicas. O corporativismo resultante deste processo incentivou um forte autoritarismo de cunho tecnocrático, em que o Estado, através das políticas postas em prática por seus aparatos, não reconhece interlocutores políticos válidos, dialogando apenas sob pressão e mobilização dos diversos segmentos da sociedade civil. Cabe a esta arrancar concessões, baseadas em jogos de força política que desfavorecem as classes e setores subordinados: assalariados menos qualificados, sub-empregados e desempregados, funcionários barnabés, autônomos (profissionais liberais, pequenos comerciantes) sem muitos recursos. Que de fato constituem, aliás, a grande maioria da população.

Esta se torna, gradativamente, massa de manobra fácil diante de discursos carismáticos personalistas e práticas clientelistas assistencialistas negadoras de seus *reais direitos*. A continuidade e a expansão destes discursos e práticas acabam por eximir os políticos, seja os de cargos executivos, seja os de cargos legislativos, em nível central ou regional, de proporem e conduzirem programas partidários com estratégias claras e firmes de democratização econômica e social, que possibilitem a superação dessa estrutura.

Acorrentados a seus interesses particulares, submetidos a práticas eleitoreiras desprovidas de qualquer ética, grande parte de nossos políticos desconhece, como o Estado a que servem, a sociedade civil como sua real interlocutora, de quem dependem econômica e politicamente e a quem têm contas a prestar.

Articulam-se com a burocracia, disposta nos aparatos em camadas corporativas, também de um modo clientelístico, baseado na troca de favores, na concessão de vantagens de cunho corporativo, ou da cooptação para cargos de confiança, ou então na punição arbitrária dirigida a grupos profissionais e lideranças divergentes, sempre que dispõem do poder público e que seus interesses particularistas não são atendidos satisfatoriamente.

3º) Estado, burocracia e administração nas políticas públicas: a vingança dos funcionários

A burocracia, acima definida, cooptada, acaba por se acostumar a só trabalhar mediante concessões e privilégios, procurando dispender o menor esforço possível no desempenho de suas funções e boicotando planos e programas que ponham em cheque este *status quo*. Esta é nossa terceira questão.

Menos pelos salários, que não são tão altos como se difunde pela mídia*, e mais pelas vantagens da estabilidade no emprego, das poucas horas de trabalho real, das vantagens indiretas e do *status* social que os empregos públicos ainda oferecem, é que o funcionalismo torna-se um alvo cobiçado por políticos, grupos corporativos profissionais e pela própria sociedade civil, sendo objeto de pedidos, barganhas, cooptações, associações obscuras e conflitos institucionais sem ligação com os direitos e necessidades da população.

Esse verdadeiro *sistema de interesses* conjugados, apesar de conflituosos, constituído e instalado nas instituições públicas não contribuiu em nada para a afirmação dos direitos sociais de cidadania, condição fundamental para a instauração de uma democracia plena em países marcados, como o nosso, por profunda desigualdade social.

Transformou-se, pelo contrário, em obstáculo insidioso e velado, mas não menos eficaz, concreto e material, à qualquer mudança no sistema de meios institucionais que visem à implantação de estratégias ou programas de eficiência administrativa, ou mesmo de simples desburocratização, para que o cidadão tenha acesso ao exercício de seus direitos em termos de saúde, educação, habitação, previdência social, etc.

* Na verdade são as minorias instaladas nas diversas instituições, classificadas como técnicos administrativos superiores dos altos escalões que recebem os salários alardeados pela imprensa, através de cargos em comissões e gratificações. Em realidade, dois terços ou mais dos funcionários públicos civil ou militares ganham tanto ou menos que na iniciativa privada, para cargos que possam ter equivalência.

Esta opacidade do sistema burocrático, que caracteriza a ordem institucional brasileira, tem levado governos e políticos, sobretudo os conservadores, a imaginar que a transformação gerencial do sistema, através de uma grande reforma administrativa, pode eliminar a estrutura paralela de corrupção que impregna de alto a baixo a nossa vida política. Acreditam, quando são sérios, que o problema é basicamente moral, e que modificando-se o sistema de meios modificar-se-á a estrutura política como um todo, obtendo-se, além de eficácia, desconcentração e descentralização; democratização, enfim. Mas isto significa exatamente tomar o sistema burocrático como *fim* político e como *causa estrutural* da desigualdade, o que não é verdade. Como tentei mostrar no início, a burocracia é *expressiva*, em termos de sistema de meios, de uma ordem social concentrada e excludente, que não se modificou estruturalmente para atender a exigências democráticas próprias da ordem política republicana moderna, pelo menos nos casos clássicos do capitalismo. Ela é *orgânica* a essa ordem e a supõe. Modificá-la implica em modificações verdadeiramente políticas, isto é, nos fins, de que depende o sistema de meios. E isto implica por sua vez, em *perdas* para os *donos do poder*. Pelo menos no Brasil, em um século, esses donos, de constituição praticamente oligárquica, nunca se dispuseram a perder nada, nem em plano econômico, nem em plano político.

O sistema burocrático conta com este fato. Acha que as reformas não são para valer, pois deixam intocado o essencial: o sistema de privilégios das elites, a concentração econômica, a exclusão política e cultural dos enormes contingentes populacionais que vegetam nos campos e nas cidades. Não é de espantar, portanto, que as mais diversas táticas de combate, que vão do boicote

à oposição mais ou menos explícita, sejam desencadeadas dentro dos diversos escalões hierárquicos dos aparatos estatais, no sentido de desfigurar, amortecer, paralisar, e, finalmente, inviabilizar as mudanças propostas para o sistema administrativo.

Longe de mim imaginar que a burocracia reaja como um coro uníssono e harmônico, todos contra ou todos a favor, deste ou daquele programa administrativo. Os burocratas não preferem, ou deixam de preferir, certos programas em detrimento de outros. Só não querem que se mexa na estrutura instalada, que lhes garante segurança e pouco dispêndio de energia. Caso contrário, uma espécie de conspiração silenciosa e tácita une os diversos corpos num processo de sabotagem, incluindo engavetamentos, perdas de processo, morosidade no cumprimento de ordens, ou o esquecimento de implantação de normas, ou mesmo, pelo contrário, o excesso de zelo no cumprimento de normas absurdas ou inexequíveis, por serem contraditórias com outras, acarretando paralisação ou caos nos diversos serviços ou órgãos públicos. Nesses momentos pode-se assistir a uma verdadeira vingança dos funcionários, na medida em que os próprios governantes pagam o preço do seu autoritarismo, pelo desconhecimento do saber e da experiência acumulados pelos corpos administrativos. Saber e experiência que se traduzem em poder, na medida em que são as chaves que podem abrir e decifrar os caminhos do labirinto burocrático que este estilo de ordem política é capaz de produzir para reproduzir-se. E *cada escalão* dentro de cada *instituição é cioso de seu grau de poder* dentro do todo institucional, não se dispondo a perdê-lo nem para a sociedade civil nem para os outros escalões hierárquicos. São comuns os conflitos e as disputas intra-institucionais e inter-institucionais neste sentido.

Os efeitos dessas atitudes traduzem-se, nas políticas sociais, em concorrência, justaposição e repetição de serviços e programas, com prejuízos evidentes para os cidadãos e o usuário. Nas políticas de saúde, que tive a oportunidade de analisar de perto, esses fatos são tão historicamente reconhecidos quanto repetidos, a cada nova proposta de planos ou programas dos diversos governos da República, militares ou civis.

Há, é verdade, acordos entre cúpulas tecnocráticas que assessoram esses governos e setores burocráticos do sistema administrativo. Ninguém governa sem a aceitação, ao menos parcial, da burocracia. Mas esses acordos não são constantes nem estáveis. Dependem de quanto os interesses corporativos serão mantidos ou sustentados, ampliados, ou ao contrário, feridos ou *negados*.

Na verdade, sejam elas acadêmicas ou não, as cúpulas tecnocráticas muitas vezes são *externas* às carreiras dos corpos burocráticos institucionais, desconhecendo a estrutura e o funcionamento *reais* - (reais opondo-se aqui a formais) dos órgãos e aparatos estatais. Sem a colaboração dos setores burocráticos - administrativos "metem os pés pelas mãos", ferindo interesses estabelecidos e atrapalhando a pouca eficácia que possam ter programas e serviços. Acordos têm que ser feitos, competências têm que ser reconhecidas, medidas têm que ser anuladas, estratégias ou táticas têm que ser refeitas e desta forma, aos poucos, propostas impetuosas e ambiciosas de reforma têm que ser reformadas. Com o auxílio de quem já está ali, *sur place*, lá continuará, ou para lá voltará, quando tombarem os "ventos mudancistas ou demissionários". Os funcionários sabem que os governos não têm critérios objetivos, eficazes e

isentos, para contratar ou demitir. Sabem que a vontade política que anima suas decisões não é democrática, mas autoritária e arbitrária, portanto instável. Contam com esta instabilidade, onde o novo é sempre velho, e onde o velho se renova a cada proposta de governo novo. A confirmação dessa expectativa é, talvez, sua maior vingança. Mas é, também, nosso maior prejuízo, na medida em que assinala o caráter repetitivo e refratário à mudança dessa estrutura.

4º) Políticas sociais, burocracia e sociedade civil: o martírio consentido

Há uma quarta e última questão que pretendo levantar aqui, por considerá-la não só atual como urgente a ser tratada. Ela abrange relações políticas que considero *perversas*, e que estão presentes tradicionalmente no cenário político das relações Estado, burocracia e sociedade civil. Eles envolvem a implantação de políticas públicas por um sistema burocrático-institucional impermeável ao reconhecimento dos direitos de cidadania, por um lado, e o consentimento submisso da população às práticas autoritárias desse sistema, por outro.

Reconheço que não é uma questão fácil de tratar. Certamente não é fácil procurar analisar o que há com uma população aparentemente destituída da consciência de seus direitos e deveres de cidadania e vulnerável ao autoritarismo e à corrupção oficiais. Parece mais um tema para a psicologia social ou para a psicanálise do que para a Sociologia.

Entretanto, acho urgente apreender e esclarecer a história da descaracterização política do nosso povo (ou talvez de *nossos povos*, submetidos a regimes de grande desigualdade social), para podermos entender o processo da paulatina aceitação de sua exclusão e marginalização *como efeito mesmo da duração secular desta ordem social, e dos esforços bem sucedidos das elites dirigentes para mantê-la estruturalmente intocada*.

Neste sentido, é como se o povo estivesse se conformando com a dominação e a violência institucionais a que é cotidianamente submetido, pela perda da esperança na democratização da ordem social.

Sei que é difícil tratar de relações que acontecem no cotidiano do exercício do poder. Não importa que esse exercício se passe no macro nível dos aparatos estatais, através das leis e normas que o Estado exige que sejam cumpridas no dia que determina e da maneira como determina, seja na trama das microscópicas ações desenvolvidas pelos agentes institucionais nas situações pontuais e concretas dos guichês burocráticos. Guichê burocrático aqui é meramente uma metáfora para uma ordem social enrigecida, em que até um ambulatório de consultas médicas pode estar profundamente despersonalizado por normas e relações institucionais autoritárias e excludentes.

São situações pontuais, mas continuamente repetidas, do dia do nascimento à morte dos cidadãos, condenados a arriscarem sua dignidade a cada papel solicitando humildemente o cumprimento de direitos que o establishment vê como *concessões majestáticas*. Concessões que garantem a

sobrevivência física, psíquica, moral e social de cada cidadão, é verdade, mas também a reprodução desta ordem.

Tenho observado ultimamente como diversos setores da sociedade, alvos das políticas públicas, sejam elas sociais, sejam econômicas, sobretudo os majoritários setores subordinados, já citados neste paper, acompanham atônitos, em geral pela mídia, as decisões, as medidas, e os programas que decidem de um dia para o outro sua vida (ou sua morte). Não vejo sinais do que se poderia chamar de ação ou reação politicamente organizada, resumindo-se os protestos a queixas e reclamações indignadas, mas individualizadas, embora maciças. Coletivas, apenas as revoltas localizadas que explodem nos saques e quebra-quebras de diversos serviços públicos ou supermercados.*

Vêem-se grupos de pessoas, grupos bastante compactos, às vezes, que se entreolham nas filas das repartições, dos bancos, dos supermercados, que comentam fatos, interrogam-se nas ruas, queixam-se no trabalho, lastimam-se em casa, na expectativa do que estará por vir, que será certamente pior, numa atitude de submissão, como que curvando-se à fatalidade, como um rebanho indefeso. Mas indefeso diante do quê?

Na verdade, diante da própria ordem sócio-política secularmente vigente. Apesar do processo de redemocratização dos anos oitenta, com a volta das eleições e uma certa quebra do autoritarismo nas instituições, não houve

* Desde 1990 quando foi escrita a 1ª versão deste trabalho, uma grande inclinação mobilizou a população urbana brasileira, levando às ruas, comandada pela juventude estudantil em 1992, culminando na luta pelo *impeachement* do Presidente da República.

de fato, até o presente, no Brasil certamente, mas também em outros países da América Latina, uma democratização real da estrutura social. A ordem concentradora - excludente continua dominante e até se agravou, de acordo com os dados de sindicalistas e suas assessorias técnicas, de cientistas políticos, de economistas, de sociólogos.

As condições de vida pioraram na última década, havendo retrocesso, face aos anos setenta, e mesmo sessenta, em relação à saúde, à educação e à habitação, para mencionar apenas os indicadores mais tradicionais das políticas sociais. Isto, sem mencionar as graves perdas salariais dos anos oitenta, anos das grandes reformas econômicas, sempre centradas no arrocho salarial. Neste sentido, a atual política nada mais é do que a radicalização ostensiva de uma tendência dominante já há algum tempo.

Já se menciona nos jornais, para um futuro breve, a existência de uma situação de "*apartheid* social", a perdurarem as tendências de desigualdades hoje dominantes em nossa sociedade. Interroga-se sobre o futuro da democracia em tal contexto. Prevêem-se estados de convulsão social crônica, com greves insolucionadas, quebra-quebras, saques, violência generalizada etc. Em suma, o futuro não nos aparece risonho. Alguns analistas se perguntam mesmo, na América Latina e na Europa unificada atual, se há lugar, no futuro, para sociedades como a nossa, devastada pelos efeitos de uma ordem social que apostou no crescimento econômico a qualquer preço e que vê ainda hoje com muita reserva o fato que o imediato desenvolvimento social é nossa única esperança de sobrevivência. O que implicará certamente em novas políticas sociais, na transformação da atual estrutura burocrático-institucional, na

criação e na prática de novas relações, mais democráticas, entre a burocracia, o aparato estatal e a sociedade civil. Será isto ainda possível? Acredito que um futuro bem próximo nos dirá.*

* A mídia não previa que num futuro imediato um movimento civil organizado, positivo, ao mesmo tempo ordeiro e combativo pudesse mudar a situação de passividade então reinante.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

(1) Ver, entre outros trabalhos, os de:

BRESSER PEREIRA, L.C. *Tecno-Burocracia e Contestação*. São Paulo, Brasiliense, 1976.

CARDOSO, F.H. *Autoritarismo e Democratização*. Rio, Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, M.L. *JK - JO - Ideologia do Desenvolvimento*. Rio, Paz e Terra, 1977.

GUILHON ALBUQUERQUE, J.A. "Notas sobre o papel das classes médias e o aparelho de Estado nas sociedades em desenvolvimento". In: RAE/FGV, nº 2, março/abril, 1974.

LUZ, M.T. *As Instituições Médicas no Brasil*. Rio, Graal, 1979.

MALLOY, J.M. *A Política de Participação Social no Brasil, Participação e Paternalismo*. Rio, Rev. Dados (13):93, 1976.

SINGER, P.I. *A Crise do Milagre*. Rio, Paz e Terra, 1976.

SINGER et alii. *Prevenir e Curar*. Rio, Forense, 1978.

SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça*. Rio, Ed. Campus, 1979.

SOUZA MARTINS, H.H.T. *O Estado e a Burocratização do Sindicato no Brasil*, São Paulo, Hucitec, 1979.

VIANNA, L.W. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*, Rio, Paz e Terra, 1976.

WEFFORT, F. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio, Paz e Terra, 1978.

(2) **Ver, por exemplo:**

ABRANCHES, S. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio, Zahar, 1987.

ABRANCHES, S. *Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre*. Rio, Zahar, 1985.

FIORI, J.L. et al. *Diagnóstico de alguns obstáculos a uma ação planejada do INAMPS*. Relatório técnico final de Pesquisa, Convênio IEI/INAMPS/FINEP. Rio, setembro de 1987.

LABRA, H.L. *Saúde Pública e Desenvolvimento Nacional*. Relatório técnico parcial da pesquisa "Estratégias e Políticas da Construção do Sistema de Saúde: antecedentes e perspectivas da Reforma Sanitária. Convênio IPEA/M.S./FIOCRUZ/ENSP - Departamento de Administração e Planejamento, 1976.

LUZ, M.T. "Notes sur les politiques recentes de santé dans le Brésil de la transition démocratique (années 80)". Universidade de Paris VIII, 1988, 21 pp. mimeo.

TEIXEIRA, S.M.F. *Previdência versus assistência na política social brasileira* - dados. Rev. de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 27, nº 3, 1984, pp. 321-345.

TEIXEIRA, S.M.F. *Política Social em Crise na América Latina*. Trabalho apresentado ao III Seminário Latino Americano de Medicina Social, Ouro Preto, 1984, 56 pp. mimeo.

TEIXEIRA, S.M.F. *Cidadania, direitos sociais e Estado*. In: anais da VIII Conf. Nacional de Saúde, Brasília, M.S., 1987, pp. 91-112.

Textos Publicados - 1992

001 - Luz, Madel T. *O Corpo da Cidade.* 12 p.

002 - Guimarães, Reinaldo. *Proposta de Atuação para uma coordenação de ciência e tecnologia no Ministério da Saúde.* 8 p.

003 - Fiori, José Luis. *A política social do Governo Collor.* 12 p.

004 - Werneck, Guilherme Loureiro; Reichenheim, Michael. *Anos Potenciais de Vida Perdidos no Rio de Janeiro, 1985. As Mortes Violentas em Questão.* 21 p.

005 - Reis, Elisa P. Brazil: *The Politics of State Administration.* 16 p.

006 - Camargo Jr., Kenneth Rochel de. *Paradigmas, Ciência e Saber Médico.* 20 p.

007 - Salem, Tania. *Manuais Modernos de Auto-Ajuda: Uma Análise Antropológica sobre a Noção de Pessoa e suas Perturbações.* 36 p.

008 - Fiori, José Luis. *A Ingovernabilidade Brasileira.* 12 p.

009 - Noronha, José. *Uma Agenda para a Pesquisa urbana para os anos 90: Saúde, Meio-Ambiente e Pobreza.* 8 p.

010 - Fiori, José Luis. *Sobre a Crise Contemporânea: Uma Nota Perplexa.* 16 p.

011 - Corrêa, Marilena C. D. V. *A Medicalização da Sexualidade.* 24 p.

012 - Guimarães, Reinaldo. *Um Sistema de Informação para a Pesquisa no Brasil* 12 p.

013 - Fiori, José Luis. *O Desafio Político-Econômico Brasileiro no Contexto Latinoamericano* 16 p.

014 - Birman, Joel. *Leituras sobre a Cientificidade da Psicanálise.* 20 p.

015 - Birman, Joel. *A Direção da Pesquisa Psicanalítica: uma Leitura dos Pressupostos Freudianos da Psicanálise.* 28 p.

016 - Fiori, José Luis. *Reestructuracion "Passivo" o "Estrategico": el Dilema Economico Latinoamericano.* 24 p.

017 - Dal Poz, Mario Roberto. *Sistema de Informação de Recursos Humanos em Saúde no Rio de Janeiro: Estudo Exploratório.* 24 p.

018 - Vianna, Cid Manso de Mello. *A Economia Política das Tensões Estruturais: uma Tipologia e um Diagnóstico para o Caso Brasileiro.* 48 p.

019 - Veras, Renato Peixoto. *Considerações sobre Desenhos de Pesquisa para Estudos com População Idosa no Brasil* 12 p.

020 - Oliveira, Cátia Gomes de. *Análise do Conceito de Satisfação do Usuário na obra de Donabedian.* 36 p.

021 - Guimarães, Reinaldo. *Autonomia Universitária: Notas de Conjuntura.* 22 p.

022 - Birman, Joel. *Sujeito Freudiano e Poder: Tragicidade e Paradoxo.* 16 p.

023 - Fiori, José Luis. *O Estado Brasileiro do Futuro: Descentralização ou Desintegração.* 12 p.

024 - Guimarães, Reinaldo. *A Discussion of some Priorities in Scientific Research in Brazil.* 20 p.

025 - Sayd, Jane Dutra. *Hahnemann e a Razão Classica.* 20 p.

026 - Fiori, José Luis. *Ética e Política numa Periferia Capitalista.* 16 p.

027 - Lourenço, Paulo Maurício Campanha. *Homeopatia: Ciência ou Ficção? Meta-Análise da Teoria da Homeopatia.* 100 p.